

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONRED Y SU RESPONSABILIDAD EN LOS
FENÓMENOS NATURALES**

RAMÓN ALBERTO CASTAÑEDA VÁSQUEZ

GUATEMALA, ABRIL 2010

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONRED Y SU RESPONSABILIDAD EN LOS
FENÓMENOS NATURALES**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RAMÓN ALBERTO CASTAÑEDA VÁSQUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, abril 2010

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Julio Roberto Echeverría Vallejo
Secretario: Lic. Ronald David Ortíz Orantes
Vocal: Lic. David Sentés Luna

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez
Secretario: Lic. Héctor Manfredo Maldonado
Vocal: Licda. Marisol Morales Chew

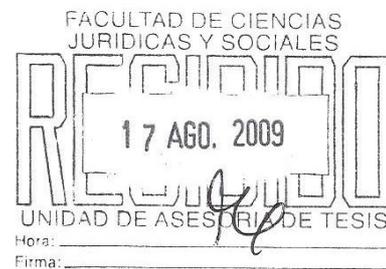
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas por sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de la tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y del Examen General Público).

LIC. CARLOS AUGUSTO BARRERA LEMUS
14 Calle 9-07, Oficina 5, zona 1
Cel. 5616-5382
Guatemala. C. A.



Guatemala, 20 de julio de 2009.

Licenciado
Carlos Castro Monroy
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.
Ciudad



Apreciable Licenciado:

En cumplimiento de la resolución del 13 de enero de dos mil nueve, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis de esa facultad, procedí a asesorar el trabajo de tesis del estudiante RAMÓN ALBERTO CASTAÑEDA VÁSQUEZ, intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONRED Y SU RESPONSABILIDAD EN LOS FENÓMENOS NATURALES.”**

El trabajo antes descrito es interesante en su contenido, el sustentante se basa en aspectos doctrinarios recientes, haciendo un recuento de los desastres naturales que han ocurrido en Guatemala, las respuestas encontradas en las instituciones que tienen la obligación de la mitigación de desastres; el nacimiento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED–, complementada con aspectos legales enmarcados dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Posteriormente, se realiza un análisis de las responsabilidades jurídicas y la solución para la solución de conflictos.

LIC. CARLOS AUGUSTO BARRERA LEMUS

14 Calle 9-13 zona 1

Cel.5616-5382

Guatemala. C. A.



Analizando el trabajo de investigación, determino que en el presente, se han observado las aplicaciones científica de los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético; en las técnicas utilizadas también se aplicaron las fuentes directas de información, encuestas, entrevistas y la de observación, donde se llevó a cabo la investigación y como técnica indirecta, la bibliográfica, de análisis y contenido.

Considero que la redacción utilizada reúne las condiciones exigidas por nuestra casa de estudios superiores, las conclusiones y las recomendaciones son oportunas y la bibliografía utilizada, es acorde a la importancia del tema desarrollado.

Por las razones expuestas, me es grato reconocer el mérito del trabajo realizado por el estudiante RAMÓN ALBERTO CASTAÑEDA VÁSQUEZ y de importancia la contribución científica que se realiza de la misma, en consecuencia, considero que la tesis analizada reúne las condiciones necesarias para ser aprobada, de conformidad con el Artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público.

Sin otro particular me es grato suscribirme de usted, como su deferente servidor.

Atentamente,

LIC. CARLOS AUGUSTO BARRERA LEMUS
ABOGADO Y NOTARIO.
COL.4119.

LIC. CARLOS AUGUSTO BARRERA LEMUS
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiuno de agosto de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JORGE LEONEL FRANCO MORÁN, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante RAMÓN ALBERTO CASTAÑEDA VÁSQUEZ, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONRED Y SU RESPONSABILIDAD EN LOS FENÓMENOS NATURALES".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
CMCM/mbbm.

LIC. JORGE LEONEL FRANCO MORÁN
ABOGADO Y NOTARIO
8ª Avenida 20-22 zona 1
Tels.: 2432-3203 y 5512-9743



Guatemala, treinta de agosto de 2009.

Licenciado
Carlos Castro Monroy
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.
Ciudad



Apreciable Licenciado Castro:

En cumplimiento de la resolución del 21 de agosto de dos mil nueve, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis de esa facultad, procedí a revisar el trabajo de tesis del estudiante RAMÓN ALBERTO CASTAÑEDA VÁSQUEZ, intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONRED Y SU RESPONSABILIDAD EN LOS FENÓMENOS NATURALES”** en virtud de lo cual le informo:

1. Revisé la tesis presentada por el estudiante Castañeda Vásquez, a la cual se le efectuaron algunas correcciones, las que fueron atendidas por el sustentante.
2. Analicé el trabajo de investigación de tesis en su forma y contenido y a mi criterio, la misma llena los requisitos de actualidad e importancia del tema desarrollado, exigidos por nuestra facultad.

LIC. JORGE LEONEL FRANCO MORÁN
ABOGADO Y NOTARIO
8ª Avenida 20-22 zona 1
Tels.: 2432-3203 y 5512-9743



3. Dentro del presente trabajo de investigación considero que se ha observado la aplicación científica de los métodos deductivo, inductivo, analítico y el sintético; en las técnicas utilizadas también se aplicaron las fuentes directas de información, encuestas, entrevistas y la de observación, donde se llevó a cabo la investigación y como técnica indirecta, la bibliográfica, de análisis y contenido.
4. La redacción utilizada reúne las condiciones exigidas, las conclusiones y las recomendaciones son oportunas, la bibliografía está actualizada en referencia al tema estudiado e importante la contribución científica que se realiza de la misma, en cuanto a la responsabilidad de la CONRED, en la prevención de los fenómenos naturales que suceden en Guatemala.

Por lo anteriormente expuesto **DICTAMINO** que la tesis presentada, llena los requisitos exigidos por nuestra casa de estudios superiores, de conformidad con el Artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público.

De usted, respetuosamente.


LIC. JORGE LEONEL FRANCO MORÁN
REVISOR
COL. 2252

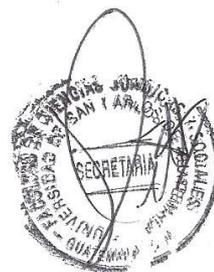


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, dieciséis de febrero del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante RAMÓN ALBERTO CASTAÑEDA VÁSQUEZ, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONRED Y SU RESPONSABILIDAD EN LOS FENÓMENOS NATURALES. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/slh.



DEDICATORIA

- A Dios:** Un eterno agradecimiento por hacerme poseedor de bienes invaluable, una actitud positiva y sobre todo, la virtud de la humildad.
- A Guatemala:** Deseo que haya paz, fraternidad, hermandad y solidaridad.
- A mis padres:** María Anita Vásquez V. (+) flores sobre su tumba, con especial dedicatoria y agradecimiento, por ese legado de carácter determinante y a Ramón Castañeda, que en su lecho de enfermo, reciba, disfrute y me acompañe en este logro familiar.
- A mi esposa:** Sonia L. Salazar de Castañeda, gracias por su incondicional apoyo y por compartir el sacrificio y tiempo invertido en este importante proyecto.
- A mis hijos:** Fabiola Azucena, Eddy Alberto y Luis Arturo; mi primordial motivo de superación académica, gracias por su comprensión y apoyo.
- A mis hermanos:** Leticia Floridalma, Josefa Aracely, César Augusto y Eddy Estuardo. Gracias por su solidaridad.
- A mis nietos:** Edgar Fernando y Daniel Arturo. Los quiero mucho.
- A los licenciados:** Héctor A. Sánchez A., Carlos Augusto Barrera Lemus y Jorge Leonel Franco Morán, por su apoyo en la asesoría y revisión de este trabajo.
- A:** Todos mis amigos y amigas que me apoyaron dentro y fuera de la facultad.

A: A la gloriosa y tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala.

Especialmente: A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales .

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Guatemala ante los desastres naturales.....	1
1.1. Desastres naturales.....	2
1.1.1. Desastres hidrológicos.....	7
1.1.2. Deslizamientos, desprendimientos y aludes.....	10
1.2. Instituciones para la prevención de desastres.....	12
1.2.1. El Comité Nacional de Emergencias.....	12
1.2.2. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-.....	13
1.3. Nacimiento de la CONRED.....	15
1.3.1. Visión y misión.....	16
1.3.2. Organización.....	16
1.3.3. La competencia.....	18
1.3.4. Jurisdicción de la CONRED.....	21
1.4. Sistemas de emergencias.....	23
1.4.1. El triage.....	23
1.4.2. Reglas del triage.....	24
1.4.3. Sistemática del triage.....	25
1.4.4. Niveles del triage.....	25
1.4.5. Clasificación de las víctimas.....	26
1.4.5.1. Tarjeta roja.....	26
1.4.5.1. Tarjeta amarilla.....	27
1.4.5.1. Tarjeta verde.....	28
1.4.5.1. Tarjeta negra.....	29
1.5. Tipos de alertas.....	30
1.5.1. Amarilla.....	30
1.5.2. Verde.....	31

	Pág.
1.5.3. Anaranjada.....	31
1.5.4. Roja.....	32
1.5.5. Respuesta inmediata.....	33

CAPÍTULO II

2. Financiamiento de la CONRED.....	35
2.1. Presupuesto.....	35
2.2. Financiamiento ante los desastres.....	38
2.2.1. Nacional.....	38
2.2.2. Internacional.....	38
2.3. El desarrollo de la CONRED.....	39
2.4. Crisis nacional.....	43
2.4.1. Vulnerabilidad.....	43
2.5. Emergencias estatales.....	47
2.5.1. Estado de prevención.....	47
2.5.2. Estado de calamidad pública.....	49
2.6. La municipalidad ante los desastres.....	49
2.6.1. El municipio.....	50
2.7. La competencia municipal.....	52
2.7.1. Competencia constitucional.....	53
2.7.2. Competencia legal.....	54
2.7.3. Competencia transferida.....	55
2.8. Elementos determinantes de la competencia.....	56

CAPÍTULO III

3. Los conflictos de incumplimiento de la CONRED.....	59
3.1. Consecuencias.....	59
3.2. Pérdidas humanas.....	61

	Pág.
3.3. Pérdidas materiales.....	65
3.4. Legislación vigente.....	67
3.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	67
3.4.2. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres naturales o provocados, Decreto Número 109-96, Congreso de la República.....	69
3.4.3. Ley de Desarrollo Social, Decreto Número 42-2001, Congreso de la República.....	70
3.4.4. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002, Congreso de la República.....	72
3.4.5. Ley General de Descentralización, Decreto Número 42-2001, Congreso de la República.....	73
3.4.6. Código Penal, Decreto Número 17-73, Congreso de la República.....	74
3.4.7. Código Civil, Decreto Ley 106, Gobierno de Facto.....	75
3.4.8. Código Municipal, Decreto Número 12-2002, Congreso de la República.....	75
3.5. La responsabilidad jurídica.....	76
3.5.1. Responsabilidad civil.....	78
3.5.2. Responsabilidad penal.....	79

CAPÍTULO IV

4. La solución a los conflictos de incumplimiento.....	81
4.1. Estudios de suelos.....	81
4.2. Estudios de áreas de riesgo.....	82
4.2.1. Mapas de riesgo.....	82
4.2.2. Prevención y planificación.....	84
4.2.3. Modelos de mitigación.....	85
4.3. Capacidad de reacción.....	86

	Pág.
4.4. Simulacros, una respuesta real.....	88
4.5. Respuesta ante un desastre.....	88
4.6. Canalización de ayuda.....	90
4.7. Análisis a un caso concreto.....	92
4.7.1 La Unión, Zacapa.....	92
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES.....	97
BIBLIOGRAFÍA.....	99

INTRODUCCIÓN

Guatemala está ubicada en una región geológicamente potencial para que sucedan desastres naturales, así ha habido episodios que han marcado la historia dejando secuelas lamentables para todos los guatemaltecos.

Ante dichos fenómenos se han creado instituciones para prevenir estos desastres, importante es por ello la presente investigación. En el mismo, el objetivo general fue establecer cuál es la responsabilidad jurídica en que ha incurrido la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres–CONRED-, al no prevenir a los habitantes ante los desastres naturales. Los supuestos que sirvieron de base para el desarrollo de este estudio fueron principalmente: La CONRED no asume su responsabilidad ante los desastres naturales que ocurren en Guatemala; así mismo, que la CONRED a la fecha, no cuenta con estudios de suelos para determinar cuáles son las áreas peligrosas para ser habitadas en el territorio guatemalteco y de la misma manera, la CONRED, debe asumir las consecuencias por no tener la capacidad inmediata para prevenir y mitigar los desastres naturales.

En el capítulo I, se desarrolla lo que Guatemala ha vivido ante los desastres naturales, las instituciones que han existido para la prevención y mitigación, específicamente el nacimiento de la CONRED, los sistemas de emergencias, las víctimas, su clasificación y los tipos de alertas; en el capítulo II, se estudia el financiamiento de la CONRED y su presupuesto; en el capítulo III, se analizan los conflictos de incumplimiento, las consecuencias, las pérdidas humanas y materiales, la legislación vigente; y en el capítulo IV, se examina las soluciones a los conflictos de incumplimiento, estudios de suelos en áreas de riesgo, mapas de riesgos, modelos de mitigaciones, capacidad de reacción, simulacros y canalizaciones de ayudas.

En esta investigación se ha aplicado la teoría científica y se han utilizado los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético.

