

# La pandemia por COVID-19 analizada desde la Reducción de Riesgo a Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad y el Desarrollo Sostenible

*The Covid-19 pandemic analyzed from Disaster Risk Reduction, the National Security System and Sustainable Development*

Por: Oscar Estuardo Cossío Cámara  
Carlota Lucía Cordón González





*Fotografía propiedad de CONRED*



# La pandemia por COVID-19 analizada desde la Reducción de Riesgo a Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad y el Desarrollo Sostenible



*Magister Scientiae*

**Oscar Estuardo Cossío Cámara**

oecossio@conred.org.gt

*Magister*

**Carlota Lucía Cordón González**

ccordon@conred.org.gt

Recibido: 21-10-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

La Pandemia por COVID-19 y su estudio desde la reducción de riesgo a desastres es el principal motivo de este artículo. Se estudió desde la teoría de sistemas la interacción entre el Sistema Nacional de Seguridad, el Sistema CONRED y el Sistema de Planificación del país, liderado por SEGEPLAN, para entender las principales características de la pandemia por COVID-19 y resolver varias preguntas, principalmente: ¿Es La Pandemia por COVID-19 considerada un desastre?

Los sistemas estudiados tienen la característica de identificar al ser humano como el centro de su actuar y por ende, la salud es un elemento indispensable para lograr su bienestar.

El estudio busca tener respuestas a preguntas realizadas respecto a la pandemia y su vinculación con la reducción de riesgo a desastres. Para este estudio uno de los principales actores consultados fue Allan Lavell, actor contemporáneo de la reducción del riesgo a desastres, así como la experiencia de los autores.

## Palabras Clave

- Amenazas
- Vulnerabilidad
- Reducción del Riesgo a Desastres
- Objetivos de Desarrollo Sostenibles
- Sistema Nacional de Seguridad

## Abstract

The Covid-19 Pandemic and its study from Disaster Risk Reduction is the main reason for this article. The article, uses the systems theory to study the interaction between the National Security System; the CONRED System and the country's Planning System, led by SEGEPLAN, and to understand the main characteristics of the COVID-19 Pandemic and with them solve several questions, having as main question: Is the COVID-19 Pandemic considered a disaster?

The studied systems have the characteristic of identifying the human being as the center of their actions and therefore health is an essential element to achieve their well-being.

The study seeks to have answers to questions regarding the Pandemic and its link with Disaster Risk Reduction. For this study, one of the main actors consulted was Allan Lavell, a contemporary actor in Disaster Risk Reduction, as well as the experience of the authors.

## Key Words

- Threats
- Vulnerability
- Disaster Risk Reduction
- Sustainable Development Goals
- National Security System

## Introducción

La pandemia por COVID-19 generó varios cambios en la vida de las personas, en la forma de relacionarse y en la forma en afrontar cada día los retos que representó.

Las instituciones públicas, las cuales tuvieron que afrontar esta situación y adaptarse a la forma de desarrollar sus actividades, a la vez existieron muchas incógnitas relacionadas con el tema. Una de las principales incógnitas para las instituciones dedicadas a la atención de emergencias fue cómo tipificarla y desde qué sectores abordarla.

En este artículo se busca presentar un análisis desde la teoría de sistemas para identificar los elementos que convergen entre la seguridad democrática, el desarrollo sostenible y la reducción de riesgo a desastres para poder categorizar el COVID-19 y su interacción con estos sectores.

El nuevo paradigma de la Reducción de Riesgo a Desastres busca promover la resiliencia sanitaria, además los objetivos de desarrollo sostenible tienen como principio que nadie se quede atrás (Organización de Naciones Unidas, ONU, 2015.), compatible con los principios de la seguridad democrática.

Según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008, la Secretaría Ejecutiva de CONRED forma parte del Sistema Nacional de Seguridad y fue creada con el propósito de: prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción del país por los daños derivados por las emergencias o desastres, razón por la cual este artículo aporta en la comprensión de la coyuntura con el objetivo de contribuir a la siguiente interrogante: ¿Es la pandemia por COVID-19 un desastre?



## Desarrollo del Estudio

La elaboración de este estudio utilizó una metodología de enfoque cualitativo, auxiliándose del método inductivo, siendo una investigación exploratoria utilizando fuentes secundarias para encontrar solución a las interrogantes planteadas.

