



ALLAN LAVELL
EDUARDO FRANCO
(Editores)

**ESTADO, SOCIEDAD Y
GESTIÓN DE LOS DESASTRES
EN AMÉRICA LATINA**

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

Este libro ofrece los resultados del proyecto de investigación "Sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y realizado con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. Incluye los casos de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú. Aborda el origen y la evolución de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que estos países se han dado en las últimas décadas para la gestión de los desastres, ligándolos tanto a las experiencias de desastres vividos como a los procesos sociales y políticos de esos países y de la región. En base a estudios de caso, realizados por investigadores e instituciones involucradas en el tema, somete a crítica la implementación de estas estructuras, revela las nociones que las informan, identifica a los actores sociales que intervienen y compara los procesos de tal manera de llegar a conclusiones generales para la región latinoamericana. Haciendo uso de un marco teórico que considera los más recientes y significativos avances sobre el tema y recogiendo la experiencia real del esfuerzo de los países para abordar esta problemática, sus conclusiones contribuyen tanto a reconocer los factores y procesos que significan estas estructuras como a la formulación de propuestas en ese campo.

Poco a poco los desastres dejan de ser vistos como las grandes emergencias producidas por fenómenos naturales imprevisibles y pasan a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto de variados factores que son parte de los procesos sociales de los países. Un terremoto, una erupción volcánica, una inundación o una sequía no son suficientes para producir un desastre: las construcciones inadecuadas para un medio en donde históricamente se han repetido los terremotos, la ocupación de las faldas de los volcanes activos como medio único y permanente de subsistencia, la ocupación de los cauces y las riberas de los ríos y quebradas por pequeñas poblaciones o por grandes ciudades, los sistemas productivos e infraestructuras incompatibles con las características del medio ambiente, la incapacidad de los Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos, son hechos que muestran a los desastres como el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad. En los años setenta y ochenta en América Latina, los países de la región han creado o reformado muchos de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales encargados de la problemática de los desastres. ¿En base a qué concepción de los desastres, a la participación de qué instituciones y actores sociales, siguiendo qué modelos y bajo la influencia de qué experiencias de desastres y de períodos políticos ha ocurrido esto? ¿Qué nivel de implementación y efectividad muestran estas estructuras en los diferentes países? ¿Logran incorporar todos los aspectos, actores e instituciones involucrados en los procesos que generan los desastres? ¿Deben hacerlo? ¿Cómo y en qué medida? Todas estas son preguntas que este libro busca responder para explicarse la situación de estas estructuras gubernamentales o nacionales, identificar sus límites, señalar sus posibilidades y ofrecer nuevas perspectivas para la innovación y el cambio.

TABLA DE CONTENIDO

GUATEMALA: EXAMEN DEL MANEJO INSTITUCIONAL DE DESASTRES EN DOS CASOS RECIENTES	5
FRANCISCO REYNA.....	5
EL VOLCÁN DE PACAYA	5
EL TERREMOTO DE SAN MIGUEL POCHUTA.....	9

GUATEMALA: EXAMEN DEL MANEJO INSTITUCIONAL DE DESASTRES EN DOS CASOS RECIENTES

Francisco Reyna

FLACSO-Guatemala

El artículo sobre "Atención de desastres en Guatemala" trata de determinar rasgos generales de la funcionalidad institucional en materia de desastres. Sin embargo, a manera de ilustración y para poder precisar algunos argumentos, queremos agregar dos estudios de caso: las erupciones del Volcán de Pacaya y el terremoto de San Miguel Pochuta del 18 de septiembre de 1991. Se trata de dos tipos de eventos diferentes respecto a su manejo y atención; mientras el primer caso representa un fenómeno recurrente y hasta cierto punto predecible en cuanto a los impactos inmediatos y mediatos sobre la población afectada, el terremoto de Pochuta tomó "por total sorpresa" a la población y las autoridades, a pesar de haber ocurrido en la región más expuesta a riesgo por sismicidad en Guatemala, la cual ya había sido seriamente afectada por el terremoto de 1976. Es de hacerse notar el hecho de que en los dos casos se trata de lugares relativamente cercanos a la capital y colindantes con el departamento de Guatemala, factor que podría ser considerado como favorable en comparación con las "regiones olvidadas" del país.

