

CAPÍTULO VII
DIRECTRICES PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES DE ORIGEN
VOLCÁNICO

1. Situación de la vulnerabilidad física y social de Guatemala con relación a los desastres.

Como vulnerabilidad física se entiende a los niveles de riesgos que presenta un área del territorio nacional en función de densidad de población, actividades económicas y recurrencia de los fenómenos naturales.

La vulnerabilidad social es la relación entre las condiciones socioeconómicas de la población y la infraestructura existente para satisfacer sus necesidades básicas. Entre menos se satisfagan dichas necesidades será más vulnerable las personas, comunidad ó región del país.

Con base en estos conceptos, la vulnerabilidad de Guatemala en cuanto a desastres naturales, se interpreta de la siguiente forma:

- la dispersión y concentración de la población en ciertas áreas del país, es una de las condiciones más importantes de la elevada vulnerabilidad de esas poblaciones ante eventuales desastres naturales;
- de acuerdo a investigaciones recientes, realizadas por instituciones encargadas de esto, las áreas de alta gravedad son como el área metropolitana, central y suroccidental;
- el crecimiento acelerado de la población conlleva un aumento de susceptibilidad a los riesgos potenciales generados por desastres naturales, sobre todo, cuando se evidencia que este crecimiento afecta cada vez más a las zonas señaladas como de alto riesgo;
- no se tiene la conciencia de la importancia de los programas preventivos para el efecto, las medidas se suelen tomar sólo cuándo ocurre el desastre;
- las respuestas de las personas debido a la estructura social tiene un total desconocimiento, capacitación y orientación;
- debe tomarse en cuenta que a medida que la población va creciendo y se cuenta con una mayor infraestructura, se producirá un mayor desastre. Si se toman en cuenta la ubicación geográfica de los desastres, se puede detectar, fácilmente, que ocurren en las áreas más pobladas.

2. Aspectos generales.

2.1 Antecedentes.

Si se analizamos la historia, Guatemala ha sido afectada por desastres en forma constante. Los desastres más importantes ocurridos en Guatemala entre 1,530 y 1,986 han sido, principalmente, temblores, desbordamientos, derrumbes, inundaciones, lluvias torrenciales y huracanes.

A partir del siglo XVI se han recabado datos sobre los desastres ocurridos en Guatemala, de acuerdo con la información que se encuentra en el Archivo de indias. Solamente después de ocurrido el evento que afecta, drásticamente, a la población, se han formado comités "Ad Hoc" para resolver problemas que éste presente, olvidándose al poco tiempo, los daños ocasionados; este procedimiento sigue al presente siglo.

Después del huracán Francelia fué creado por acuerdo Gubernativo del 8 de septiembre de 1,969 el CONE. Durante los primeros años que funcionó, realizó su trabajo atendiendo a los desastres después de que ocurrieron. En el año 1,987 se han programado cursos de capacitación con el fin de adiestrar a las autoridades locales y escolares para reducir los riesgos.

El CONE, por otro lado, cuenta con un plan de trabajo limitado para mitigar los desastres ya que su programa anual se circunscribe a la descripción de las áreas del territorio que pudieran salir afectadas, por los fenómenos naturales de acuerdo a los datos obtenidos con anterioridad.

Se evidencia, entonces, que aún no existe la preparación necesaria para reducir los riesgos a causa de los desastres, a pesar de los intentos realizados. En los últimos 10 años se han efectuado eventos para concientizar a la población en diferentes niveles, como son las propuestas del Primer Seminario Nacional sobre la Atención de Desastres presentadas en 1,984 y los seminarios organizados por el CONE é INSIVUMEH en 1,986 y 1,990, sobre el impacto de las erupciones volcánicas.

En 1,988 se crea el CEPREDENAC en pleno siglo XX, que dentro de las funciones que lleva implícitas están las siguientes: promover el estudio de los fenómenos naturales, apoyar la capacitación, el intercambio de información, seminarios, etc.

Ahora, a pesar de los esfuerzos hechos hasta el momento, aún no se ha reconocido la conexión existente entre desastres y desarrollo, ni siquiera se han considerado los planes de desarrollo a nivel nacional para la reducción de riesgos en la infraestructura, equipamiento, producción y desarrollo social.

2.2 Definición y delimitación del problema.

Los inadecuados procedimientos para la mitigación de los desastres, un crecimiento demográfico en forma acelerada y alta densidad de población provocan la pérdida de vidas humanas, dañan la infraestructura, equipamiento y vivienda del país y reducen la capacidad económica de la población.

En la mayoría de los casos no se puede detener el crecimiento y desarrollo de zonas propensas a desastres, sin embargo, con medidas de planificación, control del uso del suelo y empleo de materiales y buenas técnicas en la construcción, esto disminuye de alguna manera cualquier siniestro.