Las experiencias vividas en el contexto de la pandemia por el COVID-19 y las lecciones aprendidas a nivel personal y colectivo, permitieron que se plantearan tres interrogantes de estudio:

- ¿Cuál es la vinculación entre: la reducción del riesgo a desastres, el desarrollo y la seguridad?
- ¿Cómo se relacionan los tres sectores: reducción del riesgo a desastres, desarrollo y seguridad con la salud?
- La pandemia por COVID-19, ¿se considera un desastre?

Se inicia el estudio por identificar que actualmente en el Estado de Guatemala existen tres ámbitos específicos cuya génesis ha sido creada a partir de la teoría de sistemas. Esta teoría ha sido presentada por Ludwig Von Bertalanffy y su principal valor científico fue la generalización de las propiedades comunes a todos los sistemas y de la posibilidad de hacer generalizaciones sobre las prioridades identificadas utilizando la síntesis como proceso para esta identificación (Alzate).

A partir de esta teoría, existen tres sistemas de interés para realizar las interacciones que permitan la respuesta a las interrogantes planteadas: el Sistema Nacional de Seguridad, el de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres-CONRED- y el Sistema de Planificación liderado por SEGEPLAN.

Derivado de lo anterior, para fines de este estudio, se identificaron de cada sistema variables de estudio que a continuación se presentan:

**Cuadro 1.**  
Variables de estudio

Sistema	Variable de estudio identificada
Sistema Nacional de Seguridad.	● Seguridad.
Sistema CONRED.	● Reducción de Riesgo a Desastres.
Sistema Nacional de Planificación.	● Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Fuente: *Elaboración propia.*

Utilizando como base la teoría de sistemas, se analizará las interacciones de los tres sistemas a través del estudio de las variables, obteniendo con ello la aproximación a la comprensión de las interrogantes planteadas.

## Resultados Obtenidos

### Reducción del riesgo a desastres, desarrollo y seguridad: un objetivo común

De acuerdo al Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el desarrollo sostenible se ve fortalecido con una eficaz gestión del riesgo de desastres. Además, durante la firma de este acuerdo, los Estados reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres, el aumento de la resiliencia ante los desastres en el contexto del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, así como integrar la reducción del riesgo de desastres, el aumento de la resiliencia en las políticas, los programas y los presupuestos en los diferentes niveles tanto públicos como privados.

Desde este compromiso a partir del año 2015, los países firmantes enfocaron los esfuerzos en: la reducción del riesgo de desastres y no en los desastres, evitar que se produzcan nuevos riesgos, reducir el riesgo existente y reforzar la resiliencia; se destaca que este acuerdo incluyó la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres y la participación de la sociedad en corresponsabilidad con este nuevo paradigma.

Derivado de lo anterior, la meta planteada en el Marco de Acción para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, buscó principalmente: prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que previniera y redujera la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres; así también, aumentara la preparación para la respuesta y la recuperación y de ese modo reforzar la resiliencia.

Adicional a esto y en concordancia con los cambios en el contexto mundial, el alcance de la reducción del riesgo de desastres a partir del marco de Sendai se amplía para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así también en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos y se promueve plenamente la resiliencia sanitaria, identificando la salud como elemento primordial de la resiliencia de una persona.

Por lo tanto, el Marco de Acción de Sendai y su cumplimiento, tienen una estrecha relación con la ejecución de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible suscrita por Guatemala en el año 2015, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Esta hoja de ruta incluye la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, ciudades sostenibles y cambio climático entre otros, además, incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible y tiene como uno de sus principios que nadie se quede atrás, para generar condiciones dignas y adecuadas para las personas (Organización de Naciones Unidas, ONU, 2015.).

Adicional a lo anteriormente expuesto, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el año 1995, ya presenta para la Región Centroamericana, un nuevo modelo, la seguridad democrática definida como: integral e indivisible; inseparable de la dimensión humana; vinculada a la ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales y la consideración de la pobreza y pobreza extrema, como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática.

Por consiguiente, existe una estrecha correlación entre la seguridad democrática, el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres sectores que se vinculan principalmente en colocar al ser humano como centro y sujeto de su propio desarrollo, teniendo como base, que el Estado garantiza y protege la vida, integridad y seguridad de la persona, tal como lo indica el artículo 3 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Esta correlación puede identificarse en la gráfica 1, que a continuación se presenta y vincula las variables de estudio.