EL VOLCÁN DE PACAYA ¹

Se encuentra ubicado entre los departamentos de Guatemala y Escuintla, al sur de la ciudad capital, distando de ésta 40 kilómetros; a su alrededor se encuentran varias comunidades, las cuales, de una u otra manera, se ven afectadas por su actividad eruptiva constante.

Se tiene conocimiento de que este volcán no tuvo ningún tipo de actividad en un período aproximado de doscientos años, ya que la última erupción significativa registrada data del año de 1775, no contándose con datos precisos de los daños ocasionados por la misma. Es en el año 1961 que el volcán se reactiva provocando una violenta alteración en la vida de los pobladores alrededor del mismo. Se vuelve a registrar actividad significativa en los años 1966, 1967, 1973 y 1977, pero de ninguno de estos eventos se cuenta con información precisa que pueda ser útil para establecer la forma en que se abordaron las emergencias ni el papel institucional en las mismas. Sin embargo, los

¹ Este volcán, en su conjunto, está formado por varias cúspides fuertemente fracturadas y de estructura complicada. Existen allí dos conos de escoria recientes que han estado activos en tiempos históricos. En su falda, hacia el **nor-oeste**, se encuentra un complejo de cúpulas de lava. Una de sus características distintivas es la de poseer un cono con actividad casi ininterrumpida en los últimos treinta y tres años. Su altura aproximada es de 2,562.08 **Mts. S.N.M.**

eventos recientes de los años 1987, 1989 y 1993, proporcionan algunos elementos del comportamiento institucional y de diversos actores sociales.

El día 21 de enero de 1987, se produjo una explosión en este volcán que, según datos del Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), provocó la destrucción de 100 metros de su cráter principal y lanzó bloques de 2 metros de diámetro que cayeron hasta 1.5 Kms. del cráter; afectando de manera directa a cinco comunidades -las más cercanas al volcán-. Dicha explosión fue provocada por la apertura de un nuevo cráter.

La actividad volcánica se caracterizó por el lanzamiento de grandes cantidades de lava y cenizas; en un periódico se informa² que "los expertos han señalado su preocupación pues las corrientes de lava, especialmente hacia la región de Escuintla, avanzaron unos cinco kilómetros más". Grandes cantidades de cenizas y arena llegaron hasta el océano Pacífico y, por el cambio de los vientos, cantidades significativas de ceniza fueron llevadas hacia el oriente del país, alcanzando a tres departamentos.

Durante el mes de marzo de 1989, el volcán incrementó su actividad, volviendo a provocar situaciones dramáticas entre los pobladores aledaños. El día 7 de ese mes, se produjo una fuerte explosión que destruyó 125 metros de su cráter principal; la actividad intensa se prolongó hasta el 11 del mismo mes, produciéndose dos ríos de lava que pusieron en peligro tres comunidades cercanas. Expertos del INSIVUMEH estimaron que esta erupción tuvo la "misma fuerza" de la que se había producido dos años atrás. Se calculó que en menos de 24 horas de actividad, el volcán habría depositado en el área unos 6 mil metros cúbicos de lava. Se indicaba que dos peligros se presentaban como inminentes. Uno era la corriente de lava que podía llegar hasta áreas pobladas y el otro, las explosiones que podían lanzar material capaz de dañar viviendas de los pueblos circunvecinos. La actividad sísmica del área fue otro aspecto que se vio incrementado, ya que los sismos se generalizaron en la zona llegando a producirse uno por minuto.

En el mes de enero de 1993, se produjo una erupción con el colapso del borde sur de su principal cráter activo, provocando una avalancha de lava, grandes cantidades de ceniza y la emanación de gases a gran temperatura. En este mismo año, a finales del mes de septiembre, el volcán entró en actividad moderada expulsando significativas cantidades de ceniza. Lo característico de estas dos erupciones, que causó preocupación entre las diversas instituciones, fue la aparición de un nuevo elemento de alarma, es decir, la emanación de gases tóxicos.

