

ANÁLISIS DEL PLAN DE LOS 100 DÍAS.

POLITICA DE GESTION DE REISGOS, PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES.

Víctor Manuel García Lemus, Asesor Profesional en Desarrollo Seguro y Desastres de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Especialista en Gerencia de Desastres y Desarrollo Local. Enero 2008.

La Misión de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en su carácter de única universidad del Estado de Guatemala es fundamental ya que le corresponde participar en el estudio de los problemas nacionales y contribuir al abordaje y solución de los mismos, por lo que considerando que los planes y programas de gobierno se encaminan ha este propósito, asumimos el reto de hacer un análisis de viabilidad y pertinencia del “Plan de la Esperanza”, en su “Programa de Productividad” y específicamente de la denominada “Política de Gestión de Riesgos, Prevención y Atención de Desastres”, contenida en el “Plan de los 100 días”.

Consideraciones Generales:

Es bueno reconocer que resulta muy confortante que el actual gobierno cuente con un instrumento político, programático y operativo para encauzar las acciones estratégicas del mismo, en este caso el denominado “Plan de la Esperanza”, que cuenta con acciones de corto plazo establecidas para ser implementadas en los primeros 100 días de gobierno, lo cual es importante en función de que la capacidad de implementar las acciones de corto plazo, en gran medida condicionará la probabilidad de ejecutar otras de mediano y largo plazo.

En primer lugar cabe indicar que cualquier factor que condicione la sostenibilidad del proceso de desarrollo productivo del país, puede afectar la calidad de vida de los guatemaltecos, por lo tanto, es pertinente que en este documento este explícita la necesidad de atender este tema. El hecho de ponerlo dentro del programa de Productividad es también apropiado y alentador puesto que liga el tema con el desarrollo. Este es un avance importante en cuanto a la prioridad del mismo dentro de las acciones estratégicas de gobierno, y constituye un hito en la planificación pública nacional, ya que es la primera vez que el tema del riesgo de desastres y la atención de los mismos tiene tal grado de visibilidad y prioridad.

En segundo lugar hay que hacer mención que el enfoque filosófico conceptual del plan considera la prevención y la mitigación del riesgo de desastres como un factor de gran importancia, ya que lo inserta en el mismo nivel y grado de importancia que la atención de los desastres. Este notable avance desde el punto de vista del abordaje del problema tiene positivas implicaciones metodológicas en el actuar futuro de la CONRED, porque el riesgo de desastres se construye socialmente por medio de procesos de desarrollo que no han considerado los fenómenos peligrosos del territorio en la planificación de proyectos e inversiones.

En tercer lugar es positivo que la Política mencionada tenga una asignación financiera específica correspondiente a 152 millones de quetzales, equivalentes al 12.58 por ciento del total asignado al plan de los 100 días, y esto también a primera vista nos parece fundamental porque traduce en dinero la importancia que el “Plan de la Esperanza” ha puesto en el tema, de tal manera que una vez hechas estas consideraciones acerca del acierto de su inclusión y su peso en el mencionado plan, entremos en materia de análisis de la política.

El análisis lo hacemos en función de la pertinencia conceptual, las prioridades nacionales y las implicaciones metodológicas que explicita o implícitamente, se desprenden del documento.

1. Pertinencia filosófico-conceptual: en la actualidad reconocemos que el problema de los desastres es un tópico que debe abordarse dentro del proceso del desarrollo y principalmente desde la óptica de la sostenibilidad. Los procesos que originan la vulnerabilidad de la sociedad y la naturaleza ante los fenómenos peligrosos de un territorio específico, constituyen la expresión de las debilidades de planificación de una sociedad, al aprobar proyectos e inversiones en sitios inseguros, como resultado de algunos elementos, de los cuales -el desconocimiento del territorio y -la falta de un análisis de riesgo como prerrequisito para aprobar un proyecto y hacer una inversión, son claves. En este sentido el “Plan de la Esperanza” hace un abordaje muy superficial, es necesario darle la contundencia necesaria al proceso de desarrollo, de manera que el pensamiento no solo sea de prevención de desastres, si no prospectivo o de largo plazo y se incorpore a la planificación, es decir prever en el largo plazo todos aquellos fenómenos que pueden poner en riesgo una inversión y afectar su perdurabilidad. *El primer elemento que se debe agregar ha este plan es que la política se debe enfocar a garantizar/propiciar el desarrollo seguro, en concordancia con las características del territorio, de manera que hagamos un uso equilibrado de los recursos naturales y por lo tanto sostenible.* Constituye entonces una medida de urgencia y por lo tanto de corto plazo que en la implementación de este plan no se autorice ningún proyecto o inversión que no cuente con un análisis del sitio o emplazamiento del mismo.