Las técnicas utilizadas fueron las fuentes directas de información, entrevistas y la observación en el deslizamiento ocurrido ⁽ⁱ⁾ en La Unión Zacapa, éste se tomó como un

caso concreto objeto de análisis por el sustentante, con ello se ha comprobado la hipótesis planteada al inicio, la técnica indirecta, fue la técnica bibliográfica, de análisis y contenido.

Como en todo estudio, deben existir conclusiones y recomendaciones, las cuales se han realizado para que la CONRED, conjuntamente, con el Ministerio de Educación y otros ministerios, realicen una campaña masiva de prevención y mitigación ante los desastres naturales.

CAPÍTULO I

1. Guatemala ante los desastres naturales

Guatemala tiene una superficie territorial de 108,889 Km.², se encuentra ubicada geográficamente entre 13°, 45', 17° y 50' latitud norte y 88° 46' y 92° 15' longitud Oeste, en América Central, limitada al Norte y al Oeste con la República de México; al este con Belice, el mar de las Antillas o Caribe y la República de Honduras y El Salvador y, al sur con el océano Pacífico. En los órdenes Administrativos y políticos esta dividida en 22 departamentos, así como 333 municipios y su capital en la ciudad de Guatemala.

Guatemala ha sufrido los embates de la furiosa naturaleza, uno de los desastres más devastadores fue el terremoto de febrero de 1976, han pasado más de treinta años y aún hay secuelas de tan lamentable suceso, en el año 2008 y 2009, después de este suceso se han registrado episodios que hemos sufrido los guatemaltecos, por ejemplo, el huracán Mitch, la tormenta Stan y el derrumbe de La Unión, Zacapa, han marcado la historia, de lo cual se puede inferir que ante los mismos, el país es altamente vulnerable y sin reacción ante los desastres que han ocurrido.

El país se caracteriza por estar ubicado dentro de una región geológica y geográfica, con un gran potencial del impacto de múltiples amenazas naturales y por su situación social, económica y de desarrollo, se generan altas condiciones de vulnerabilidad, lo que provoca que un gran porcentaje de la población, su infraestructura y los servicios, estén expuestos a diferentes riesgos, que pueden desencadenar en desastres, así mismo, se

presentan amenazas de tipo antropogénicas, por la relación ser humano naturaleza y en sus actividades con la misma.

Dentro de la historia que se ha vivido, se pueden contar miles de incidentes que afectaron al país, por ejemplo, desde mil novecientos sesenta y nueve, a la actualidad dos mil nueve; qué instituciones tenían la responsabilidad de velar por la prevención de los desastres, los dirigentes administrativos del Comité Nacional de Emergencias- CONE- hasta llegar a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres - CONRED-.

1.1. Desastres naturales

Durante tiempos inmemoriales diferentes áreas del globo terráqueo han sufrido tragedias o sucesos relacionados con la ira de la naturaleza, durante los últimos años también relacionados con la negligencia humana al manejar con antojos personales los avances tecnológicos o científicos. Estos fenómenos o hechos son comúnmente llamados tragedias, calamidades, desastres o catástrofes, sin embargo, estos reciben un nombre específico dentro del acervo cultural, simplemente, desastres.

Los desastres son sinónimos de enormes pérdidas humanas y materiales que ocasionan en cierta medida los eventos o fenómenos en las comunidades, tal es el caso de terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, deforestación, contaminación ambiental y otros. Los desastres no son naturales, se puede decir que algunos de los

fenómenos que los producen si son naturales, este vocablo se diferencia en dos términos, los fenómenos y los desastres naturales.

ambos la naturaleza se encuentra en un proceso permanente de movimiento y transformación, que se manifiesta de diferentes maneras, a través de fenómenos de cierta regularidad como la lluvia en algunos meses del año en zonas montañosas, y de aparición extraordinaria y sorprendente, como los temblores de la tierra, las erupciones volcánicas o el desgaste natural del suelo que produce la erosión.

Es necesario en la presente investigación que se defina lo que es un desastre y lo que éste implica, existe una definición según el Departamento de Asuntos Humanitarios – DHA- por sus siglas en inglés, el mismo, se encuentra en Wikipedia, la enciclopedia libre, señala: “Desastres puede ser comprendido como un suceso que causa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, excediendo la capacidad de respuesta de la comunidad afectada, efectivamente un desastre ocurre cuando un considerable número de personas experimenta una catástrofe y sufren un daño serio o perturbación de su sistema de subsistencia, de tal manera que la recuperación resulta improbable sin ayuda externa. Se entiende por recuperación, la recuperación psicológica y física de las víctimas, el reemplazo de recursos físicos y las relaciones sociales requeridas para utilizarlos.”¹

Los desastres surgen de la interacción y coincidencia en un tiempo y espacio dados, de un fenómeno natural potencialmente destructivo, condiciones de vulnerabilidad dentro

¹ <http://es.wikipedia.org>. **Desastres naturales**. pág. 25

de las comunidades y entornos en los cuales impacta el fenómeno. Para ejemplificar mejor este concepto se suele expresar que el desastre es la sumatoria de peligros y vulnerabilidad, con lo cual ambos factores se constituyen en condicionantes para que se produzca un desastre.

Un desastres es un acontecimiento o serie de sucesos de gran magnitud, que afecta gravemente las estructuras básicas y el funcionamiento normal de una sociedad, comunidad o territorio, ocasionando víctimas y daños o pérdidas de bienes materiales, infraestructura, servicios esenciales o medios de sustento a escala o dimensión más allá de la capacidad normal de las comunidades o instituciones afectadas para enfrentarlas sin ayuda, por lo que se requiere de acciones extraordinarias de emergencia.

De esta definición se desprende que un desastre no es un fenómeno natural, sino las consecuencias del impacto de un determinado fenómeno de origen natural o vinculado a la tecnología sobre una sociedad, una comunidad y los elementos vulnerables existentes en un territorio dado. En un intento de síntesis puede señalarse que un desastre constituye un evento súbito, inesperado, provocado por la naturaleza o por el hombre, que por su magnitud afecta las estructuras biopsicosocio ecológicas, alterando la cotidianidad, causando daños, pérdidas materiales y humanas que colocan a la población en una situación de crisis.

El autor Espinosa Borbón, opina: “Que conocido el impacto y consecuencias negativas de los diferentes tipos de desastres naturales, se ha determinado progresivamente la necesidad de la mitigación y de la preparación de toda la sociedad. La sociedad es la

más afectada por los desastres, y a su vez es ella la que de manera más efectiva debe participar en su solución. La falta de visión de futuro de las sociedades ha determinado en gran medida la creciente vulnerabilidad frente a los desastres naturales.”²

Sigue indicando la enciclopedia ya mencionada que: “No son sólo los eventos naturales, la causa de los desastres, lo son también el medio social, político, y económico, los cuales son diferentes al medio ambiente natural, que estructura de manera diferente la vida de los distintos grupos de personas. Son las estructuras sociales las que influyen en la forma como las amenazas afectan a la población, por eso en la gestión de los desastres, debe darse énfasis tanto a las amenazas naturales propiamente dichas, como al ambiente social y sus procesos. Los desastres no deben ser tratados como eventos peculiares que merecen su propio enfoque sectorial, sino como una expresión de la problemática social o como problemas no resueltos del desarrollo, donde la vulnerabilidad no sólo es una característica de diferentes peligros o amenazas sino sobre todo de los procesos económicos, políticos y sociales.”³

Otros desastres pueden ser causados por ciertas actividades humanas, que alteran la normalidad del medio ambiente; mejor dicho, se puede decir que en la mayoría de los casos, los fenómenos naturales se producen porque el hombre ha despoblado totalmente de bosques la tierra, ha contaminado el ambiente, las fuentes de agua, ha deforestado, en todos los fenómenos que han existido, la mayor culpa la tiene el hombre, la naturaleza si tiene cambios significativos, pero no haría tanto daño si el

² Espinosa Bordón O. **Los desastres naturales y la sociedad.** <http://www.cpimtz.sld.cu>

³ **Ibid.** pág. 25

mundo no sufriera las consecuencias de la destrucción humana. Algunas de estas consecuencias son la contaminación del ambiente, la explotación errónea e irracional de los recursos naturales renovables, como los bosques y el suelo y no renovables como los minerales, la construcción de viviendas y edificaciones en zonas de alto riesgo, casos que en Guatemala no son aislados.

Sin duda alguna, tanto los desastres naturales como los originados por la acción humana, pueden llevar a una comunidad o a todo un país a la confusión y el caos, al afectarse su funcionamiento normal, como pérdidas de vida y daños considerables en las propiedades y servicios, esto crea la necesidad de realizar investigaciones serias y buscar la manera de prevenirlos y de minimizar sus efectos.

Guatemala dentro de la estructura estatal cuenta únicamente con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, es una institución que debe velar porque se minimicen los desastres naturales, ya sean huracanes, deslaves, hundimientos, terremotos, lluvias, inundaciones y cualquier desastre que se produzca en cualquier condición en el país, sin embargo, la institución hace lo posible, pero el trabajo es demasiado grande solo para una institución, por lo que la institución en ciertas ocasiones no se alcanza para apoyar en lo que sea necesario.

Los fenómenos naturales se clasifican en una forma amplia, de acuerdo a su tipo específico son: ⁴

⁴ **Ibíd.** pág. 25.

“Fenómenos naturales potencialmente peligrosos:

ATMOSFÉRICOS	{ Granizo, huracanes, tornados, tormentas tropicales, ciclones, tifones.
VOLCÁNICOS	{ Tefra, cenizas lapilli, gases, flujos de lava, corrientes de fango, proyectiles y explosiones laterales, flujo piroclásico
SÍSMICOS	{ Fallas, temblores, dispersiones laterales, licuefacciones, tsunamis, seiches. terremotos.
HIDROLÓGICOS	{ Inundación costera, desertificación, salinización, sequía, erosión, sedimentación, desbordamiento de ríos, olas ciclónicas
INCENDIOS	{ Matorrales, bosques, pastizales, sábanas
OTROS RIESGOS GEOLÓGICOS O HIDROLÓGICOS	{ Avalanchas de ripio, suelos explosivos, deslizamientos de rocas o suelo, deslizamientos submarinos, hundimientos de tierra.”

1.1.1. Desastres hidrológicos

En la presente investigación se hace mención a este tipo de fenómenos naturales, ya que en Guatemala este ocupa un papel importante dentro de las estadísticas de

desastres naturales, en este caso se encuentran las inundaciones, que son los aumentos significativos del nivel de agua, o de un curso de agua, lago, reserva o región costera. La crecida de la misma, es una inundación perjudicial para los bienes y terrenos utilizados por el hombre, que puede clasificarse en dos tipos, rápidas y lentas.

Según el autor Espinosa Borbón: “Las causas de las inundaciones se dan cuando llueve o nieva, parte del agua que cae es retenida por el suelo, otra es absorbida por la vegetación, parte se evapora, y el resto, que se incorpora al caudal de los ríos recibe el nombre de aguas de escorrentía. Las inundaciones se producen cuando, al no poder absorber el suelo y la vegetación toda el agua, ésta fluye sin que los ríos sean capaces de canalizarla ni los estanques naturales o pantanos artificiales creados por medio de presas pueden retenerla. Las escorrentías alcanzan cerca de un 30% del volumen de precipitación, y esta cantidad puede aumentar al fundirse las masas de nieve.”⁵

El mismo autor señala: “Que las cuencas de muchos ríos se inundan periódicamente de manera natural, formando lo que se conoce como llanura de inundación. Las inundaciones fluviales son por lo general consecuencia de una lluvia intensa, a la que en ocasiones se suma la nieve del deshielo, con lo que los ríos se desbordan. Se dan también inundaciones relámpago en las que el nivel del agua sube y baja con rapidez. Suelen obedecer a una lluvia torrencial sobre un área relativamente pequeña. Las zonas costeras se inundan a veces durante la pleamar a causa de mareas inusualmente altas

⁵ **Ibíd.** pág. 26

motivadas por fuertes vientos en la superficie oceánica, o por maremotos debidos a terremotos submarinos.”⁶

Indica nuevamente el autor: “Que las inundaciones no sólo dañan la propiedad y amenazan la vida de humanos y animales, también tienen otros efectos como la erosión del suelo y la sedimentación excesiva. A menudo quedan destruidas las zonas de desove de los peces y otros hábitats de la vida silvestre. Las corrientes muy rápidas ocasionan daños mayores, mientras que las crecidas prolongadas de las aguas obstaculizan el flujo, dificultan el drenaje e impiden el empleo productivo de los terrenos. Se ven afectados con frecuencia los estribos de los puentes, los peraltes de las vías, las canalizaciones y otras estructuras, así como la navegación y el abastecimiento de energía hidroeléctrica.”⁷

El mismo autor manifiesta que: “La sequía es otro fenómeno que está dentro de esta clasificación, es definida como la situación climatológica anormalmente seca en una región geográfica en la que cabe esperar algo de lluvia. La sequía es, por tanto, algo muy distinto al clima seco, que corresponde a una región que es habitual, o al menos estacionalmente, seca. El término sequía, se aplica a un periodo de tiempo en el que la escasez de lluvia produce un desequilibrio hidrológico grave, los pantanos se vacían, los pozos se secan y las cosechas sufren daños, la gravedad de la sequía se calibra por el grado de humedad, su duración y la superficie del área afectada. Si la sequía es breve, puede considerarse un periodo seco o sequía parcial. Un periodo seco suele definirse

⁶ **Ibíd.** pág. 27

⁷ **Ibíd.** pág. 27

como más de 14 días sin precipitaciones apreciables, mientras que una sequía puede durar años.”⁸

1.1.2. Deslizamientos, desprendimientos y aludes

Este es otro de los fenómenos que afecta a Guatemala, en la ciudad capital ha habido deslizamiento de tierras en áreas de riesgo en la zona tres, en el relleno sanitario, en las laderas del puente el Incienso y a las orillas del Río las Vacas en la zona seis. En las zonas urbanas también se empezó a observar este fenómeno, tal es el caso del sucedido en La Unión, Zacapa, derivado en gran parte de la deforestación que está sufriendo el país. En el caso de La Unión, Zacapa, el agua subterránea provocó, erosión del suelo, sin que nadie pudiese hacer nada, soterró una comunidad completa, dejó heridos, muertos y huérfanos.