La población principalmente afectada por la actividad volcánica se ubica en las áreas circunvecinas del cono volcánico y, según fuentes secundarias, se estima el número de pobladores que peligran en 125 mil personas, así como que su impacto destructor grave, al momento de un evento de enorme magnitud, sería de alrededor de 40 Kms. de radio.

Tres comunidades cercanas al volcán han sido las que se han visto directamente afectadas con la actividad de los tres eventos descritos, estimándose un promedio de

² Diario *El Gráfico* del 27 de enero de 1987, p. 6.

500 familias las que se vieron obligadas a tomar medidas de emergencia, como la de movilizarse hacia lugares más seguros para salvaguardar sus vidas y sus pocos bienes.

Los daños producidos por la actividad volcánica se producen principalmente en la agricultura, la cual es la principal actividad de los pobladores asentados en el área. y el cultivo mayormente afectado es el del café³. En diversas ocasiones los campos han quedado prácticamente calcinados; al enfriarse, la lava ha formado una capa rocosa extensa, bajo la cual han quedado cientos de hectáreas que antes fueron tierras cultivables. Daños significativos se han producido a personas propietarias de ganado, sobre todo vacuno y equino. La actividad volcánica ha destruido igualmente viviendas porque los techos han colapsado por el peso de las cenizas y del material ígneo lanzado por el macizo volcánico.

La actuación institucional en tomo a las emergencias se ha caracterizado por la presencia de un número de instituciones que comprenden al Comité Nacional de Emergencia (CONE), al Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), al Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), a la Dirección General de Caminos y Ministerio de Salud Pública, a la Universidad de San Carlos de Guatemala, dentro del denominado Sector Público. Dentro de las organizaciones no gubernamentales, la Cruz Roja, la Asociación de Radio de la Banda de los Once Metros (ARBOM) y los Bomberos Voluntarios. Con muy pocas variaciones en los diferentes casos, se puede establecer la participación de las distintas entidades de la siguiente forma:

- **El Comité Nacional de Emergencia (CONE).**

Institución a la que, formalmente, le corresponde "coordinar las acciones de todos los entes involucrados" en la atención de las emergencias, no sólo en este caso en particular, sino en todo el país. Actividades realizadas por esta institución han sido las de "levantar censos que puedan reflejar las características de la situación del área afectada"; además, ha participado en labores de evacuación de población en riesgo. El CONE también ha implementado otras medidas, como la conformación de un equipo de trabajo al mando de un militar cuya misión sería "dar asistencia en el área"⁴, no indicándose qué tipo de asistencia prestaría.

Se pudo establecer que el CONE creó un plan de emergencia para la región, consistente en la organización de los vecinos en una especie de "comité de emergencia" que dispone de una alarma ubicada en una de las aldeas consideradas de alto riesgo. Parece ser muy escasa la asistencia del CONE hacia ese "comité", ya que se menciona que el sistema de alarma ha sido utilizado para todo tipo de actividades de la comunidad, que van desde el hecho de "llamar a misa" hasta reuniones de toda índole sin ninguna relación con el objetivo inicial de su instalación.

³ Dos personas, propietarias de tierras cultivadas a corta distancia de la meseta del volcán, declararon que prácticamente lo habían perdido todo, que en sus terrenos ya no había más que piedras y troncos quemados, además agregaron "sabíamos que habría serios daños, pero nunca creímos que nos quedaríamos sin nada" (*Prensa Libre* del 23 de enero de 1987, p. 6).

⁴ Declaraciones del Director del CONE a Diario *El Gráfico* del 19 de marzo de 1989, p. 7.

- **El Comité de Reconstrucción Nacional (CRN).**

Su participación en las emergencias ha sido como encargado de proveer la infraestructura necesaria (vehículos, habilitar rutas, carpas, etc.), en el caso de evacuaciones, y atender a las víctimas en la entrega de materiales para la reconstrucción de viviendas, y el reparto de alimentos. Es de destacarse el hecho de que el CRN posee mejor capacidad organizativa y de ejecución que el CONE⁵.