3. Marco teórico.

Una de las dificultades que presenta el análisis del impacto de los desastres es la diversidad de opiniones sobre la forma de enfocar el problema.

Cuando se tienen que tomar decisiones a nivel político, después que ha ocurrido el desastre, no son las propuestas más adecuadas las que llegan a realizarse. La mayoría de veces se encuentran con expertos que resuelven el problema sin tomar en cuenta los criterios de especialistas ni las experiencias que han ocurrido anteriormente. Este fenómeno es muy común en países como Guatemala, cuando se requiere proporcionar soluciones al ocurrir una catástrofe.

Hay gran discrepancia para las definiciones de desastre, las cuales varían de acuerdo con los intereses políticos, académicos, institucionales, ideológicos, etc. Los países pobres son los más afectados debido a los desastres reflejándose en los siguiente:

- presentan la tasa de mortalidad mayor por desastre;
- el mayor número de muertos por cada mil kilómetros cuadrados;
- el mayor número de muertos y heridos en desastres por cada 100,000 personas.

4. Estructura político social para la mitigación de desastres.

Al analizar la estructura administrativa del Gobierno, se observa que la mayor parte del sector público se enmarca y depende, básicamente, del Organismo Ejecutivo, presidido por el Presidente de la República y, sectorialmente, por cada ministerio de Estado.

La situación de Guatemala para la mitigación de desastres presenta un alto grado de dispersión de las leyes, lo cual conduce a su desconocimiento, dificultando su comprensión y observancia a diferentes niveles de la población.

El desarrollo institucional corresponde a situaciones de contingencias, en las cuales, los desastres naturales han obligado a que el gobierno dé una respuesta. Las dos instituciones relacionadas, nacieron cuando existieron las emergencias como lo son: el comité nacional de emergencia (CONE) y el comité de reconstrucción nacional (CRN).

Estas dos entidades son las únicas que se orientan al campo de la prevención y mitigación de desastres. Las demás entidades que aparecen dentro del Estado. Por ejemplo el INSIVUMEH, su labor esencial es el monitoreo constante de los fenómenos naturales. Su labor consiste, básicamente, y, esencialmente, en dar la voz de alerta antes de que ocurra algún siniestro.

5. Mitigación práctica a la hora de un desastre.

Comisión de prevención, evaluación y censos.

Generalidades de la organización.

- Diseñar y realizar actividades que puedan educar a la comunidad, para que ellos estén preparados a la hora de un desastre.
- Evaluar en forma permanente cómo están sucediendo la atención a las emergencias, a manera de ir retroalimentando las acciones de planificación.

5.1 Funciones antes del desastre.

5.1.1 Generales.

- Mantener listo el equipo de evaluación.
- Conocer las zonas que son vulnerables a los desastres.
- Realizar encuestas y censos a las zonas que son vulnerables.
- Debe existir una buena comunicación entre instituciones y poblaciones, a la hora de un desastre.
- Proponer la elaboración de planes de preparación para emergencias, en aquellas comunidades que pueden ser vulnerables.
- Mantener toda la información necesaria como: archivos, mapas, etc. para la que estén listos a la hora de un desastre.

- Promover talleres de actualización sobre temas relacionados con la comisión.
- Realizar con la comisión encargada, para analizar el funcionamiento de la misma.

5.1.2 Específicas.

Del coordinador.

- Dirigir las actividades de la comisión.
- Establecer las relaciones necesarias entre las instituciones.
- Tiene que evaluar las acciones antes, durante y después que ocurra un desastre.

Del encargado de capacitación.

- Tiene que establecer, con el coordinador, cursos internos y externos así como talleres para que la comisión se vaya actualizando.
- Diseñar, en forma conjunta con la comisión, todos aquellos programas de educación y capacitación para la comunidad.

Del encargado de censos, estadística y evaluación.

- Obtener los datos de vulnerabilidad, identificación de las zonas de riesgo.
- Organización de un banco de datos donde se puedan tener las emergencias que son atendidas.

Del encargado de programas de preparación.

- Tiene que realizar visistas a aquellas zonas que son vulnerables para establecer las metodologías de la evacuación.
- Hacer los contactos necesarios con los expertos, para que éstos puedan asesorar la actividad de la comisión.

Del encargado de materiales de la comisión

- Mantener paquetes con los siguientes materiales:
 - hojas de informe para las emergencias, tarjetas de encuestas, hojas de formato de censos, papel, hojas, lápices y lapiceros.

- Información del comportamiento de la población, a la hora de un desastre.

5.2 Funciones durante el desastre.

Generales.