**Gráfica 1.**

Interacción entre Seguridad Democrática, Reducción de Riesgo a Desastres y Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

Es necesario comprender esta vinculación derivado de, que actualmente Guatemala a partir de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, crea el Sistema Nacional de Seguridad y define el ámbito de gestión de riesgos y defensa civil, como aquel que: "Constituye la capacidad del Estado para desarrollar e implementar políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, departamental y municipal. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres- CONRED-" (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, STCNS, 2008), en este sentido el país posee compromisos contraídos en donde se evidencia el interés y la interacción que existe por poner en el centro al ciudadano y sus necesidades, en este caso la salud.

### La salud: una variable de desarrollo, seguridad y reducción de desastres que fue amenazada por COVID-19

Para el logro de un desarrollo sostenible es fundamental garantizar la salud y el bienestar, a lo largo de todas las etapas de la vida del ser humano, razón por la cual el objetivo número 3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles -ODS- se denomina salud y bienestar.

Además, dentro de las ocho vulnerabilidades identificadas para el país, se encuentra la vulnerabilidad social, vinculada al acceso a la salud como una variable que aporta a los indicadores del aumento o disminución del riesgo. (Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres, CONRED, 2012).

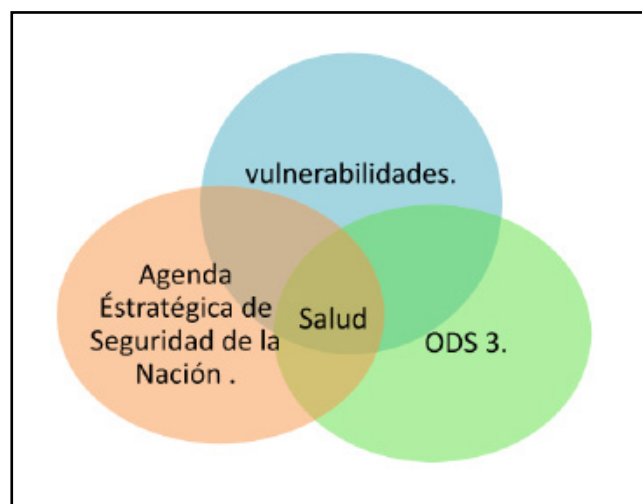
Debido al reflejo del contexto vivido, la epidemia y pandemia como amenazas a la salud, fueron incluidas en la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación 2020-2024, en donde se vinculó a la seguridad interior, seguridad exterior, gestión de riesgo, defensa civil e inteligencia de Estado, como ámbitos de la seguridad relacionados a esta amenaza.

En consecuencia, se evidencia que la salud es una variable de desarrollo, su ausencia y el poco acceso desacelera el mismo. Por ende, la salud es una variable de desarrollo intrínseca a la persona y corresponde su inclusión a los sistemas que buscan el bienestar del ser humano como un sector específico. Dentro de estos sectores, se ubica la reducción de riesgo a desastres que desde la planificación estratégica ha sido identificada como un eje transversal para Guatemala.

A continuación, en la gráfica 2, se presenta la vinculación identificada entre las tres variables de estudio.

**Gráfica 2.**

Interacción entre salud, Objetivos de Desarrollo Sostenibles, reducción de riesgo a desastres y seguridad democrática



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la identificación de esta interacción se logra la comprensión de los elementos de cada sistema identificado, y su interacción sin competencia uno sobre otro, en coordinación para el logro de los objetivos planteados, cuyo fin es el bienestar de la población.

Sin embargo, a partir del 31 de diciembre del año 2019, fecha en la que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, notificó por primera vez el brote por COVID-19, este deseo de búsqueda del bienestar y desarrollo teniendo como base la salud, fue amenazado por el COVID-19.

La Organización Panamericana de la Salud -OPS-, definió al COVID-19, como una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano.

Los coronavirus son una amplia familia de virus que pueden causar diversas infecciones, desde resfriados hasta enfermedades más agudas que pueden ocasionar síndromes respiratorios. El COVID-19 se caracterizó como una Pandemia en el año 2020, derivado que la epidemia se expandió por varios países de diferentes continentes afectando a varias personas.

De acuerdo al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, el COVID-19, impactó en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Guatemala y su logro será desafiante luego de la pandemia, principalmente al Objetivo de Desarrollo Sostenible -ODS- 3: salud y bienestar, afectando directamente sus metas ( Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, -ICEFI-, 2020).

De igual manera, afectará el logro de los objetivos planteados en los pilares de: economía, competitividad y prosperidad y desarrollo social de la Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG), teniendo consecuencias directas para la población más vulnerable del país.

Tal como lo indica Allan Lavell (Lavell, 2020) *"Lidiar con la pandemia y sus expresiones en diferentes países implica comprender, contrastar, priorizar y gestionar muchas realidades, escenarios diferentes a corto, mediano y largo plazo, desde la salud hasta la economía y lo social"*.