- **El Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH).**

Ha tenido como labor la vigilancia (monitoreo) y diagnóstico de los fenómenos ; en entrevistas se mencionó que estas labores se llevan a cabo con algún grado de coordinación con el CONE, sin embargo no fue posible establecer en qué consiste esa coordinación. Las actividades del INSIVUMEH se ven muy limitadas por la carencia de equipo adecuado para llevarlas a cabo con eficiencia. Como consecuencia de las fuertes erupciones que se dieron del 21 al 25 de enero de 1987, el INSIVUMEH, con el auxilio del vulcanólogo Norman G. Banks, preparó los mapas de amenaza del volcán de Pacaya. La elaboración de dichos mapas y el análisis técnico in situ de la situación, condujo al INSIVUMEH a recomendar crear las condiciones para el traslado de los habitantes del área considerada como de mayor riesgo, que incluye tres comunidades, y considerar tales zonas como no habitables en lo sucesivo, y protegerlas para "Área de Parque Nacional y de Conservación Natural".

- **El Ministerio de Salud Pública y la Cruz Roja⁶.**

Estas instituciones han cumplido actividades muy precisas relacionadas con sus áreas de trabajo, como la atención de heridos, asistencia médica especializada en casos necesarios, etc.

- **La Dirección General de Caminos.**

Ha participado en la limpieza de los principales accesos a las áreas afectadas, así como de las carreteras que se vieron cubiertas de arena.

- **La Asociación de Radio de Banda de los Once Metros (ARBOM).**

Ha colaborado en comunicaciones por radio, proporcionando información sobre las emergencias.

- **Los Bomberos Voluntarios.**

Han estado presentes en labores de apoyo para evacuaciones.

- **La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).**

Sobre todo participó en las últimas erupciones significativas del volcán, por medio del departamento de toxicología y en colaboración con el Ministerio de Salud Pública, con el

⁵ Ya terminado este trabajo, el Comité de Reconstrucción Nacional sorpresivamente fue clausurado por el Presidente de la República a finales de 1994, sin que ninguna otra institución retomara sus funciones.

⁶ La Cruz Roja cerró sus actividades en nuestro país, en el año 1992, por falta de recursos económicos.

objeto de analizar los gases venenosos⁷ y poder estimar los efectos en los pobladores expuestos en cuatro comunidades.

El comportamiento institucional en estos tres eventos muestra que, a la hora de la emergencia, la atención que se da a la población se caracteriza por la improvisación, participación fragmentada, sin ninguna clase de coordinación, o, en muchos casos, con duplicación de funciones. No se pudo establecer ningún tipo de organización formal interinstitucional de atención a este tipo de desastres, a pesar de la recurrencia del mismo.

Aspectos de prevención sólo se vislumbran, de manera incipiente, en labores de monitoreo y planes de evacuación, aunque en este último aspecto se pudo establecer contradicciones entre el discurso oficial de las instituciones "encargadas" de la evacuación y las opiniones de los pobladores, quienes han manifestado que la iniciativa de evacuar las comunidades de alto riesgo siempre ha sido de los pobladores y que las instituciones encargadas de la emergencia llegan al lugar cuando todo ha pasado. Existe entre los pobladores del área un alto grado de pérdida de credibilidad en las instituciones del Sector Público.

En la actualidad, está en marcha la creación de la COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL TRASLADO DE LA POBLACIÓN EN RIESGO EN EL ÁREA DEL VOLCÁN DE PACAYA, surgida por iniciativa del INSIVUMEH y del CRN, a la que se ha invitado a participar a otras instituciones del Sector Público y no gubernamental, dentro de estas últimas a FLACSO. En reuniones introductorias a la temática de la COMISIÓN, se ha puesto de manifiesto que esta iniciativa se sustenta sobre bases intervencionista-autoritarias de las instituciones oficiales, sin un criterio objetivo que parta de la opinión de los principales afectados, o sea, los pobladores del área de riesgo. Se plantea el traslado de las comunidades como la única solución al problema, sin considerar la problemática social que se pueda derivar de tal medida, tanto a la hora de consultarlo a la población como al momento de realizarlo.