- Hacer una reunión con la planeación para la atención de la emergencia.
- Desplegar a todo el personal de la comisión en el área donde ocurrió el desastre, para determinar la magnitud de la emergencia y la cuantificación de los daños.

Específicas.

Del coordinador.

- Mantener una comunicación abierta y un buen flujo de información a toda la comisión.
- Asignar a todo el personal necesario, para la atención de la emergencia.

Del encargado de docencia.

- Poner en marcha los planes de educación para la comunidad afectada por el desastre.

Del encargado de Censos, Estadística y Evaluación

- Buscar en el banco de datos, la información correspondiente sobre el área afectada y ponerla a disposición del grupo de trabajo que está involucrado en la emergencia.
- Obtener los censos del área afectada y remitirlos a la comisión que está encargada de los abastecimientos.

Del encargado de programas de prevención.

- Convocar a los expertos para que colaboren con la comisión, para tenerlos como consultores permanentes durante el tiempo que dure la emergencia.
- Recabar los datos, analizar y trazar en el mapa ó un croquis el área afectada.

Del encargado de materiales de comisión.

- Hacer una lista de los materiales para solicitarlos y lo que la comisión necesite.
- Entregar los paquetes de censos, que la comisión requiera, para tener la

información necesaria del sitio del desastre.

5.3 Después del desastre.

Generales.

- Evaluar todas aquellas actividades que se desarrollaron durante el desastre.
- Entregar los informes respectivos a las instituciones y entidades involucradas.

5.3.2 Específicas.

Del Coordinador.

- Evaluar todos los procedimientos realizados.
- Evaluar la eficiencia de los programas.
- Programar talleres para reafirmar los conocimientos, ó bien, corregir los ya existentes.

Del encargado de Censos, Estadística y Evaluación.

- Seleccionar toda aquella información importante para el banco de datos.
- Actualizar toda la información.

Del encargado de programas de preparación.

- Con la ayuda de los expertos, corregir toda la información acerca de mapas, croquis, etc. de la zona afectada.

Del encargado de materiales de comisión.

- Organizar y mantener la información necesaria para los censos.

6. Planificación para las emergencias.

La planificación es fundamental para la atención de las emergencias. Es necesario que toda entidad tenga un plan eficaz para poder salvar vidas, prevenir lesiones y reducir daños materiales. Las actividades de planificación pueden revelar la necesidad de elaborar un plan para una situación de emergencia. Se considera que cada plan debe ser completo é independiente y será utilizado por los grupos responsables para hacer frente a la emergencia.

Una catástrofe en mayor escala exige un enfoque especial, es necesario disponer de todos los recursos existentes y solicitarlos. Los planes de emergencia tienen el limitante que, aunque sean minuciosos y amplios, se elaboran con información y colaboración de parte de la comunidad. El intercambio de experiencias y conocimientos

entre las personas que participan es muy beneficioso para el plan.

6.1 Integración interinstitucional en el proceso de planificación.

La planificación general de la atención de las emergencias, es una tarea que se presenta muy compleja. Las personas é instituciones, planifican según sus políticas existentes.

6.1.1 Consideraciones que deben hacerse sobre el Gobierno.

- Debe existir una planificación adecuada a la hora que se presente una catástrofe.
- El Gobierno debe contar con un plan bien organizado, que pueda salvar vidas humanas, pueda evitar daños y coadyube con los sufrimientos de la población.

6.1.2 Consideraciones sobre el Comité Nacional de Emergencia.

- Estar preparado, verdaderamente, para hacer frente a cualquier emergencia.
- Las jerarquías deben estar bien establecidas, funciones y actividades que cada persona debe hacer en el momento de la emergencia.

6.1.3 Consideraciones sobre las entidades del sector privado y los servicios a la comunidad.

- Es muy importante que una persona ó grupo de personas, sepan con qué recursos se cuenta de parte del sector privado.
- Debe establecerse si el gobierno es el que va a coordinar a través de sus funcionarios ó si necesitará ayuda del sector privado y qué tipo de ayuda.

6.1.4 Consideraciones a los particulares.

- Sí se les ha enseñado y han aprendido lo que deben saber.
- La localidad donde viven, está preparada a la hora de una emergencia.
- Si se presenta la eventualidad, las personas particulares recibirán información verdadera y no habrá alguna mal información acerca de los acontecimientos acaecidos.

6.2 Fases de la planificación de desastres.

Un verdadero plan general deberá contener una serie de cuatro pasos como mínimo: mitigación, preparación, reacción y recuperación. Cada uno representa un conjunto de actividades que pasan a la siguiente fase.