El Libro electrónico de la Ciencia de la Tierra y del medio ambiente, señala que: “Los deslizamientos de laderas, desprendimientos de rocas y aludes de tierra son algunos de los procesos geológicos más comunes en la superficie de la tierra, forman parte del ciclo natural del terreno ya que la erosión y la gravedad actúan constantemente para transportar materiales de las zonas más altas hacia abajo. Estos se producen cuando las capas enteras de terreno se mueven sobre el material firme que tienen por debajo, en su movimiento siguen uno o varios planos de corte del terreno; los desprendimientos

⁸ **Ibíd.** pág. 27

son fragmentos de roca que se separan de un alud y caen saltando por el aire en buena parte de su recorrido.”⁹

Sigue señalando el libro electrónico citado que: “Ya se han analizado algunos factores por que se cree que una ladera permanezca estable o sufra un deslizamiento, depende de la unión de varios factores, entre los que pueden señalarse:

- a) Características del terreno: Los lugares montañosos con pendientes fuertes son los que con más facilidad sufren deslizamientos, aunque en ocasiones pendientes de muy pocos grados son suficientes para originarlos si la roca está muy suelta o hay mucha agua en el subsuelo.
- b) Condiciones climáticas: En las regiones lluviosas suele haber espesores grandes de materiales alterados por la meteorización y el nivel freático suele estar alto lo que, en conjunto, facilita mucho los deslizamientos. Las lluvias intensas son el principal factor desencadenante de deslizamientos en España.
- c) Macizos rocosos con fallas y fracturas: Tienen especial importancia en los desprendimientos. En algunos países como España la mayoría de las caídas de rocas y otros materiales tiene lugar en lugares en los que el terreno tiene abundantes fracturas y se ha ido produciendo erosión en la base de sus laderas. En estos lugares cuando llueve intensamente con facilidad se pueden producir desprendimientos.
- d) Erosión: Los ríos, el mar u otros procesos van erosionando la base de las laderas y provocan gran cantidad de deslizamientos. Ya en Guatemala, estos fenómenos

⁹ La Ciencia de la Tierra y el Medio Ambiente. Libro Electrónico. **Riesgos naturales**. Pág. 8.

son muy comunes y provocan el retroceso de los acantilados, sobre todo en las laderas donde ya mencionamos.

- e) Expansividad de las arcillas: Las arcillas tienen la propiedad de que al empaparse de agua aumentan su volumen. Esto supone que los terrenos arcillosos en climas en los que alternan periodos secos con otros húmedos se deforman y empujan taludes, rocas, carreteras, provocando deslizamientos y desprendimientos.
- f) Acciones antrópicas: Los movimientos de tierras y excavaciones que se hacen para construir carreteras, ferrocarriles, edificaciones, presas, minas al aire libre, etc. rompen los perfiles de equilibrio de las laderas y facilitan desprendimientos y deslizamientos. Además normalmente se quitan los materiales que están en la base de la pendiente que es la zona más vulnerable y la que soporta mayores tensiones, lo que obliga a fijar las laderas con costosos sistemas de sujeción y a estar continuamente rehaciendo las vías de comunicación en muchos lugares.
- g) Se conoce la acción de otros factores como terremotos, rocas calizas o estructuras kársticas, que en ocasiones, provocan movimientos del terreno, pero cuya importancia es comparativamente menor que los ya citados.”¹⁰

1.2. Instituciones para la prevención de desastres

1.2.1. El Comité Nacional de Emergencias

Fue denominado Comité de Emergencias -CONE-, ésta institución es el primer antecedente de la CONRED, fue una de las instituciones creadas desde 1969, pues a

¹⁰ *Ibíd.* pág.8

raíz de los diferentes desastres que ocurrieron en Guatemala, el presidente en esos tiempos a través de un Acuerdo Gubernativo de la Presidencia de la República del 8 de septiembre de 1969, le dio vida a dicha institución.

El CONE fue creado para hacerle frente a las consecuencias derivadas de las devastadoras lluvias que se sucedían en la parte norte del país, provocadas por el huracán Francelia en 1969. Este comité era presidido por el entonces Ministerio de la Defensa, y por el General Doroteo Reyes Santacruz. Sin embargo, el acuerdo gubernativo, no definía las responsabilidades o deberes de las instancias del gobierno, del sector privado ni de la sociedad en general, a la vez que no tenía asignado un presupuesto para desarrollar tareas de prevención, mitigación y reducción de desastres.

1.2.2. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres-CONRED-

En 1994, se presentó al Congreso de la República de Guatemala un proyecto de ley para conformar la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, ya fuesen naturales o provocados, se pretendía crear una organización que a nivel nacional tuviera capacidad legal, económica, científica y tecnológica de coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causaran los desastres naturales o los que causa el hombre con su actividad, en las poblaciones ubicadas en áreas de riesgo.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, es una de las instituciones nacionales que tiene la obligación de establecer los mecanismos, procedimientos y

normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional, en este sentido tiene la obligación de organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios.

Así mismo, implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres e instar a las instituciones privadas a perseguir idénticos fines. La conformación del riesgo se determina en la amenaza que es propiamente la probabilidad de que se presente un evento de origen natural o antropogénicas y la vulnerabilidad que es propia de la exposición del ser humano a tales amenazas. Además, esta coordinadora tendría la colaboración y coordinación de entidades públicas, privadas, de servicio y organismos internacionales relacionados con esta clase de problemas, evitando así, la duplicidad de esfuerzos, logrando una acción articulada e inmediata. El 12 septiembre de 2000, con el Acuerdo Gubernativo No. 443-2000, a CONRED se le aprueba un Reglamento Interno, en el cual se indican las funciones que realizarán sus dependencias internas, así como el personal de todas las instituciones externas que presten su ayuda o que estén coordinadas por su parte.

Todos los enunciados anteriores, son un mero resumen de los objetivos de la CONRED, según lo estipula su ley orgánica, la cual más adelante analizaremos a profundidad.

1.3. Nacimiento de la CONRED

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, fue creada por el Decreto Número 109-96, emitido por el Congreso de la República de Guatemala, tiene facultades y competencias con el fin de prevenir a toda la sociedad, sobre cuales son las medidas necesarias a conocer ante los desastres que pudiesen ocurrir en el territorio nacional.

Es importante entonces, conocer el ordenamiento jurídico que le dio vida a la institución, en sus considerandos, es donde puede apreciarse la visión que tuvo el legislador para crearla. En el primer considerando se estipula: “Que debido a las características del territorio guatemalteco, derivadas de su posición geográfica y geológica hace susceptible al país a la ocurrencia periódica de fenómenos generadores de desastre que con su caudal de pérdidas de vidas humanas, materiales y económicas, provocan la paralización y retraso del desarrollo.”

De la misma manera, el considerando segundo de la citada ley sigue manifestando: “Que por las causas y efectos indicados en la anterior consideración, deviene la necesidad para el Estado de Guatemala, de crear una organización que a nivel nacional este en la capacidad legal, económica, científica y tecnológica de coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causen los desastres naturales o antropogénicas en la población ubicada en área de riesgo. Coordinadora que, para su efectividad, deberá disponer de la colaboración y coordinación de entidades públicas, privadas, de servicio y organismos internacionales

relacionados con esa clase de problemas, evitando la duplicidad de esfuerzos, logrando así una acción articulada e inmediata.”

1.3.1. Visión y misión

La visión de la CONRED es constituir el centro de convergencia de la aptitud nacional para la preparación, vigilancia y respuesta a los fenómenos naturales y sociales que pongan en riesgo a las comunidades en sus bienes más valiosos vida, integridad física y propiedades que constituyen fundamento de la paz íntima y cotidiana de las agrupaciones humanas.

De la misma manera, su visión es asumir plenamente el compromiso de servir a la sociedad, cumpliendo la función coordinadora que implica el compromiso de servir a la sociedad, de convocar a todos en todo tiempo y en todo lugar, para producir una cultura en reducción de vulnerabilidad, de reacción inmediata y eficaz, frente a los fenómenos externos susceptibles de afectarla.

1.3.2. Organización

La organización de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres se encuentra regulada en su ley orgánica, así el capítulo II. Organización. Artículo 6, indica: “Son órganos integrantes de la Coordinadora Nacional, los siguientes:

- a. Consejo Nacional para la Reducción de Desastres
- b. Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres

- c. Coordinadora Regional para la Reducción de Desastres
- d. Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres
- e. Coordinadora Municipal para la Reducción de desastres
- f. Coordinadora Local para la Reducción de Desastres.”

Así mismo, el Artículo 7 estipula: “El órgano superior de la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres será el Consejo Nacional y estará integrado por el sector publico, entidades autónomas y por el sector privado, y se integrara por un representante titular y un suplente, quienes laboraran en forma ad honorem de las siguientes instituciones:

- a. Ministerio de la Defensa Nacional, quien la coordinara
- b. Ministerio de Salud pública y Asistencia Social
- c. Ministerio de Educación
- d. Ministerio de Finanzas Públicas
- e. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- f. Ministerio de Gobernación
- g. Coordinador de la Junta y Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto
- h. Cuerpo de bomberos nacionales
- i. Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales
- j. Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.”

Se unen a la organización de la CONRED, las instituciones del Artículo 8: “INSIVUMEH. El Consejo Científico de la Junta y Secretaria Ejecutiva, estará integrado por el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología- INSIVUMEH- de acuerdo a las funciones que a cada uno de ellos corresponde.”

1.3.3. La competencia

La competencia es la cuota de poder otorgada por el Estado a través de la ley a una institución específica, con el fin de no interferir dentro de la administración de su ámbito territorial, a unas les otorga autonomía, tal es el caso de las instituciones enumeradas por la Constitución que ya gozan de autonomía, a otras no se les otorga totalmente, sin embargo, otras tienen cierta decisión en su poder financiero, para la solución de los problemas de sus comunidades.

En el derecho público, manifiesta la autora Hernández: “Que la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos.”¹¹

Opino que la competencia, es el conjunto de atribuciones y facultades que le otorga la ley al órgano administrativo, con el fin de que pueda prestar un servicio público y alcanzar de esta manera el bien común. Las atribuciones son lo que tiene que hacerse, son por lo tanto una obligación; la facultad es un derecho de todo órgano administrativo, puede ejercerse o no.

¹¹ Hernández Antonio, María. **Derecho municipal**. pág.431.

La determinación de las competencias de los entes públicos obliga a llevar una doble operación, en primer lugar decidir cuáles son los fines que pueden y deben cumplir las administraciones públicas, en segundo lugar; repartir el cumplimiento de dichos fines entre todas las administraciones públicas.

La competencia de la institución sometida a éste estudio, se encuentra regulada en la ley que la creó, específicamente en el Artículo 3. Finalidades. El cual estipula: “La Coordinadora Nacional tendrá como finalidades las siguientes:

- a. Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio Nacional.
- b. Organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios.
- c. Implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines.
- d. Elaborar planes de emergencia de acuerdo a la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales o provocados y su incidencia en el territorio nacional.

- e. Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y línea vitales en casos de desastres.
- f. Impulsar y coadyuvar al desarrollo de los estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo para la reducción de los efectos de los desastres con la participación de las Universidades, Instituciones y personas de reconocido prestigio.
- g. La Junta Ejecutiva, podrá declarar de alto riesgo cualquier región o sector del país con base en estudios y evaluación científica y técnica de vulnerabilidad y riesgo para el bienestar de vida individual o colectiva. No podrá desarrollarse ni apoyarse ningún tipo de proyecto publico ni privado en el sector, hasta que la declaratoria sea emitida en base a dictámenes técnicos y científicos de que la amenaza o ocurrencia ha desaparecido;
- h. Elaborar el reglamento de la presente ley.”

De la misma manera, en el mismo cuerpo legal, el Artículo 4 señala. Obligación de colaborar. “Para los efectos de la presente ley, todos los ciudadanos están obligados a colaborar, salvo impedimento debidamente comprobado. Los Organismos del Estado, las entidades autónomas y descentralizadas de este y en general los funcionarios y autoridades de la administración pública, quedan obligados a participar en todas aquellas acciones que se anticipen a la ocurrencia de los desastres. Las personas naturales o jurídicas, entidades particulares y de servicio lo realizaran conforme su competencia y especialidad. En el proceso de atención de los efectos de los desastres,

todas las instituciones antes indicadas deben prestar la colaboración que de acuerdo con esta ley les sea requerida.”

Así mismo, el Artículo 5. Marco Legal, estatuye: “La Coordinadora Nacional, el Consejo Nacional, la Junta Ejecutiva, la Secretaria Ejecutiva y las coordinadoras regionales, departamentales, municipales y locales, dentro de sus funciones en el proceso de reducción de desastres antes, durante y después, se regirán por esta ley y su reglamento, en el cual se normaran todas sus actividades, funciones, atribuciones y deberes.”