Resulta impostergable también, incorporar el enfoque correctivo, para trascender de la mitigación al de la corrección del riesgo, y para ello debe hacerse en el corto plazo un plan de evaluación de toda la infraestructura pública y privada para establecer su grado de exposición a fenómenos peligrosos y su vulnerabilidad a ser afectada y en función de esto en el mediano plazo tener un plan nacional de corrección de riesgo. Las acciones de carácter prospectivo y correctivo rebasan las actuales atribuciones que se le han asignado a CONRED y en gran medida corresponden a SEGEPLAN, Ministerios, Concejos de Desarrollo y Municipalidades.

Es necesario reconocer que CONRED ha demostrado una adecuada gestión de las emergencias, sin embargo tiene marcadas debilidades en los aspectos relacionados a la planificación del desarrollo seguro, en parte por su marco legal, sus recursos y por sus capacidades instaladas. El enfoque reactivo es el mejor desarrollado y debe consolidarse.

El cuanto a la reconstrucción debe incorporarse el concepto de transformación y especialmente el de evolución, ya que los cambios climáticos representan un reto para que lo reconstruido se ajuste a nuevos estándares de durabilidad, considerando los eventos extremos actuales y los nuevos riesgos secundarios

a la tecnología, el libre comercio y la globalización, que estamos construyendo socialmente.

Es necesario entonces, que se redimensione el uso de los términos prevención y mitigación de desastres, ya que los mismos nos enfocan en el daño, las pérdidas y la rehabilitación. Es urgente hacer un avance conceptual y plantear con claridad acciones con enfoque prospectivo, correctivo, reactivo y evolutivo. El enfoque prospectivo se orienta a tener un conocimiento efectivo del territorio, un proceso de aprobación de proyectos con análisis de riesgo, un sistema legal que asigne con claridad las responsabilidades públicas y profesionales al plantear y aprobar un proyecto sin estos estudios y que además contemple penalización por omisión de los mismos. *Es de urgencia nacional hacer una revisión participativa de la política nacional de gestión de riesgos planteada en el "Plan de la Esperanza", del Decreto Ley 109-96 que crea la CONRED, del proceso de aprobación de inversiones, del Código Municipal y otras leyes relacionadas, para que pasemos de un sistema de reducción de desastres a uno de "Desarrollo Seguro y Desastres".* Atribuciones que deben darse a CONRED, SEGEPLAN, Ministerios, Concejos de Desarrollo y Municipalidades. Debe reconocerse que SEGEPLAN ha hecho serios avances en aplicar un instrumento para evaluar sitios, pero aun no es de uso obligatorio en el país.

Proponemos crear un Ministerio o Viceministerio de Desarrollo Seguro y Desastres con dos sistemas interconectados, uno de Planificación Segura (acciones con enfoque prospectivo, correctivo y evolutivo) y el otro de Atención de Emergencias (enfoque reactivo). Las primeras tres acciones son de planificación y requieren personal capacitado para ello y con formación especializada en análisis de escenarios de Seguridad Territorial y Riesgo de Desastres. La cuarta acción necesita personal especializado en coordinación de crisis, por lo tanto con un perfil diferente, por ello deben ir separados e interconectados. En la actualidad la CONRED a falta de un sustento legal adecuado asume muchas de estas funciones para las cuales no tiene los recursos y competencias necesarias.

Por otro lado, el INSIVUMEH, órgano científico nacional debe estar dentro de este viceministerio, y dotarlo de capacidades reales para estudiar el territorio nacional y generar información pertinente para la toma de decisiones. Es indispensable también que Instituto Nacional de Estadística, incorpore en sus indicadores los de seguridad humana y natural ante los fenómenos del territorio y hacer en el corto plazo una encuesta nacional para establecer una línea basal.

En el plan de los 100 días se expresa como una acción concreta hacer funcionar el Consejo Nacional para la reducción y mitigación de desastres, que en realidad se reúne pero es dirigido con un enfoque reactivo, cuando en realidad como ya dije debe ser un con un enfoque sistémico de Planificación del Desarrollo Seguro y Atención de Desastres.

2. Los problemas nacionales asociados a la ocurrencia de los desastres, son en gran medida estructurales, secundarios a la inadecuada distribución de la riqueza, el bajo acceso de la población a los productos del desarrollo, la degradación ambiental, la falta de un marco legal integral, la dualidad de asignación de competencias jurídicas y administrativas, el desconocimiento de las características del territorio y los fenómenos peligrosos en los procesos de desarrollo, que entre otros factores no se contemplan en la política como parte

de un programa de gobierno con enfoque holístico. El resultado es que la política enfoca los efectos y no las causas del problema.