6.2.1 Mitigación.

Es toda actividad que va encaminada a reducir ó atenuar un riesgo. Lleva implícita todas aquellas actividades a largo plazo que disminuyen los efectos de una catástrofe.

6.2.2 Preparación.

Es la planificación y organización para afrontar catástrofes. En esta fase se elaboran planes para salvar vidas humanas y reducir, al mínimo, los daños causados por la catástrofe.

6.2.3 Reacción.

Es la capacidad inmediata de atender después de una emergencia ó una catástrofe, aquí se toman medidas para hacerle frente. Tienen por objeto auxiliar a las víctimas, reducir la probabilidad de daños secundarios y acelerar la recuperación.

6.2.4 Recuperación.

Es el proceso de restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación de los servicios vitales indispensables y la reparación del daño físico sufrido. La recuperación no termina hasta que todos los sistemas regresan a la normalidad ó a una situación mejor que antes. La recuperación se presenta en dos etapas:

- a corto plazo: la recuperación funciona a un nivel mínimos los sistemas que son necesarios para la supervivencia.
- a largo plazo: puede ocurrir en el transcurso de varios años después que ha ocurrido una catástrofe. Tiene como finalidad que la vida vuelva a la normalidad ó a un nivel mejor que el anterior.

6.3 Secciones del plan básico.

Este plan sirve como referencia para el Comité de Emergencia, en el control de emergencias. Un plan básico tiene los siguientes pasos:

6.3.1 Presentación.

En esta parte del plan se presentan los objetivos, justificación y las siguientes fases:

investigación, preparación, reacción y recuperación, y, los factores de riesgo.

6.3.2 Situación y supuestos.

Esta fase comprende el análisis de riesgos y la vulnerabilidad.

6.3.3 Concepto de operaciones.

Comprende la forma global de cómo se llevará a cabo el control de la emergencia, tiene una descripción de las funciones que se llevarán a cabo a nivel de dirección y coordinación en las cuatro fases de la planificación, contiene, también, el procedimiento de alerta-alarma.

6.3.4 Organización.

Aquí se describen las organizaciones y oficinas responsables de la elaboración, mantenimiento y ejecución del plan de emergencias.

6.3.5 Dirección y control.

Se examina el mecanismo que permite poner en marcha el plan y tomar las medidas correspondientes para dirigir las funciones asignadas, también se verifica el procedimiento.

6.3.6 Continuidad.

Se analizan los aspectos legales y normativos que justifican la continuidad de los planes en futuras administraciones.

6.3.7 Administración y logística.

Aquí se trata la disponibilidad de los recursos y servicios de apoyo para las fases del proceso y las normas que permitan la utilización.

6.3.8 Seguimiento del plan.

Se establecen los mecanismos de seguimiento, elaboraciones de los planes y la coordinación.

6.3.9 Marco legal.

Incluye las leyes y decretos que amparan la elaboración del plan general, para el control de emergencias, disposiciones ó convenios que se hayan realizado.

6.3.10 Definiciones.

Es necesario que se tenga un "glosario de términos", que sea una sección aparte, también es necesario que se enumeren las siglas pertinentes.

6.3.11 Anexos.

Se refiere a los anexos del plan de Emergencias y a las operaciones, a la función que es preciso

desempeñar, la forma de llevarla a cabo. Pueden ser de varios tipos:

- el anexo de las operaciones de emergencia: las cuales se refieren a las medidas que se tomarán, inmediatamente, cuando se presente una emergencia;

- el anexo de evacuación: analiza la evacuación de la población cuando existen las catástrofes naturales ó las provocadas por el hombre;

- el anexo de alojamiento temporal: se ocupa del alojamiento colectivo que se puede conseguir, inmediatamente después de la catástrofe hasta que se puedan reparar las viviendas;

- el anexo de salvamento y rescate: se refiere a toda las actividades terrestres, fluviales, lacustres, marítimas y aéreas para localizar, identificar y trasladar a las personas que se han perdido ó han quedado atrapadas en la zona que ha sido afectada;

- el anexo de servicios de salud pública: se ocupa de la atención médica y odontológica, planea los centros regionales de salud pública en situaciones de emergencia;

- el anexo de información pública y educación: este grupo de personas está más consciente de los tipos de emergencia que pueden surgir, se les enseña sobre las medidas que deben tomar antes, durante y después de la emergencia;

- el anexo de evaluación de daños y reparaciones: establece las estimaciones y descripciones de los daños, basado en observaciones de los daños causados a raíz de una catástrofe y el tipo de asistencia que se requiere;

- el anexo de los servicios sociales: se ocupa de los servicios públicos de emergencia durante la catástrofe, entre éstos están: alimentos, agua, ropa y abastecimiento.