En este sentido y comprendiendo las interacciones entre los sectores de: seguridad democrática, desarrollo sostenible y reducción de riesgo a desastres, que de una forma breve fueron explicadas en estos apartados, se analizará la última interrogante: ¿Es la pandemia por COVID-19 considerado un desastre?

### La pandemia por COVID-19, un desastre atípico.

La palabra desastre, se ha acuñado para definir la interrupción y alteración intensa que trastorna gravemente, el funcionamiento normal de una comunidad, provocado por un evento físico potencialmente destructor, de origen natural o antrópico. Determinado por condiciones de vulnerabilidad latentes en la sociedad. Puede causar daños y pérdidas de vidas humanas, económicas y ambientales, afectando los medios de vida y el desarrollo de un territorio, comunidad o ecosistema.

En el caso de Guatemala, el desastre se diferencia de la emergencia, derivado de que, una emergencia puede ser atendida por los recursos de la comunidad, mientras que un desastre sobrepasa las capacidades y solicita el apoyo de otros sectores para su atención.

Dadas las características de la pandemia por COVID-19, se puede identificar como un desastre sanitario de onda larga como refiere Lavell (Lavell, 2020) al citar a Piers Blaikie, el desastre de onda larga es un desastre que se extiende de forma lenta pero constante, con una extensión temporal indefinida.

La complejidad para definir la pandemia por COVID-19 como un desastre también parte de identificar, el riesgo de este desastre en donde se combina la amenaza, exposición y vulnerabilidad.

En un análisis de riesgo a desastres es necesario identificar que la amenaza es el virus por COVID-19, las vulnerabilidades y las condiciones (sociales, económicas, políticas y administrativas), en las que el virus amenazó a la población, es decir la situación de desarrollo en la que se encontraba.

En este estudio no serán definidas todas las vulnerabilidades preexistentes, sin embargo, no está de más tener presente estas condiciones para comprender que ambas variables: la amenaza y las vulnerabilidades, conforman el riesgo para que ocurra un desastre.

Si se analiza desde los conceptos anteriormente definidos, se identifica que la pandemia por COVID-19, presentó las siguientes características:

1. Alteró el funcionamiento normal de la comunidad.
2. Esta alteración estuvo determinada por condiciones de vulnerabilidad preexistentes.
3. Causó daños y pérdidas de vidas humanas.
4. Afectó los medios de vida y el desarrollo de un territorio específico.

Sin embargo, se encuentra una única diferencia en la conceptualización del desastre y es que este es provocado por un evento físico potencialmente destructor, siendo esta la única diferencia encontrada entre la pandemia por COVID-19 y los desastres tradicionales.

Se recurrió a la búsqueda de literatura que permitiera identificar otras diferencias existentes entre el COVID-19 y los desastres tradicionales. Se encontraron otras diferencias que se describen a continuación en el cuadro 2.



**Cuadro 2.**  
Diferencias entre un desastre tradicional y COVID-19

Escenarios de desastres tradicionales.	Escenario de Pandemia por Covid-19.
Los ciclones, terremotos, tornados o inundaciones tienen identificados factores y escalas.	El virus no tiene un rango significativo de intensidad o magnitud identificado.
Tienen influencias espaciales variadas pero limitadas la exposición directa se circunscribe territorialmente. (existen excepciones como las erupciones volcánicas en donde el aire puede transportar a distancias más largas los efectos).	La exposición al virus no tiene límites espaciales establecidos o fijos.
Es posible establecer métodos estructurales de prevención o mitigación a corto o mediano plazo derivado que pueden establecerse procesos de preparación para contrarrestar la amenaza y sus efectos.	La exposición al virus es inevitable pero su impacto se genera por condiciones de vulnerabilidad intrínsecas y socialmente contraídas ya existentes y no modificables.
Tradicionalmente los desastres se han clasificado como lentos o de inicio rápido.	Ha sido identificado como un desastre de “onda larga” como fue aplicado al VIH-SIDA en los noventa.
Existen pérdidas de infraestructura construida, patrimonio cultural y otros activos físicos.	Su impacto se experimenta en términos de condiciones y costos de salud y en términos de impacto económicos y sociales.
La preparación implica acciones previas para implementar sistemas de alerta temprana, la evacuación para proteger vidas, el suministro de elementos básicos para la protección y restablecimiento de servicios básicos.	La respuesta humanitaria temprana ha sido una combinación híbrida entre reducir la amenaza, reorientar los servicios básicos de salud y la respuesta a los problemas económicos y sociales.
La reconstrucción y recuperación se centra en la infraestructura, viviendas, transportes	La recuperación se enfoca en los efectos sociales y económicos expuestos y ocasionados por la pandemia.