1.3.4. Jurisdicción de la CONRED

En la presente investigación se ha determinado la jurisdicción o el alcance que tiene la CONRED a nivel nacional, se le llama jurisdicción aunque la misma es una palabra usada en los tribunales de justicia, sin embargo, para una mejor comprensión se indica, que es el ámbito que le ha otorgado la ley a la institución para que pueda ejercer allí su trabajo. De esa manera la ley de la CONRED señala los niveles de la misma y en el Artículo 9. Puede leerse: “Coordinadora Nacional. Sus niveles. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres se estructura en los siguientes niveles:

- a) Nivel Nacional: Comprende la jurisdicción de toda la República y se compone por el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres y la Junta y Secretaría Ejecutiva para la reducción de Desastres.

- b) Nivel Regional: Comprende la jurisdicción según la regionalización del país y la integran; organizaciones públicas, privada y ciudadanas de orden regional.
- c) Nivel Departamental: Comprende la jurisdicción del departamento y tendrá la siguiente composición; Coordinadora departamental para la Reducción de Desastres, integrada por organizaciones públicas, privadas y ciudadanas del orden departamental y cuerpos de socorro que por sus funciones y competencias, tengan o puedan tener relación con las actividades en la presente ley y su reglamento, frente a situaciones de riesgo o desastre.
- d) Nivel Municipal: Comprende la jurisdicción de la totalidad del municipio y tendrá la siguiente composición; Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres integrada por; organizaciones publicas, privadas y ciudadanas del orden municipal y cuerpos de socorro del lugar que por sus funciones y competencias tengan o puedan tener en algún momento, relación con las actividades establecidas en la presente ley y su reglamento.
- e) Nivel Local: Coordinadora local para la Reducción de Desastres, integrada por; Organizaciones publicas, privadas y ciudadanas del orden local y cuerpos de socorro locales que por sus funciones y competencias tengan o puedan tener en algún momento relación con las actividades establecidas en la presente ley y su reglamento.”

Estas son en parte de las funciones que debe realizar la CONRED, en los distintos municipios y departamentos, con el fin de llevar a cabo su labor emanada de la ley que le dio vida.

Al analizar la ley se puede decir que los niveles, no son más que los ámbitos de aplicación de la competencia que la ley le ha otorgado a la institución, con el fin de que prevenga y mitigue los desastres naturales a los que están expuestos todos los guatemaltecos.

1.4. Sistema de emergencias

1.4.1. El triage

Según la guía metodológica de atención a desastres: “El triage es una palabra francesa que significa elegir o clasificar, es un procedimiento que surge de la sanidad militar, por el gran número de bajas que ocurren en el combate, y que ha sido adaptado universalmente para los desastres, que como consecuencia, dejan un gran número de víctimas. Consiste en una clasificación rápida de los heridos según la gravedad de sus lesiones y la probabilidad de supervivencia si reciben cuidados médicos rápidos, debe ser adaptada a las capacidades disponibles localmente. La primera prioridad son las víctimas cuyo pronóstico inmediato o a largo plazo, puedan mejorar significativamente con cuidados intensivos sencillos, la prioridad más baja, se aplica a los pacientes moribundos que necesitan muchísima atención, con beneficios dudosos. El triage es el único enfoque que puede proporcionar un beneficio máximo, al mayor número posible de lesionados en una situación de desastres.”¹²

¹² **Guía metodológica de atención a desastres. pág. 17.** <http://www.disaster-info.net>.

1.4.2. Reglas del triage

Según la guía ya citada: “El triage, que en definitiva constituye la primera E, la del etiquetaje o diagnóstico, no se puede separar de las otras E, que significan Estabilización y Evacuación, que conforman el transporte sanitario, en su regla de las tres E.

El triage para que sea eficaz, debe cumplir una serie de reglas:

- a) Rápido, para no retrasar la atención de las víctimas que esperan su turno. De una manera general se considera que se deben emplear treinta segundos en clasificar una víctima muerta, un minuto para una víctima leve y tres minutos para clasificar una víctima grave.
- b) Preciso y seguro, pues todo error inicial puede ser fatal para una urgencia grave, pues no siempre es posible ratificar.

Para llevar a cabo estas reglas, se hace necesario que la persona responsable del triage, sea un facultativo con mucha experiencia en emergencias médicas y traumatología. Todo ello condiciona que la organización del triage, debe ser objeto de una cuidadosa planificación, tanto dentro de los planes extra hospitalarios o de los propios hospitales.

Todas las personas que pertenecen a las instituciones de socorro, deben estar bien capacitadas para saber el funcionamiento de éste sistema de clasificación, ya que ellos son los primeros en entrar en contacto con las víctimas y decidir las evacuaciones.”¹³

1.4.3. Sistemática del triage

En la misma guía se sigue indicando: “Que resulta imposible dar unas normas fijas para la práctica del triage, puesto que aquéllas variarán en función del tipo y magnitud del desastre, del número y tipo de víctimas, de los elementos asistenciales puestos en juego y de las características del terreno. Sin embargo, se deben evitar una serie de errores, ninguna víctima debe ser evacuada antes de sufrir su correspondiente triage. Este principio sólo se puede tener excepciones en razón de las circunstancias reinantes: oscuridad que impida las operaciones de reconocimiento, condiciones meteorológicas adversas o cuando exista un riesgo potencial importante como derrumbe, deslizamiento, incendio, explosión etc., no se debe retener una víctima ya clasificada y estabilizada demorando su evacuación, bajo el pretexto de un tratamiento mas completo. La evacuación nunca se realizara en sentido retrogrado, una vez abandonado un determinado escalón sanitario debe alcanzar el destino que se le fijó, sin volver a su puesto de origen.”¹⁴

1.4.4. Niveles de triage

¹³ **Ibíd.** pág. 17.

¹⁴ **Ibíd.** pág. 17.

En la misma guía se sigue indicando: “Estas son variables de acuerdo a las capacidades de asistencia local, generalmente se describen los siguientes: a) Zona de desastre o área de rescate generalmente son las instituciones de socorro las que intervienen a este nivel, cabría la posibilidad de involucrar a personal médico previo adiestramiento en este nivel; b) Puesto Médico de Avanzado donde se realizará un segundo triage para determinar la evacuación de las víctimas, centros médicos de evacuación P/S C/S, hospitales receptores.” ¹⁵

1.4.5. Clasificación de las víctimas

Aunque en varios países han optado distintos sistemas de triage que están en uso, la clasificación más usada recurre a un sistema de códigos de colores aceptado internacionalmente por todas las instituciones de socorro o de auxilio, en Guatemala, esa regla no es la excepción y también se sigue la misma metodología.

1.4.5.1. Tarjeta roja

Esta clasificación indica una elevada prioridad en cuanto al tratamiento o el traslado, esta tarjeta le señala a los cuerpos de socorro que las víctimas en ese momento, necesitan cuidados inmediatos, son de primera prioridad en la evacuación ante un desastre, se encontrarían en algunas de estas categorías:

¹⁵ **Ibíd.** pág. 17.

- a) Problemas respiratorios no corregibles en el sitio
- b) Paro cardíaco presenciado
- c) Pérdida importante de sangre en más de un litro
- d) Pérdida de la consciencia
- e) Perforaciones torácicas o heridas penetrantes abdominales
- f) Algunas fracturas graves
- g) Pelvis
- h) Tórax
- i) Vértebras cervicales
- j) Fracturas o luxaciones donde el pulso no se detecta por debajo del sitio de fractura o luxación
- k) Conmoción severa
- l) Quemaduras complicadas por daño a las vías respiratorias

1.4.5.2. Tarjeta amarilla

Se aplica a las prioridades medias, se trata de pacientes que tienen prioridad secundaria en evacuación, requieren cuidados, pero sus lesiones no son de tanta gravedad como para que sus vidas corran peligro; corresponderían a estas categorías:

- a) Quemaduras de segundo grado mas del 30% SCQ
- b) Quemaduras de tercer grado que cobren el 10% SCQ
- c) Quemaduras complicadas por lesiones mayores a tejidos blandos o fracturas
- d) Quemaduras de tercer grado que involucren áreas críticas como manos, pies, cara pero sin que exista problemas de las vías respiratorias

- e) Pérdida moderada de sangre 500 a 1000cc
- f) Lesiones dorsales con o sin daño de columna vertebral
- g) Pacientes conscientes con daño cráneo encefálico importante, tan serio como para causar un hematoma subdural o confusión mental. Estos pacientes mostrarían unos de los siguientes signos:
 - h) Salida de líquido cefalorraquídeo por oído o nariz
 - i) Aumento rápido de la presión sistólica
 - j) Vómitos en proyectil
 - k) Cambios de la frecuencia respiratoria
 - l) Pulso menor de 60 ppm
 - m) Signo de mapache
 - n) Pupilas anisocóricas
 - ñ) Colapso
 - o) Respuesta motora débil
 - p) Reacción débil a la estimulación sensitiva

1.4.5.3. Tarjeta verde

Se usa para los pacientes ambulatorios, se utilizaría en aquellos pacientes a los que se les da tercera prioridad de evacuación, en ellas estarían definidos en las siguientes categorías, como fracturas menores, otras lesiones menores, abrasiones o cortadas, contusiones, quemaduras menores:

- a) Quemaduras de segundo grado que cubren menos del 15% SCQ

- b) Quemaduras de tercer grado con menos del 2% SCQ
- c) Quemaduras de primer grado con menos del 20% SCQ
- d) Excluyendo manos, pies y cara
- e) Lesiones mortales
- f) Quemaduras de segundo y tercer grado de mas del 40% SCQ en las que la muerte parece razonablemente ciertas quemaduras de segundo y tercer grado de mas del 40%, con otras lesiones mayores.
- g) Fracturas mayores, lesiones cráneo- encefálicas mayores, lesiones torácicas, lesiones cráneo- encefálicas donde el tejido cerebral esta expuesto y el paciente se encuentran inconscientes. LCE donde el paciente esta inconsciente y tiene fracturas mayores, paciente mayor de 60 años y con lesiones mayores.

1.4.5.4. Tarjeta negra

Ésta alerta le señala a los cuerpos de socorro o ayuda humanitaria, que le corresponde a los fallecidos, a los muertos o moribundos, caben en ésta clasificación todos aquellos pacientes sin pulso o respiración que estuvieran en esta condición por más de 20 minutos, o cuyas lesiones hicieran imposibles las medidas de resucitación.

- a) Contenido de la tarjeta
- b) Nombre.
- c) Sexo.
- d) Edad.
- e) Lugar de socorro y origen.
- f) Lugar de referencia o destino.

- g) Categoría de triage.
- h) Diagnóstico inicial.
- i) Tratamiento o procedimiento realizados.

1.5. Tipos de alertas

1.5.1. Amarilla

Este tipo de alerta significa que existe el peligro inminente y cercano que puede afectar a una población considerable y a los servicios de salud. Se establece que el personal de salud debe presentarse a su centro de trabajo con carácter de obligatoriedad, bien sea por la cadena de llamada o bien por otros medios de información.

El portavoz de la CONRED, Marco Antonio Monzón, explicó: “Que la alerta amarilla significa que todas las instituciones están vigilando el comportamiento de cambio en el tiempo, como por ejemplo, las lluvias, sobre todo el crecimiento de los ríos. Las autoridades locales, municipales y departamentales deben decidir a que tipo de alerta aumentar cuando las condiciones del tiempo tiendan a empeorar en sus comunidades, agregó.”¹⁶

De la misma manera, el Ingeniero Eddy Sánchez, declaró: “Que en referencia a las copiosas lluvias que están azotando al país, exhorta a las autoridades a adoptar las medidas que sean necesarias en la prevención de derrumbes, deslizamientos de tierras

¹⁶ <http://www.radiolaprimerisima.com>. **Guatemala decreta alerta amarilla por lluvias**. Pág. 2

e inundaciones. Según la CONRED, los departamentos con mayor riesgo de deslizamientos por lluvia son los de Verapaces, Quiché, San Marcos y Sololá y Guatemala, que incluye la capital. Mientras que la costa sur es la más susceptible a inundaciones, por lo cual mantienen sistemas de alerta temprana en cinco cuencas hidrográficas, y coordinación interinstitucional para prevenir desastres.”¹⁷

1.5.2. Verde

Este tipo de alerta le indica a los cuerpos de socorro, que las instituciones deben prepararse para una eventualidad, probable y cercana ocurrencia de un evento adverso. Se establece que el personal de salud esté disponible y localizable para cualquier llamada.

1.5.3. Anaranjada

Este tipo de alerta, le sirve a la institución para movilizar recursos de las coordinadoras departamentales y municipales, así como, sedes regionales para acciones de respuesta; mantener informada a la población sobre el comportamiento de los eventos adversos, así mismo, las autoridades que conforman la CONRED puedan realizar visitas y supervisar las áreas de riesgo.