EL TERREMOTO DE SAN MIGUEL POCHUTA

Este es un municipio del departamento de Chimaltenango (departamento vecino del de Guatemala), ubicado al sur este. Cuenta con redes, veredas y caminos que unen sus poblados y propiedades rurales entre sí y con los municipios vecinos. Es un municipio cuya población es mayoritariamente indígena y que tiene como principal actividad económica la agricultura de cultivos tradicionales, como maíz y frijol; existen numerosas fincas de café, el cual es considerado el principal cultivo del área.

⁷ Posteriormente se determinó que el gas emanado del volcán estaba compuesto por ácido sulfídrico con alto contenido de cloro y monóxido de carbono que, unidos, forman el ácido clorhidrosulfuroso, altamente peligroso para la vida humana.

El día 18 de septiembre de 1991, por la mañana, se produjo un evento sísmico, calificado por el INSIVUMEH como superficial, de una magnitud de 5.3 grados, en la región sur-oeste del departamento de Chimaltenango.

De toda el área afectada por el sismo, la que sufrió el mayor impacto fue la de Pochuta, calculándose destrozos en por lo menos el 80% de dicha población y habiéndose estimado su intensidad en VII MM, en la zona de mayor desastre. El INSIVUMEH señala que, posteriormente al evento principal, se desarrollaron 436 réplicas con oscilaciones entre 0.6 y 4.0 grados de magnitud.

Una de las opiniones que se comparte acerca del impacto que este evento tuvo en la comunidad de Pochuta es que en su mayor parte los destrozos fueron causados por la mala construcción de las viviendas, las cuales, en su gran mayoría, estaban hechas de adobe. Efectos negativos posteriores fueron causados por los ríos El Jiote y Pichiyá y por la gran cantidad de derrumbes en los alrededores, que provocaron correntadas de lodo que afectaron de manera directa a pobladores del área⁸.

Datos finales sobre este fenómeno dan cuenta de 25 personas muertas, 185 con heridas de consideración y aproximadamente 2,300 viviendas destruidas⁹. Los daños materiales en quetzales se estimaron en Q.300 millones¹⁰.

Las principales instituciones que actuaron en la atención de la emergencia fueron el CONE, Médicos Sin Fronteras (Francia), el Comité de Reconstrucción Nacional, INSIVUMEH, Ministerio de Salud Pública, Cruz Roja, Bomberos, la Iglesia local y grupos de catequistas del lugar. También se tuvo conocimiento del arribo de una misión de las Naciones Unidas para evaluar los daños causados, no fue posible obtener más información sobre la presencia de esa misión en el país.

Una gran limitación para la asistencia inmediata al lugar del evento fue la mala infraestructura vial de la región afectada, la cual, además, se vio seriamente afectada por derrumbes que prácticamente imposibilitaron el ingreso por tierra. EL CONE informó que las labores de rescate de los heridos y su traslado a centros asistenciales se realizó por medio de helicópteros. También la asistencia alimenticia, de medicinas y ropa, llevada a aproximadamente 23,000 personas, se hizo por vía aérea; de acuerdo al

⁸ "...los ríos El Jiote y Pichiyá fueron los encargados de arrastrar las grandes cantidades de lodo que hicieron sacudir a la población, cuyos habitantes corrieron por las calles, cuando estos se desbordaron y rompieron las puertas de varias casas, por donde salió la avalancha que recorrió las calles del lugar...un constante retumbo que duró más de una hora, se hizo escuchar cuando el río quebraba enormes árboles, así como las partes traseras de un número no especificado de viviendas que se encuentran ubicadas a orillas del río El Jiote...". (Periódico *Prensa Libre* del día 25 de septiembre de 1991, p.3).

⁹ Datos del INSIVUMEH obtenidos del informe del Comité Nacional de Emergencia -CONE-.

¹⁰ Datos tomados del periódico *Prensa Libre* del día 20 de septiembre de 1991, cuya fuente original fue el Comité Nacional de Emergencia (CONE).