Fuente: Lavell, Lavell (2020).

Frente a toda esta identificación conceptual, se puede indicar que efectivamente la pandemia por COVID-19, puede ser considerada como un desastre y seguirá considerándose como un riesgo latente cuya amenaza es el virus COVID-19 y las vulnerabilidades, las condiciones sociales y económicas presentes en el país.

Los desastres de onda larga, como lo identifica Piers Blaikie, no tienen las mismas características que los escenarios de desastres tradicionales, pero requieren la misma atención derivado que sus efectos son enfocados en elementos económicos y sociales, cuya recuperación no es inmediata. Corresponde entonces a las instituciones, atender las emergencias o el desastre que ocasionó la Pandemia por COVID-19, pero más aún considerar las lecciones aprendidas para prevenir el riesgo futuro desde una perspectiva de reducción de riesgo a desastres.

## Conclusiones

La reducción de riesgo a desastres, el desarrollo sostenible y la seguridad democrática tienen como elementos en común que colocan al centro de su actuación al ser humano, buscando su desarrollo integral.

La salud, es un elemento indispensable para el ser humano, sin salud no puede lograr su bienestar y desarrollo, en consecuencia, la carencia de esta es considerada una vulnerabilidad, una amenaza al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la seguridad democrática del país.

La pandemia por COVID-19 es considerada, un desastre de onda larga por sus características, corresponderá a las instituciones involucradas, registrar las lecciones aprendidas utilizando la reducción de riesgo a desastres como un referente para el análisis de la pandemia.

## Recomendaciones

Establecer una coordinación más estrecha entre todas las instituciones responsables de riesgo, seguridad y desarrollo para lograr una respuesta mejor articulada que permita el desarrollo del país.

Fortalecer los mecanismos de inteligencia estratégica derivado de que la pandemia por COVID-19, identificó que la conexión entre países puede interferir en la salud de los habitantes afectando su desarrollo y provocación de un desastre de onda larga.

Incluir la pandemia por COVID-19 en los diferentes instrumentos nacionales en donde se caracterizan a los desastres con la finalidad que las lecciones aprendidas durante estos años de pandemia, sean identificadas y consideradas para uso futuro.

## Referencias Bibliográficas

Alzate, A. T. (s.f.). Teoría General de Sistemas. Universidad Nacional de Colombia.

Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres. CONRED. (2012). LA VULNERABILIDAD ASOCIADA A LOS DESASTRES. GUATEMALA: UN MARCO CONCEPTUAL PARA GUATEMALA.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (octubre de 2020). La Crisis del COVID-19, su impacto sobre la agenda ODS y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Guatemala: GIZ.

Lavell Lavell, A. C. (4 de julio de 2020). El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión. Obtenido de Desenredando.: [https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell\\_2020-07\\_Covid-19\\_y\\_Desastre\\_Final.pdf](https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-07_Covid-19_y_Desastre_Final.pdf)  
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sendai, Japón.

Organización de Naciones Unidas, ONU. (2015.). Resolución aprobada por la Asamblea General, UN. Naciones Unidas, Asamblea General., París.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, STCNS. (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.



#### Oscar Estuardo Cossío Cámara

Magíster Scientiae en Tecnología y Administración de Recursos, Cum Laude, año 2008 y Licenciado en Tecnología y Administración de Recursos, año 2008 por la Universidad Galileo. Posee formación en seguridad, defensa y desarrollo del país. Así mismo, experiencia en áreas académicas, políticas y diplomáticas. Formó parte del Consejo Nacional para la Reducción de Desastres de la CONRED en los años 2015-2017 y actualmente es el Secretario Ejecutivo de la CONRED y Presidente pro Témporte del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC).

#### Carlota Lucía Cordón González

Magíster en Formulación y Evaluación de Proyectos, en la Facultad de Ciencias Económicas por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Licenciada en Relaciones Internacionales, en la Facultad de Ciencia Política por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Posee experiencia en docencia y planificación para el desarrollo. Actualmente es la Directora de Planificación y Desarrollo Institucional de la SE-CONRED.



*Copyright (c) Oscar Estuardo Cossío Cámara  
Copyright (c) Carlota Lucía Cordón González*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*