Se solicita a las autoridades departamentales, municipales y locales que realicen recorridos de verificación, para establecer cuáles podrían ser las consecuencias en las

¹⁷ **Ibíd.** pág. 5.

comunidades en riesgo y, asumir las decisiones para salvaguardar la vida de los habitantes. El exceso de lluvia caída en el territorio nacional y la amenaza que representa la posible convergencia de tres fenómenos climáticos, han obligado a las autoridades a elevar a naranja la alerta institucional. Ello con el fin de movilizar recursos para enfrentar los efectos que puedan causar las precipitaciones en la costa sur y occidente, donde aún no se superan las secuelas de la tormenta tropical Stan.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, por las constantes lluvias ha decretado alerta amarilla en 11 departamentos: “Escuintla, Chimaltenango, Sacatepéquez, Quetzaltenango, San Marcos, Suchitepéquez, Totonicapán, Retalhuleu, Sololá, Quiché y Huehuetenango. Sin embargo, debido a que las lluvias ya sobrepasan en algunas áreas los límites considerados normales por el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), determinó que es necesario elevarla a naranja en todo el país.”¹⁸

1.5.4. Roja

Este tipo de alerta le indica a los distintos cuerpos de socorro, que sucedió un evento catastrófico con gran impacto sobre una población determinada. Se establece el mismo nivel de exigencia anterior y la ejecución del plan de emergencia. En Guatemala hemos tenido importantes eventos catastróficos, unos en relación con las fuertes lluvias, para estos casos el Sistema Nacional de la CONRED ha realizado las siguientes acciones:

¹⁸ <http://www.chapineseneuropa.com/> **Medida obliga a movilizar insumos en todo el país para afrontar posibles desastres por mal tiempo.**

- a) Se declaró estado de calamidad pública el Municipio de la Unión, Zacapa.
- b) Se continúa con alerta roja poblacional municipio de La Unión y roja institucional.
- c) En el municipio de La Unión, Zacapa, se continúa con el apoyo en la evacuación a la población asentada en zonas de alto riesgo; habilitación de albergues temporales, promoviendo la activación de la organización comunitaria para realización de acciones de respuesta.
- d) Activación parcial del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional –COE-, con el objetivo de facilitar la coordinación sectorial entre las instituciones que fortalecen las siguientes funciones: información, planificación, búsqueda, rescate y atención pre-hospitalaria, telecomunicaciones, obras públicas e ingeniería, logística, administración de albergues, atención en salud (mental y física), agua y saneamiento, alimentos, seguridad y orden.”¹⁹

1.5.5. Respuesta inmediata

Las instituciones de socorro, deben evaluar los daños y hacer un análisis de las necesidades de la población afectada, estas actividades debe realizarse y estar conformada por un grupo multidisciplinario, que deberán evaluar los daños de forma inmediata, para luego realizar una evaluación más exhaustiva, para rendir posteriormente un informe preliminar y, otra aun más concreta para un informe final, el personal de salud que trabaje en evaluación de daños y análisis de necesidades debe estar capacitado.

¹⁹ <http://www.guatemala.gob.gt>. **Seguimiento del deslizamiento de La Unión, Zacapa.**

Principales campos de acción en el manejo de víctimas en masas:

- a) Asistencia Pre-hospitalaria, búsqueda y rescate, primeros auxilios, clasificación y estabilización de víctimas.
- b) Recepción y tratamiento en el hospital, en el caso de los municipios donde no hay hospitales correspondiese al centro de salud.
- c) Redistribución de pacientes a otro nivel de mayor resolución, hospital general o de especialidad.

CAPÍTULO II

2. Financiamiento de la CONRED

2.1. Presupuesto

El tema del presupuesto de la CONRED, se enmarca dentro de su ley orgánica, el Capítulo IV. Régimen Económico. Artículo 15, señala: “Fondo Nacional para la Reducción de Desastres. Se crea el fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres, a través de una cuenta específica abierta para el efecto en el Banco de Guatemala, misma que será capitalizada en razón a la posibilidad financiera del Estado, más donaciones nacionales e internacionales, que será colocado en forma proporcional y mensual conforme reciba los ingresos del Ministerio de Finanzas Públicas. El presupuesto de inversión y gastos de la Coordinadora Nacional, será propuesto por la Junta y la Secretaría Ejecutiva y aprobado por el Consejo Nacional para la reducción de Desastres.”

De la misma manera, estipula el Artículo 16: “De la Coordinadora Nacional. La Coordinadora Nacional funcionará con recursos asignados anualmente, con base en los planes de labores aprobados por la Junta Ejecutiva para la Reducción de Desastres y los que se le asignen del fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres.”

Así mismo, el Artículo 17, indica las cooperaciones externas que se pueden realizar a la CONRED: “Cooperación Externa. La cooperación procedente del exterior de la índole

que fuere, debe coordinarse conforme a la normativa constitucional y legal respectiva, lo que establezca el reglamento de esta ley. Los materiales y equipos científicos, tecnológicos y operativos, así como de apoyo que se reciban, quedan exentos de toda clase de impuestos y serán patrimonio de la Coordinadora respectiva, la que deberá oportunamente incluirlos en su inventario.”

El Artículo 18, estipula los incentivos fiscales a los que se encuentran sujetas las donaciones realizadas de la manera siguiente: “Deducciones sobre la Renta. Las donaciones y, ayuda financieras aportadas a las Coordinadoras para los fines de esta ley, serán deducibles de la renta bruta.”

Estos artículos de la ley son muy importantes, ya que para el sector empresarial o cualquier contribuyente, que quiera donar bienes dinerarios o no a la CONRED, pueden deducirlos directamente de la renta bruta, sin embargo, se debe aclarar, que la Ley del Impuesto Sobre la Renta señala un monto específico de cuanto es aceptable deducir por donaciones en cada período fiscal, es decir cada año, para dichos contribuyentes que donan solo pueden deducir Q. 500,000.00, o la suma que no sobrepase el 5% de su renta neta, debe hacerse una conciliación entonces, para verificar cual es la cantidad a deducir.

Otro inconveniente con las leyes tributarias, es que para que la donación sea deducible, en ambas contabilidades debe estar operada como tal y si en una revisión tributaria, la Administración Tributaria, detecta que se operó de manera distinta a lo que indica el contribuyente que donó o de forma distinta a lo que indica la ley, ajusta al contribuyente

e impone las sanciones respectivas, por supuesto que el contribuyente tendrá derecho a un debido proceso para que pueda defenderse y argumentar medios de prueba, para desvirtuar los ajustes impuestos. Si de ello se desprende que administrativamente no se encuentra la tutela jurídica, debe recurrirse a una Sala Contenciosa Administrativa Tributaria, lo único que los procesos tributarios tienen un precio un poco costoso por la especialización del derecho.

En el Artículo 19, se sigue mencionando las donaciones y ayuda internacional así: Colaboración con otros países. La Coordinadora Nacional, queda facultada para prestar su colaboración en caso de desastres, a otros países, de conformidad con sus posibilidades, de manera especial con los que el Estado de Guatemala tenga suscritos, aprobados y ratificados Convenios o Tratados sobre la materia. La colaboración a que se refiere este artículo se proporcionará conforme lo preceptuado en esta ley. Reglamento y Tratados Internacionales aplicables.”

De esta manera funciona el presupuesto de ingresos de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres en Guatemala. Esto recalcamos es un grave problema, por que la misma se queja de que no puede realizar bien su trabajo por que no hay presupuesto para ejecución, trabajan y hacen lo que pueden con lo que tienen. Este problema no es nuevo para ninguna institución o ministerio, ya que en este gobierno, es normal que recorten del presupuesto de cada ministerio o institución, para complacer los caprichos y antojos de la primera dama y su programa de cohesión social, que ha sido la pugna de intereses políticos y económicos en estos días.

2.2. Financiamiento ante los desastres

2.2.1. Nacional

Son fondos para socorro en casos de desastre, es importante establecer un fondo de urgencia para emergencias, hay ocasiones en que se necesitan artículos básicos que no se pueden almacenar fácilmente, como medicinas o artículos que no se pudieron anticipar, tales como combustibles; un fondo especial de reserva debe considerarse en el plan de preparación para casos de desastre, otra forma de garantizar reservas ante posibles desastres es estar asegurado.

En este sentido, debe considerarse los tipos y las cantidades de materiales que puedan necesitarse; la posibilidad de almacenarlos y donde hacerlo. Esta no es una tarea fácil. En países particularmente propensos a que ocurran desastres, la pobreza ocasiona que gran parte de estos segmentos de la sociedad sean vulnerables a desastres lo cual hace que el almacenar grandes cantidades de materiales de socorro sea un lujo. Sin embargo, los donadores siempre están dispuestos a hacer contribuciones a varios tipos de programas de almacenamiento, tales como reservas de alimentos de seguridad.

2.2.2. Internacional

Ante los desastres naturales que nos han acaecido, Guatemala no se ha hecho esperar para las ayudas internacionales, lo que sucede es la mala administración de las autoridades, un ejemplo; Para los desastres como las tormentas Mitch y Stan, las

ayudas vinieron de varios países, sin embargo en los tiempos del gobierno de Álvaro Arzú, la ayuda a los damnificados fue mal utilizada, ya que no llegó a todos los necesitados, lo mismo podemos decir de las ayudas materiales que ya tiene en bodegas la CONRED, ya que en una inspección que realizaron diputados del Congreso de la República, establecieron que en las mismas había comida ya vencida, ello realmente es una pena, pues en varios lugares de nuestra república, aún hay hambruna, mientras CONRED desperdicia buena parte de lo que los connacionales necesitan.

2.3. El desarrollo de la CONRED

Según la página web de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, ésta ha hecho avances significativos dentro del territorio nacional, citamos varios ejemplos de su trabajo desde su creación, hasta el día de hoy, los eventos más significativos son los siguientes: “Capacitación a la coordinadora municipal de San Sebastián, Retalhuleu por amenaza del Volcán Santiaguito, con apoyo del fortalecimiento de estructuras locales en la mitigación de desastres (FEMID).

- a) Planeación de estrategias para el caso San Sebastián, Retalhuleu.
- b) Tormenta tropical Mitch.
- c) Implementación del Sistema de Alerta Temprana en caso de inundación del Río Coyolate.
- d) Inicio del fortalecimiento de la red de radio comunicaciones de CONRED.

Siempre dentro de la información en su sitio electrónico indica: “Que en el año 2000, 2001 y 2002, en la administración del Secretario Ejecutivo, el Ingeniero Alejandro Maldonado Lutomirsky, sucedieron los siguientes fenómenos:

- a) Erupciones del volcán de Pacaya y de Fuego.
- b) Desbordamiento de los Ríos Achiguate, Acomé, Pantaleón, el Naranja y Coyolate.
- c) Construcción de borda de protección ante el desbordamiento del río Samalá en San Sebastián Retalhuleu, con apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana
- d) Equipamiento de oficinas centrales y coordinadoras departamentales.
- e) Elaboración del Plan Nacional de Respuesta.
- f) Implementación de sistemas redundantes: Plantas generadora de energía eléctrica, uso de telefonía celular satelital.
- g) Implementación de Red Local en plataforma Lotus Domino.
- h) Reingeniería de las Gerencias de CONRED.
- i) Elaboración del proyecto: Manejo de un Centro de Operaciones de Emergencia MACOE con el apoyo de ODA/USAID/FEMA.
- j) Creación del Sistema Nacional de Enlace Interinstitucional para la respuesta a emergencias en el COE.
- k) Equipamiento e inauguración de las instalaciones del Centro de Operaciones de Emergencia –COE.
- l) Implementación de la Unidad de Divulgación con apoyo de CEPREDENAC, con fondos del gobierno de Taiwán.
- m) Hundimiento Villa Canales en colonias Venecia I y II.

ñ) Realización de varios simulacros.”²⁰

De la misma manera, en el año 2004, 2005, 2006 y 2007, en la administración del Secretario Ejecutivo, Hugo René Hernández Ramírez, se trabajó en lo siguiente:

- a) “Derrumbe de la carretera a ingreso CENMA, zona 12 ciudad capital.
- b) Ayuda y respuesta entregada a damnificados de inundaciones del Atlántico del país.
- c) Ejercicio de búsqueda y rescate en estructuras colapsadas -Brec-.
- d) Simulacro Matpel, materiales peligrosos.
- f) Desconcentración de la SE-CONRED, con la apertura de tres nuevas Sedes Regionales (Región II Norte; Región III Nororiente y Región VII Noroccidente), para conformar ocho sedes regionales en el interior de la República.
- g) Realización del simulacro interinstitucional.
- h) Inundaciones en Morales Izabal. Entrega de ayuda para damnificados.
- i) Construcción de nueva cafetería de la SE-CONRED.
- j) Erupción volcán de Fuego.
- k) Hundimientos y deslizamientos en asentamientos capitalinos.
- l) Simulacro de terremoto en Escuela Oficial Urbana Mixta.
- m) Realización del simulacro a nivel nacional.
- ñ) Incendio basurero general de la zona 3.
- o) Inundaciones costa sur de Guatemala
- p) Emergencia deslizamiento en Senahú, Alta Verapaz.

²⁰ <http://www.conred.gob.gt>. Marco Legal, estructura de la CONRED.