CONE, se estableció un puente aéreo con naves del ejército guatemalteco y salvadoreño¹¹.

Uno de los problemas para atender la emergencia fue la falta de equipo adecuado¹².

Varias instituciones participantes, pertenecientes al sector no gubernamental, coincidieron en señalar que a algunas áreas afectadas no se llegó por la falta de seguridad para su personal, por falta de contactos para entrar a las comunidades y por la falta de conocimiento del lugar. También se destaca el hecho de la falta de información oficial sobre el evento y la escasez de comunicación de las instituciones encargadas de "coordinar" la ayuda. Al respecto, en un taller realizado por el PNUD, la OPS y la OEA sobre gestión de desastres¹³, donde se evaluó el manejo en el caso de Pochuta, se destacó que la comunicación interinstitucional se condujo de manera muy ambigua, sumándose a ello los obstáculos que el sistema burocrático impuso, lo que se evidenció en las pocas instituciones que participaron; éstas trabajaron de manera aislada, tan es así que cada una generó su propio informe y dispusieron de él según sus conveniencias e intereses y de acuerdo a su especialización. Los mecanismos de recolección de la información se caracterizaron por ser en extremo lentos, debido a que fue tomada directamente del lugar de los hechos (no había información sistematizada), y por la falta de recursos humanos, técnicos y materiales.

Destaca el hecho de que a pesar de una supuesta organización intergubernamental, ésta se caracterizó por ser poco eficiente; cada uno de sus elementos actuó casi por "inercia" y sin coordinación con las otras partes.

Podemos asegurar que en este tipo de emergencias la actuación de las instituciones del Estado no está reglamentada por un organigrama de trabajo que pueda designar atribuciones específicas de cada una de éstas; sin embargo, en el sector de Salud Pública sí existe un plan normativo de acciones en el caso de emergencias, contemplado en el denominado **Plan Nacional de Emergencia en Salud para Situaciones de Desastre**, el cual se vio seriamente restringido en esta emergencia por la crisis económica en que se encuentra el Sistema de Salud Pública y por la inexistencia de límites en la ingerencia organizativa y administrativa por parte de otras instituciones.

¹¹Al preguntarse a una de las instituciones participantes el por qué de la presencia de naves de la fuerza aérea salvadoreña, nos indicó que esto se debió a asuntos de seguridad y al riesgo que se corría de que los aviones guatemaltecos fueran derribados por la guerrilla, ya que el sismo se produjo en un área de conflicto donde se dan frecuentes enfrentamientos armados.

¹²Al ser entrevistado el coordinador general del CONE, dijo: "a pesar de que diferentes cuerpos de salvamento se trasladaron a los lugares donde se produjeron los mayores daños, no cuentan con ningún recurso extra que no sea la buena voluntad y cooperación de instituciones como el ejército, Cruz Roja y Bomberos" (Prensa Libre del 22 de septiembre de 1991, p. 7).

También el doctor Fernando Corzantes Zúñiga, Coordinador del Área de Desastres del Ministerio de Salud Pública, señala las limitaciones que tienen (y que tuvieron en Pochuta) por el hecho de no poseer recursos suficientes para atender a la población en caso de una catástrofe de gran magnitud.

¹³Curso Nacional Sobre Manejo de Desastres, Guatemala, 25-29 de noviembre de 1991.

Además, los mecanismos de coordinación con las instituciones privadas y no gubernamentales no existen ; este hecho repercutió de manera enorme en la asistencia que se dio al caso de Pochuta pues la ayuda, tanto local como internacional, no llegó a toda la población y el trabajo institucional fue sectorial, aislado y con duplicación de esfuerzos y, en consecuencia, desperdicio de recursos.

Se puede establecer que la asistencia de este tipo de eventos sólo se inscribe en la fase de atención a la emergencia, no teniéndose conocimiento de ningún plan o proyecto encaminado a considerar la prevención/mitigación como coadyuvantes en la reducción de los grandes impactos de estos fenómenos geodinámicos.