3. Las consecuencias metodológicas de este enfoque en el desastre y por lo tanto en el daño, se reflejan en el documento al proponer acciones principalmente reactivas que se orientan a la reducción del desastre por medio de actualización de planes de respuesta, ha crear un fondo nacional de emergencias, captar cooperación internacional y generar información para atender desastres. No debemos seguir apostando prioritariamente a la respuesta, debemos iniciar el proceso de planificar adecuadamente y en este involucrar a todos los actores sociales, privados y públicos, nacionales e internacionales. La atención de desastres y la reducción/corrección del riesgo suelen ser muy caros, pero la NO GENERACION DE NUEVOS RIESGOS SUELE SER MUY RENTABLE, no es un gasto, sino una inversión de alta externalidad social, ambiental y económica.

4. En relación a la viabilidad de las medidas propuestas en el corto plazo o sea dentro de los 100 días, hay muchas que no pueden lograrse en tan corto tiempo. Específicamente se plantean 2 millones para introducción del “Programa de educación preventiva contra desastres” y 150 millones para la “Constitución del fondo nacional para atención urgente de desastres”. No se indica que se hará en la parte de emergencias por lo que debe evaluarse las acciones propuestas, y dentro de educación preventiva, si la introducción de contenidos curriculares en todos los niveles educativos, acción que no es del corto plazo, o campañas educativas en medios de comunicación, o alguna otra estrategia de comunicación del riesgo de desastres. La capitalización del fondo es más fácil, puesto que ya lo prevé la ley y es cuestión de asignarlos. Nuevamente que efecto tiene en prevenir y mitigar el riesgo de desastres esta acción, ninguna.

Proponemos implementar un dialogo por medio de una **MESA NACIONAL** para generar un programa de trabajo concertado, incluyente, con una visión estratégica y programática realista. Gastarse dos millones de quetzales en 100 días para estas acciones es realmente imposible, porque las mismas dependen en gran parte de generar acciones políticas, técnicas y metodológicas en las cuales no tenemos consensos y que por lo tanto resultarán siendo cuestionadas y rechazadas. Congelar 150 millones de quetzales en un fondo de emergencias es cuestionable, sobre todo porque vemos como emergencias los desastres asociados a fenómenos naturales, y dejamos de lado los de origen social y socio-natural. Por ejemplo la Insuficiencia Alimentaria y Nutricional, la reducción de caudales de los ríos, etc. Que necesitan una atención inmediata, pero que no pueden atenderse por este fondo porque activarlo implica una declaratoria de calamidad nacional, que es evidente que no se hará para estos temas.

5. El Plan de Gobierno de la Esperanza, seguirá siendo eso, y se vera como un plan de un partido si no se discute y enraíza en las fuerzas vivas del país, es necesario que se discuta como un documento mártir que sirva de marco para generar un Plan Nacional, solo así será realmente viable y servirá para el largo plazo, de lo contrario seguirá siendo eso, un plan de gobierno.

Proponemos como acciones para el Corto Plazo: (6 meses)

- Crear la **mesa nacional de desarrollo seguro y desastres** como responsable de generar los elementos para las siguientes dos acciones.
- Generar una **política nacional de desarrollo seguro y desastres**.
- **Modificar el Acuerdo Gubernativo 109-96** que crea la CONRED y elevar esta institución como mínimo al rango de viceministerio.
- **Crear el Viceministerio de desarrollo seguro y desastres**, con dos sistemas o coordinadoras, una para la planificación segura y la otra para la gestión de emergencias y desastres.
- **Incorporar al INSIVUMEH** en este viceministerio y activar el Concejo Científico.
- Garantizar que **toda inversión tenga el análisis de sitio o de emplazamiento para ser aprobada**, en tanto se genera un procedimiento específico para aprobar proyectos e inversiones seguras.
- Que las unidades de planificación que se proponen en cada ministerio cuenten con **un especialista para el tema de planificación segura y desastres**, que actúe como funcionario enlace en la mesa nacional.
- Producir un **documento final de consenso** con acciones de corto, mediano y largo plazo.

Para finalizar, la Universidad de San Carlos considera que debemos asumir un rol activo y comprometido con los problemas nacionales, como lo manda nuestro marco filosófico, legal y académico, por lo que estamos dispuestos acompañar este proceso de construcción social y nos ofrecemos a participar y facilitar si fuere necesario este dialogo nacional, en cumplimiento de nuestra misión y como un compromiso adquirido ya con el sector académico y algunas organizaciones sociales en el Taller organizado por USAC-ACT en octubre de 2007, para el "INTERCAMBIO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE INSUMOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN GUATEMALA.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"