- r) Costa sur y sur occidente a damnificada por efectos de la tormenta Tropical Stan.
- s) Ayuda internacional y nacional recibida para reconstrucción y ayuda a damnificados por la tormenta Tropical Stan.
- t) Deslizamientos en asentamientos capitalinos y Villa Nueva.
- u) Apoyo en reconstrucción por la tormenta Tropical Stan.
- v) Evacuaciones por deslizamientos en Panabaj.
- w) Entrega de ayuda a damnificados por la Tormenta Tropical Stan.
- x) Firma de convenios.
- y) Simulacro de terremoto en centros educativos a nivel nacional.
- z) Erupción del volcán de Pacaya, hundimiento barrio San Antonio, zona 6, Huracán Félix.”²¹

En el año 2008, nuevamente vuelve a su administración el Secretario Ejecutivo Ingeniero Alejandro Maldonado Lutomirsky, suceden en este período los fenómenos siguientes:

- a) “1,034 emergencias
- b) 715 inundaciones
- c) 93 derrumbes
- d) 80 deslizamientos
- e) 40 colapsos estructurales
- f) 116 personas fallecidas
- g) 18,720 viviendas dañadas o destruidas

²¹ **Ibíd.** pág. 6.

h) 31 puentes dañados o destruidos.”²²

Esta es la información encontrada en la página web, de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-, los eventos cubiertos en el año 2009 son varios y por diversas situaciones, entre los más importantes podremos mencionar el derrumbe ocurrido en el municipio de La Unión, Zacapa, el cual más adelante tomaremos como un análisis de un caso concreto, con respecto al trabajo y responsabilidad de la CONRED.

2.4. Crisis nacional

2.4.1. Vulnerabilidad

El análisis de vulnerabilidad es un proceso continuo y dinámico, en el cual las personas y las organizaciones que evalúan los riesgos y peligros que enfrentan deciden que hacer con respecto a ellos. La evaluación de vulnerabilidad también proporciona un modo de recolectar información de manera estructurada, dirigida hacia el entendimiento de las amenazas potenciales, las necesidades, y los recursos disponibles que se tienen inmediatamente. La evaluación incluye dos categorías generales de información:

a) Una de las categorías es una infraestructura relativamente estática que provee las bases para determinar el grado de desarrollo, las ventajas y desventajas físicas que las comunidades establecidas en un área dada tienen y,

²² *Ibíd.* pág. 7.

- b) Un mapa de las estructuras disponibles (tales como caminos y hospitales) que pueden ser útiles en caso de emergencia. La otra categoría incluye datos relativamente dinámicos sobre nivel socioeconómico, la cual indica las causas y grados de vulnerabilidad, los cambios demográficos y los tipos de actividad económica.

No hay nada misterioso en el concepto de las evaluaciones de vulnerabilidad, su objetivo inicial es establecer una base de datos que se concentre en los efectos posibles de riesgos potenciales, las necesidades de socorro, y los recursos disponibles, las evaluaciones de vulnerabilidad deben ir de la mano de las intervenciones de desarrollo. Cuando se concluye que algunas comunidades son vulnerables, la ayuda para el desarrollo puede obviar la necesidad de ayuda de emergencia.

Hay tres razones principales que hacen que la evaluación de vulnerabilidad sea crítica para los preparativos en casos de desastre:

- a) En primer lugar, las evaluaciones de vulnerabilidad confiables sirven como medio para informar a quienes se encargan de tomar las decisiones sobre la utilidad de enfoques a nivel nacional y local de preparativos para casos de desastre.
- b) En segundo lugar, aquellos que toman las decisiones están generalmente conscientes de las propensiones a desastres de sus propios países. Sin embargo, hasta que las dimensiones de la amenaza de desastre y los niveles de preparación o no preparación sean reconocidas, no puede existir un punto efectivo a partir del cual pueda construirse un plan global.

- c) En tercer lugar, las evaluaciones de vulnerabilidad deben servir como base para una rutina de verificación de las condiciones físicas, socioeconómicas, y de infraestructura en países susceptibles a sufrir desastres. En ese sentido, el esfuerzo inicial de la creación de la base de datos mediante evaluaciones de vulnerabilidad debe formar el fundamento para mantener y actualizar una herramienta de información esencial para la planificación del desarrollo.

En el folleto de planificación de preparativos para casos de desastre de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el socorro en casos de Desastre, señala: “A nivel técnico, las evaluaciones de vulnerabilidad sirven como punto de partida para la determinación de distintos tipos de planes que deben ser desarrollados dentro de una estrategia nacional de preparativos para casos de desastre. Por ejemplo, es útil saber que los residentes en la Costa del Taica de Bangladesh son vulnerables a las tormentas tropicales. Sin embargo, tal información es de poco valor a menos que se conozcan los patrones de migración de estas personas, si las personas que cultivan la tierra traen o no a sus familias al delta, así como el número de edificios de dos plantas que hay en el área.”²³

Se sigue analizando en el mencionado documento: “Que un ingrediente esencial en cualquier plan para casos de desastre es el contar con un sistema coordinado de preparación y respuesta ante desastres. No existe una manera estándar de garantizar que la coordinación sea efectiva. Cada diseño dependerá de las tradiciones y estructura

²³ Planificación para preparativos para casos de desastre. Organización nacional de la ayuda para caso de desastres plan detallado de la organización y las funciones. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el socorro en casos de Desastre, **Prevención y mitigación de desastres**. Aspectos de preparación, Naciones Unidas, pág. 19.

gubernamental de cada país. Sin embargo, el plan se deteriorará rápidamente a menos que haya tanta coordinación horizontal a nivel de gobierno central y sub-nacionales entre ministerios y agencias especializadas, como coordinación vertical entre la autoridad central y las autoridades locales. Evite crear organizaciones nuevas para la preparación ante desastre, en lugar de eso se trabaje dentro de los sistemas y estructuras existentes, debe ponerse énfasis en el fortalecimiento de las instituciones existentes, no a la creación de niveles adicionales de burocracia.”²⁴

La respuesta a desastres a menudo requiere la autorización de los niveles superiores de gobierno. Para la mayoría de los planes para casos de desastre de países en vías de desarrollo, la aprobación del presidente, primer ministro, o al menos del primer ministro adjunto se convierte en el mecanismo que desata la ejecución de la respuesta. Considere la relación entre los niveles superiores de gobierno, los niveles ministeriales, y el punto focal funcional de la preparación para casos de desastre.

Un plan efectivo de preparativos para casos de desastre reflejará una respuesta interinstitucional a ocurrencias y alertas de desastres. Estos comités interministeriales, como los que existen en Estado Unidos y en India, por ejemplo, deben tener al menos el nivel de secretaría permanente. Este tipo de comité incluirá a un representante del punto focal designado de la preparación para casos de desastre y dará parte a los funcionarios gubernamentales indicados sobre las cuestiones generales de la preparación y puesta en práctica de la ayuda.

²⁴ *Ibíd.* pág. 19.

De la misma manera señala el documento estudiado: “Que un punto focal debe ser designado para garantizar una preparación efectiva en casos de desastre para actuar como mecanismo coordinador para la respuesta ante el desastre. Este punto focal puede convertirse en una agencia especializada o añadirse a una ya existente, tal como una Comisión de Ayuda y Rehabilitación. El punto focal también debe desarrollarse dentro de algún ministerio considerado como esencial para ciertos tipos de desastres. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura puede incluir al punto focal si la preocupación principal del país tiene que ver con sequías que afectan a la producción agrícola. Por último, un punto focal puede agregarse a una oficina de niveles superiores de gobierno, como ocurre en Jamaica con la oficina del Primer Ministro. Es esencial que el punto focal sea enérgico.”²⁵

2.5. Emergencias estatales

2.5.1. Estado de prevención

Según la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 139, Ley de Orden Público y Estados de Excepción preceptúa: “Todo lo relativo a esta materia, se regula en la Ley Constitucional de Orden Público, la Ley de Orden Público, no afectará el funcionamiento de los organismos del Estado y sus miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les reconoce la ley; tampoco afectará el funcionamiento de los partidos políticos.”

²⁵ *Ibíd.* pág. 19.

La Ley de Orden Público, establecerá las medidas y facultades que procedan, de acuerdo con la siguiente gradación:

- a) Estado de Prevención
- b) Estado de Alarma.
- c) Estado de Calamidad Pública
- d) Estado de Sitio.
- e) Estado de Guerra.”

El Artículo 138 de la misma ley establece: “Limitación a los derechos constitucionales. Es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo, en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos a que se refieren los artículos 5, 6, 9, 26, 33, primer párrafo del Artículo 35, segundo párrafo del Artículo 38 y segundo párrafo del Artículo 116.”

En la página electrónica <http://www.hamblinduarte.com>, señala: “Al concurrir cualquiera de los casos que se indican en el párrafo anterior, el Presidente de la República, hará la declaratoria correspondiente, por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros y se aplicarán las disposiciones de la Ley de Orden Público. En el estado de prevención, no será necesaria esta formalidad, el decreto especificará:

- a) Los motivos que lo justifiquen,
- b) Los derechos que no puedan asegurarse en su plenitud,
- c) El territorio que afecte; y
- d) El tiempo que durará su vigencia. Los efectos del Decreto no podrán excederse de 30 días por cada vez.”²⁶

2.5.2. Estado de calamidad pública

El estado de calamidad pública en resumen, busca a garantizar la vida humana, la integridad de la población afectada y su seguridad. Con esta medida se busca prevenir que los desastres sean mayores, así como facilitar el ingreso de los cuerpos de socorro y la reconstrucción de las áreas afectadas. Además promueve el traslado de los afectados que habitan en viviendas o áreas consideradas de alto riesgo y limitar la libre locomoción en las áreas consideradas como peligrosas para las personas.

2.6. La municipalidad ante los desastres

Es preciso, antes de entrar a conocer las decisiones que toman las municipalidades ante los desastres naturales, estudiar si dentro de su legislación tienen suficiente competencia, en especial la financiera, es por ello que lo primero que analizaremos, es determinar cuales son las competencias que tienen establecidas en su ley las municipalidades, también es importante determinar, el papel que dentro de ella juega el

²⁶ <http://www.hamblinduarte.com>. **La situación de La Unión, Zacapa.**

municipio y sus ciudadanos, el primero como ente dotados de personalidad jurídica propia.

2.6.1. El municipio

Al respecto el autor Sánchez, indica: “El municipio es considerado como la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional, es por ello que el municipio está considerado dentro del sistema de descentralización político territorial. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura del Estado, no es solo una administración más dentro de una administración pública unitaria, sino que es en realidad un nivel político territorial, con una administración pública propia, que ejerce una cuota de poder público en el sistema de discusión vertical del poder del estado, por ello el municipio es una persona jurídico territorial.”²⁷

El municipio tiene fines propios establecidos en la ley, por ejemplo, proteger a la persona y a la familia, garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales, promover el desarrollo económico, velar por la conservación del ambiente.

En cuanto al ambiente, las municipalidades deben definir conjuntamente con instituciones responsables y competentes mecanismos, reglamentos y ordenanzas para el manejo sustentable de áreas protegidas, sitios de valor arqueológico y áreas de

²⁷ Sánchez Meléan, Jorge. <<Competencias constitucionales, legales y transferidas>> [Http://www.saber.ula.ve/cieprol/provincia](http://www.saber.ula.ve/cieprol/provincia), pág. 1.

interés municipal. Con actores del sector público y sociedad civil, analizar, proponer e implementar iniciativas de gestión ambiental del municipio.

El Código Municipal en el Artículo 2, en cuanto a la naturaleza del municipio, indica: “Que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

Preceptúa el Artículo 4 del mismo Código, que las entidades locales territoriales son: “a) el municipio y; b) las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: las aldeas, los caseríos, los parajes, los cantones, los barrios, las zonas, las colonias, las lotificaciones, parcelamientos urbanos o agrarios, la micro región, la finca y demás formas de ordenamiento jurídico aplicable.”

El Artículo 7 preceptúa, el municipio en el sistema jurídico: “Que es una institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, en general para el cumplimiento de sus fines, en los términos legalmente establecidos y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.”

Después de haber hecho un resumen de lo más importante en cuanto al ambiente y al sistema jurídico local, analizaremos tanto legal, como doctrinariamente que opinan los distintos autores, de la competencia que al municipio se le ha dotado.

2.7. La competencia municipal

Esta se regula a partir del Artículo 6, del Código Municipal e indica que son: propias y atribuidas. Estas se dividen de tres maneras, la competencia constitucional, la legal y la transferida.

La competencia es la cuota de poder otorgada por el Estado a las municipalidades, con el fin de no interferir dentro de la administración de su circunscripción territorial, otorgándoles autonomía en la toma de decisión y en su poder financiero, para la solución de los problemas de sus comunidades.

En el derecho público, manifiesta la autora Hernández Antonio, María: “Que la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos.”²⁸

Se opina que la competencia, es el conjunto de atribuciones y facultades que le otorga la ley al órgano administrativo, con el fin de que pueda prestar un servicio público y alcanzar de esta manera el bien común. Las atribuciones son lo que tiene que hacerse,

²⁸ **Ob. Cit.;** pág.431.

son por lo tanto una obligación; la facultad es un derecho de todo órgano administrativo, puede ejercerse o no.

La determinación de las competencias de los entes públicos obliga a llevar una doble operación, en primer lugar decidir cuales son los fines que pueden y deben cumplir las administraciones públicas, en segundo lugar; repartir el cumplimiento de dichos fines entre todas las administraciones públicas.

La ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República, en el Artículo 1 regula lo siguiente: “La presente ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del organismo ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado.”

2.7.1. Competencia constitucional

Está regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 253, el cual establece la autonomía municipal: “Los municipios de la República de Guatemala son autónomos, entre sus funciones les corresponde: elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, para los efectos emitirán las ordenanzas y reglamentos correspondientes.”

La norma constitucional interpretada por la Corte de Constitucionalidad, en referencia al Artículo citado, señala: “Que es cierto que la constitución concede autonomía a los municipios de la república, es decir, que les concede capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar atendiendo el principio de descentralización, pero eso, en ninguna manera significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. De consiguiente las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, tal como lo expresa el Artículo 154 constitucional.”

La Carta Magna en el Artículo 154 acerca de la función pública y de la sujeción a la ley, determina: “Que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial sujetos a la ley y jamás superiores a ella, los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido alguno.” Sigue expresando el autor Sánchez, al analizar las competencias: “Que al municipio se le ha dotado de competencias exclusivas, señala que en los textos constitucionales se les considera a la mayoría de estas como recurrentes, también se le asignan propias, como la de urbanismo, transporte, cultura, salud, policía, turismo, institutos de crédito y otros mas.”²⁹

2.7.2. Competencia legal

Para que exista una definitiva legitimación de la autoridad que tiene el municipio, es importante que exista una ley que regule la materia, el Artículo 253 de la Constitución

²⁹ Sánchez Meléan, **Ob. Cit**, pág. 2.

determina la misma, a través del régimen municipal, indica el inciso “c), Se autoriza a los municipios en general a promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos necesarios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad, para la gestión de intereses y el ámbito de sus competencias.”

El mismo autor, indica lo siguiente acerca de la competencia de los municipios, señala que la misma abarca las siguientes materias: “Acueductos, cloacas, drenajes, limpieza de calles y banquetas, tratamientos de aguas residuales, elaboración de planes de desarrollo comunitarios, parques y jardinería, playas, balnearios, sitios de recreación, ornato, tránsito de vehículos y de personas, abastos, mercados, rastros, espectáculos públicos, anuncios luminosos, protección del medio ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental, organización de ferias y festividades populares, proteger y estimular las actividades de desarrollo del turismo local, por supuesto esto es doctrinariamente.”³⁰

2.7.3. Competencia transferida

Parte del poder que se ha transferido al municipio, específicamente en Guatemala, Mixco y Villa Nueva, es que éstos cuentan con juzgado de asuntos municipales, su propia policía y para varios municipios la Empresa Municipal de Tránsito, ésta situación necesita atención, pues el municipio merece ser fortalecido y revitalizado, como la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional.

³⁰ Sánchez Meléan, **Ob. Cit**; pág. 2.

En las áreas rurales la situación es distinta, en algunos municipios habrá uno seis a diez policías civiles, para ellos y sus aldeas, nadie puede imaginar que exista policía municipal de tránsito por ejemplo, mucho más es difícil, imaginar que la municipalidad tendrá recursos para prevenir desastres naturales, ya que la asignación del Estado, legalmente es por cada habitante, en este sentido, no existe un verdadero censo, por otro lado, los Alcaldes tienen que pagar el costo, si no son del partido que gobierna, eso siempre ha afectado el desarrollo de los municipios.

2.8. Elementos determinantes de la competencia

Los mismos, se regulan en el Artículo 8 del Código Municipal: “Integran el municipio los elementos básicos siguientes: La población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal, los poderes jurídicos, el derecho consuetudinario y el patrimonio del municipio.”

“La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial; la circunscripción municipal, es donde reside una persona individual”, así lo indica el Artículo 11 y 12 del Código Municipal.

El Código Civil en el Artículo 41 estatuye: “Que la vecindad es la circunscripción municipal en que una persona reside y se rige por las mismas leyes que el domicilio.”

Dentro de la esfera municipal existen poderes jurídicos, estos corresponden a las personas jurídicas y a sus órganos para actuar en la competencia que les corresponde, son límites fijados, son potestades otorgadas por la legislación, a veces de las administraciones o también de la jurisdicción o constituyente.

CAPÍTULO III

3. Los conflictos de incumplimiento de la CONRED

3.1. Consecuencias

Los desastres naturales tienen diferente origen, por la naturaleza misma, pero en especial por la devastación que de la misma hace el ser humano, así mismo, por la contaminación causada por el hombre, así hay diversos factores que pueden ocasionar el descontrol de la tierra, no solamente es la contaminación, no es solo el movimiento interno de la tierra lo que origina los desastres naturales, todos somos responsables y todos estamos en la obligación de colaborar, prevenir y mitigar ante cualquier desastre natural que pudiese ocurrir.

El caos en las ciudades es el claro reflejo de la magnitud de un sismo, de un huracán, o de un tsunami. Nunca como aquel día del terremoto en Guatemala en febrero de 1976, se ha emanado un olor a muerte o se ha visto toneladas de escombros como paisaje de una ciudad devastada, por la fuerza de un terremoto que cobró miles de vidas humanas.

Los desastres naturales ocurren cuando las sociedades o las comunidades se ven sometidas a acontecimientos potencialmente peligrosos, como niveles extremos de precipitaciones, temperaturas, vientos o movimientos tectónicos y cuando las personas son incapaces de amortiguar la conmoción o recuperarse después del impacto.

Comúnmente se habla de desastres naturales, sin embargo la vulnerabilidad y el riesgo frente a estas situaciones dependen de las actividades humanas, como hemos dicho, reducir la cantidad y la gravedad de los desastres naturales, significa enfrentar los problemas de desarrollo y de vulnerabilidad humana.

Los desastres naturales destruyen los adelantos logrados por el desarrollo, pero los propios procesos de desarrollo aumentan el riesgo de desastre. Para que se reduzcan las pérdidas materiales en el caso de edificios, es necesario que sean sostenibles a largo plazo, no es suficiente con hacer construcciones, sino que éstas deberán ser resistentes a las posibles amenazas naturales y quienes las utilicen deberán estar preparados para actuar en caso de desastre. Las estimaciones numéricas en cuanto a datos de pérdidas humanas, de recursos económicos y naturales, se basan en evaluaciones de la cantidad de personas que sufren daños en sus medios de vida, en la vivienda, o la interrupción de los servicios básicos.

Pero estos son datos difíciles de reunir en el período posterior al desastre, especialmente si no existe una referencia exacta anterior. Más difícil aún es estimar las repercusiones a largo plazo, como las consecuencias de la muerte o incapacidad del miembro de la familia que aporta más dinero al grupo familiar, las consecuencias de la emigración o reasentamiento, o la cantidad de personas que sufrirán repercusiones en materia de salud y educación. Es necesario que las personas conozcan lo que ocurre en diferentes partes del mundo, que sean conscientes de lo que ocasiona un desastre natural y lo que lo provoca, ya que esto repercute en la población de manera material y

económica, en cuestiones naturales, es decir, recursos, y sobre todo, en términos de vidas humanas.

3.2. Pérdidas humanas

En cuanto a las pérdidas humanas, los recuentos de los daños arrojan cifras muy grandes de muertos, heridos y desaparecidos, no tan solo durante el desastre natural, sino también después de que éste ocurre, debido a que los brotes de enfermedades incrementan y la comida y el agua, principalmente ésta última, escasea. Entre más tiempo se tarde una comunidad o un país en recuperarse, más expuesto se ve a que esto ocurra, debido a que muchas familias se quedan sin empleo y por lo tanto sin comida, además de que otras en ocasiones pierden todas sus posesiones materiales y los lugares en los que antes vivían, después de que ocurrió el desastre, ya no existen o están completamente destruidos y por último la inseguridad va en aumento y las provisiones donadas en decremento.

Por ejemplo, desastres como el Mitch, Stan o el deslizamiento ocurrido en el municipio de La Unión, Zacapa, no sólo ha dejado muertos, sino que también ha dejado secuelas psicológicas en las poblaciones devastadas. En la Unión, Zacapa, murieron doce personas, según un reportaje realizado por Notisiete del veintidós de mayo de dos mil nueve, un año después, las personas solicitan ayuda al gobierno central, sin que la misma llegue o esté por llegar, allí es donde se puede inferir que la CONRED, juega un papel importante, pero se olvida de las comunidades que han sufrido algún desastre.

En Guatemala se han suscitado varios desastres relacionados a aludes, desprendimientos de tierras, como lo hemos venido señalando en esta investigación, en la página electrónica <http://ecodiario.eleconomista.es>, podemos leer el siguiente comentario: “Alud mortal desnuda vulnerabilidad de Guatemala ante fenómenos naturales. También se indica en el documento que Guatemala, es altamente vulnerable a fenómenos naturales como lluvias, inundaciones, sismos y aludes, como quedó reflejado con el derrumbe de un cerro sobre un camino el domingo, que dejó 35 muertos, diversas tragedias se generan cada año por causa de las lluvias del invierno centroamericano, de mayo a noviembre, pero también por la sismicidad de las tres placas tectónica que cruzan el territorio, la degradación de laderas y la deforestación causada por el hombre, según la estatal Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-.”³¹

En la misma página electrónica, según la CONRED: “El último invierno dejó 116 muertos, 113.000 damnificados y 18.000 viviendas destruidas o dañadas, en su mayoría por las lluvias e inundaciones durante una depresión tropical que azotó el país a finales de octubre del año pasado. El año 2008, fue calamitoso para el país, hubo un domingo triste en la comunidad denominada Los Chorros, en el norte del país, un cerro se derrumbó sobre un camino comunal y provocó la muerte de 35 personas y dejó medio centenar de desaparecidos. La CONRED pidió que se suspendieran las labores de rescate de quienes desaparecieron bajo toneladas de tierra, debido al riesgo que corrían los socorristas, en ese mismo lugar. A mediados de diciembre, se había registrado otro

³¹ <http://ecodiario.eleconomista.es>. **Alud mortal desnuda vulnerabilidad de Guatemala ante fenómenos naturales.**
pág. 15

deslizamiento de tierra, que dejó dos muertos y dos heridos, de acuerdo con el vocero de la entidad, una posible causa del derrumbe del domingo fue la activación de las fallas tectónicas de Chixoy y Polochic, lo que no ha sido confirmado por el Instituto de Sismología de Guatemala.”³²

En la página electrónica, www.elnuevodiario.com.ni, se indica: “Que la historia reciente de desastres en Guatemala data de 1998, cuando el huracán Mitch alcanzó el norte del país, dejando una estela de al menos 300 muertos, principalmente indígenas pobres, que constituyen más del 40% de los 13 millones de habitantes del país. Le siguió el huracán Stan que en 2005 dejó 2.000 víctimas, entre muertos y desaparecidos, especialmente en el área rural, donde se concentra la pobreza que afecta a más del 50% de la población.”³³

Aunque algunas inundaciones son producto de la acelerada deforestación del país, según expertos, al territorio lo cruza una cadena volcánica, tres de cuyos colosos volcanes se mantienen en constante actividad, situación que afecta también a las fallas geológicas que tiene el suelo guatemalteco, la verdad es que Guatemala, es un país proclive a desastres naturales.

En la fuente del Diario Hoy, en la página electrónica: www.elsalvador.com, se analiza la situación del mundo ante los desastres naturales, se hace de esta manera: “Cabe mencionar que no sólo el continente americano ha sufrido desastres naturales, el

³² **Ibíd.** pág. 15.

³³ www.elnuevodiario.com.ni. **Suspenden labores de rescate en Guatemala.** Pág. 2.

tsunami de Indonesia ocurrido el 26 de diciembre del 2004, dejó un saldo de 27,000 muertos en Indonesia, 18,000 en Sri Lanka, 4,300 en la India, 1,400 en Tailandia, 100 en Somalia, 52 en las Islas Maldivas, 44 en Malasia, 30 en Myanmar, 10 en Tanzania, 3 en Las Seychelles, 2 en Bangladesh y 1 en Kenya. Esto equivale aproximadamente a 40,941 más personas de las que fallecieron en el terremoto de México en 1985, el país más afectado fue Indonesia con un saldo de 27,000 pérdidas humanas.”³⁴

Las áreas más vulnerables son los centros urbanos, cuyo crecimiento acelerado obliga a cambios rápidos en las estructuras sociales y económicas, podemos inferir que un desastre natural descubre la vulnerabilidad de las naciones y de las personas, debido a que nosotros como sociedad crecemos de una manera descontrolada, sin prevenir lo que pueda pasar, ya que si nosotros fuéramos lo suficientemente resistentes a las consecuencias, en vez de llamarlos desastres naturales, tan sólo serían fenómenos naturales.

En Guatemala, en pleno siglo XXI, no ha sido posible dotar de vivienda a miles de nacionales, es por ello que existen comunidades en grave riesgo, tal es el caso de las personas que viven en los asentamientos, en laderas y a la orilla del relleno sanitario en la zona tres capitalina, por señalar algunos ejemplos, a nivel nacional; en el área rural, el Estado y el gobierno, ni siquiera tienen una óptica de la situación, en las aldeas se vive una incertidumbre por la desprotección total, de pobreza y abandono, la población solo es utilizada políticamente, hoy en día, podemos decir que ya la población rural, no se deja engañar tanto, ya es notorio ver como los políticos pierden buenas batallas

³⁴ Diario de Hoy. www.elsalvador.com. pág. 13.

electorales, si tan solo ayudaran a los necesitados, las condiciones para el país serían distintas, pero hasta la fecha no ha sido ese el panorama.

3.3. Pérdidas materiales

Se sabe que los desastres naturales además de causar grandes pérdidas humanas, también provocan pérdidas materiales y económicas. Tan sólo en el año 2003 las pérdidas alcanzaron los 55 mil millones de dólares a nivel mundial. El problema no es la pérdida de dinero en sí, sino la desproporción en la que los países se ven afectados respecto a su producto interno bruto, ya que los países en desarrollo sufren más las bajas que los países ricos. Esto los hace más vulnerables, exponiéndolos a la creciente pobreza.

Los desastres naturales, nos hacen ver las condiciones de vida en que vive la población, en países en vías de desarrollo, se analiza después de que ocurre un desastre natural y no antes, en gran medida son factores relevantes para determinar cuál es la pérdida en los bienes que la sociedad tiene, por ejemplo, si tomamos el caso de una ciudad que no cuenta con la infraestructura necesaria para soportar un huracán y la comparamos con otra ciudad que en cambio, desde antes de que el huracán llegue, su infraestructura es resistente, a pesar de que el huracán tenga la misma intensidad, los daños ocasionados en la primera ciudad serán mayores que en la segunda ciudad, por lo que al gobierno le costará más recursos económicos reparar las pérdidas materiales.

Pero no tan sólo en las pérdidas de las casas, de los muebles y de los demás bienes que poseen las personas se ven afectadas las economías, sino que también en la pérdida de recursos como lo son la madera, el petróleo, las hortalizas destruidas, los animales muertos, las industrias destruidas y de los recursos que se ve forzado el Estado a aportar para que vialidades y servicios, entre otros, lleguen a ser como lo eran antes. Además, durante el tiempo en que se tarda la sociedad en reconstruirse por completo, no se generan los mismos recursos que se generaban y en el caso de las zonas turísticas que se ven afectadas por los desastres naturales, mientras se reconstruyen, pierden turistas tanto nacionales como extranjeros.

Por último se concluye, por las razones mencionadas, que es importante contar con un fondo de reserva para los desastres naturales, para que se puedan recuperar de manera más rápida todos los países, pero lo más importante es que se controle la contaminación, que se realice un mapa de riesgo a través de un censo en el país, tratar de evitar el calentamiento global, la contaminación ambiental, entre otros. Se cree que con ello evitaremos que los desastres naturales sean menos frecuentes; otra acción importante a tomar, es mejorar la infraestructura de las ciudades, en especial, de las que están más expuestas, para poder así soportar en mayor medida ciertos desastres como sismos y terremotos, aunque ello no puede ser predecible, pero al menos, cabría existir la posibilidad de que las pérdidas en los recursos económicos y materiales sean menores.

3.4. Legislación vigente

Existe suficiente legislación para que funcionen las instituciones estatales encargadas de velar ante los desastres naturales que pueden ocurrir, lo que se quiere dejar claro, es que no existe voluntad política para hacer un buen trabajo. El ordenamiento jurídico, existe desde la Constitución, leyes ordinarias, reglamentarias y acuerdos gubernativos que son importantes, ya que de alguna manera, tienen relación con ayudar a la población en los momentos de los desastres. Analizaremos la legislación que creemos importante para esta investigación.

3.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Es en la Constitución, donde con carácter general se establece la protección de todos nosotros como ciudadanos; debe observarse obligatoriamente una serie de preceptos, ya que es el máximo ordenamiento jurídico en nuestro país y lleva implícita, la necesidad de que el Estado a través de leyes ordinarias desarrolle lo relativo a su regulación.

En ese sentido el Artículo 1. Sobre la protección de la persona, preceptúa: “El Estado de Guatemala, se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común”. De conformidad con la norma constitucional, es preciso indicar que el Estado tiene la obligación de garantizar a todos sus habitantes, su bienestar y desarrollo y dentro de los cuales está inmerso vivir en un ambiente sano.”

El Artículo 2, señala: “Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a sus habitantes, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

Dentro de los deberes que encierra la norma citada, está la seguridad y la paz, la conservación del ambiente o de su entorno, ello significa garantizarle al ciudadano gozar de una vida en paz, donde no haya alteración de la misma, la seguridad y el desarrollo integral de cada persona, es seguridad en todos los sentidos. Es importante mencionar, que el derecho a vivir en un ambiente libre de riesgos y posteriores contaminaciones, debe tenerse como una garantía mínima establecida por la Constitución y desarrollada por las leyes ordinarias o por Convenios Internacionales que ratifique Guatemala.

La Corte de Constitucionalidad al interpretar el Artículo 2 de la citada norma indica: “Estos deberes los retoma como valores para lo cual debe el Estado adoptar las medidas que a su juicio sean necesarias y convenientes según lo demanden las necesidades y condiciones del momento, es de notar que no solo pueden ser individuales sino también sociales.”

El Artículo 97 de la misma norma fundamental, sobre el medio ambiente y equilibrio ecológico, señala: “El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico, que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.”

Este es un problema que enfrenta el Estado, las municipalidades y todos los entes que desarrolla el artículo anterior, ya que no existen las garantías mínimas que estatuyó el Legislador Constituyente en su momento.

De la misma manera el Artículo 118 preceptúa: “Principios del Régimen Económico y Social. El régimen económico y social de la república de Guatemala, se fundamenta en principios de justicia social. Es obligación del Estado, orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.”

El Artículo 119, dentro de las obligaciones del Estado en el inciso e) establece: “Que el Estado adoptará las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente.”

3.4.2. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado, Decreto número 109-96, Congreso de la República.

La parte más importante de esta ley ya se analizó en el capítulo I de la presente investigación, sin embargo, se indica que es la ley orgánica que crea a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres y por lo tanto, debe integrar las leyes que tienen relación con el desarrollo del país.

Los fines y objetivos se encuentran regulados en el Artículo 1, de la ley: Artículo 1. "Objeto. El objeto de esta ley es crear la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, con el propósito de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres, que en el texto de la ley se denominara "Coordinadora Nacional."

3.4.3. Ley de Desarrollo Social, Decreto Número 42-2001, Congreso de la República

El Artículo 1 de la ley menciona su objeto e indica: "La presente ley tiene por objeto, la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas, para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención."

El Artículo 8 de la ley estipula los grupos de especial atención e indica: "La política de desarrollo especial y atención deberá prever lo necesario para dar atención especial a los grupos de personas que por su situación de vulnerabilidad la necesiten, promoviendo su plena integración al desarrollo, preservando y fortaleciendo en su favor la vigencia de los valores y principios de igualdad, equidad y libertad."

El Artículo 10 de la ley menciona la obligación del Estado y señala: “El Estado por conducto del organismo ejecutivo, es responsable de la planificación, coordinación, ejecución y seguimientos de las acciones gubernativas, encaminadas al desarrollo nacional, social, familiar y humano fundamentados en principios de justicia social, estipulados en la Constitución. Por lo anterior, el organismo ejecutivo deberá planear, coordinar, ejecutar y en su caso promover las medidas necesarias para:

1. Incorporar los criterios y consideraciones de las proyecciones demográficas, condiciones de vida y de ubicación territorial de los hogares como insumos para la toma de decisiones públicas para el desarrollo sostenible.
2. Incorporar los criterios, consideraciones y proyecciones de la información como un elemento técnico en la elaboración de planes y programas de finanzas públicas, desarrollo económico, educación, salud, cultura, trabajo y ambiente.
3. Integrar los grupos en situación de vulnerabilidad y marginados al proceso de desarrollo nacional.”

Así mismo, el Artículo 45 de la misma ley estatuye evaluación y seguimiento: “La Secretaría de Planificación de la Presidencia, coordinara con los Ministerios y Secretarías involucradas, con el propósito de dar seguimiento técnico y evaluación cuantitativa y cualitativa del avance de la política nacional y de desarrollo social y población.”

3.4.4. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002,
Congreso de la República

Según el Artículo 1, de la ley. Naturaleza: “El sistema de Consejos de desarrollo es el medio principal de participación, de la población Maya, Xinca, Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta, principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

El Artículo 2, preceptúa que los principios generales del sistema de desarrollo son:

- “c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la Administración Pública.
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca, garífuna y la no indígena.”

El Artículo 3 señala el objetivo del sistema de desarrollo e indica: “Es organizar y coordinar la Administración Pública, mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.”

3.4.5. Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002, Congreso de la República.

El Artículo 1 regula lo siguiente: “La presente ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del organismo ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado.”

La relación que guarda con las leyes analizadas es el traslado de competencias administrativas, que el Estado debe de darle a las instituciones publicas, en este caso a la Coordinadora Nacional para la reducción de desastres, en el sentido de que tenga disponibilidad en su presupuesto, con el fin de ejecutar todas las estrategias para la prevención y mitigación de los desastres si llegaran a ocurrir.

Dado que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- es la instancia de gobierno a la que le corresponde prevenir, mitigar, atender y participar en la reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres, y la Secretaria Ejecutiva de CONRED (SE-CONRED) como ente institucional responsable, formula su Plan Estratégico Institucional 2004-2008 con proyección al 2012, con el objetivo de impulsar la Desconcentración y Descentralización de la Gestión para la Reducción de Riesgos a Desastres, el cual le permitirá al gobierno de la República brindar la adecuada

protección y seguridad a la población, tomando como base la descentralización del ejecutivo.

Desde el año 2004, la Secretaria de la CONRED, dentro de las acciones previstas en su Plan Estratégico Institucional 2004-2008, ha desarrollado acciones con el objetivo de prevenir y mitigar los efectos de los desastres en la población guatemalteca. Entre otras acciones, es importante recalcar la realización de simulacros por terremoto, en el año 2006, 2008 y 2009 con énfasis en la población escolar, laboral y comunitaria.

3.4.6. Código Penal, Decreto Número 17-73, Congreso de la República

Se hace referencia a delitos que se tipifican en el Código Penal, se cito el Artículo 419. Incumplimiento de Deberes, el cual establece: “El funcionario o empleado público, que omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto propio de su función o cargo, será sancionado con prisión de uno a tres años.”

Este Artículo se ha enunciado, en virtud de que los funcionarios nombrados en la Coordinación Nacional, si no cumplieran con las funciones asignadas, se les podría deducir responsabilidades administrativas, civiles y penales, dependiendo el caso, al menos en lo que se refiere al delito de incumplimiento de deberes.

3.4.7. Código Civil, Decreto Ley 106

El Código Civil en el título VII, obligaciones que proceden de hechos y actos ilícitos, el capítulo único, del decreto ley 106, preceptúa: “Todo daño debe indemnizarse”, así el Artículo 1645 señala: toda persona que cause daño o perjuicio a otra, sea intencionalmente, sea por descuido o imprudencia, está obligado a repararlo, salvo que demuestre, que el daño o perjuicio se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

De la misma, el Artículo 1646 señala: “El responsable de un delito doloso o culposo esta obligado a reparar a la victima los daños y perjuicios que le haya causado.”

3.4.8. Código Municipal, Decreto Número 12-2002, Congreso de la República

El Código Municipal, es una la ley que regula parte de las competencias de las municipalidades, otorga facultades y atribuciones que les compete a las municipalidades.

El Artículo 68 de este Código, sobre las competencias propias, señala algunos aspectos, que tienen que ver con las gestiones ambientales dentro del municipio, los cuales son:

a) “Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, autorización, control y administración de

cementerios públicos y privados, recolección, tratamientos y disposición de desechos sólidos, limpieza y ornato.

- i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio”.

Éste Artículo es de vital importancia, ya que ante los desastres naturales las municipalidades, puede tomar las medidas necesarias en ayuda a los vecinos, por ejemplo, cuando existe un desastre, puede realizar cualquier erogación, sin estar consultando al gobierno central sobre el mismo, sin embargo, el problema es el bajo presupuesto que estos entes manejan.

3.5. La responsabilidad jurídica

Para el tratadista Osorio, “La responsabilidad, para la academia es deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa o de otra causa legal.”³⁵

Para el tratadista Cabanellas, la responsabilidad es: “La obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. También es el deber de sufrir las penas establecidas para

³⁵ Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 672.

los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa o la capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario.”³⁶

Según el Diccionario de la Lengua Española, el término responsabilidad indica: “La obligación de reparar y satisfacer un daño o perjuicio”. Otra acepción, según la academia, es el que se refiere a la responsabilidad como: “La deuda u obligación que resulta de un posible yerro.”³⁷

Jurídicamente, el término admite dos conceptos principales, la capacidad de responder ciertos actos en abstracto y necesidad de responder otros concretos e imputables a determinado sujeto. En el primer caso se refiere, por ejemplo, la que tiene en la realización de determinados actos jurídicos un mayor de edad. El segundo caso, en cambio, se refiere a las consecuencias por actos realizados, es decir, se entiende por responsabilidad, la situación que atañe a un sujeto a quien la ley impone la reparación de un hecho dañoso, que afecta un interés protegido.

El papel de la responsabilidad como principio constitucional del Estado de derecho, está referido a la efectividad de la necesaria sumisión del poder al derecho. Tal sumisión comprende de manera principal, el control de la legalidad de los actos de los órganos que ejercen el poder (interdicción de la arbitrariedad), y por vía de consecuencia, pero no por ello menos importante, la obligación de resarcir los daños causados por la actividad ilegal.

³⁶ Cabanellas. **Ob. Cit**; Tomo IV. Pág.191.

³⁷ Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. pág.1959.

El poder represivo del Estado se ha manifestado durante su desarrollo de dos formas: El poder punitivo que se hace efectivo mediante el uso del derecho penal y la potestad sancionadora de la administración que lo hace a partir del derecho administrativo sancionador, que al regular las relaciones del Estado con los ciudadanos, pertenecen al derecho público.

En términos generales la responsabilidad es cuando una persona o grupo de personas toman decisiones conscientes y aceptan las consecuencias de sus actos y están dispuestos a rendir cuenta de ello, es por ello que la responsabilidad es una virtud o disposición habitual de asumir las consecuencias de sus propias decisiones, respondiendo de ellas ante otra persona o institución.

3.5.1. Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil en la mayoría de casos es contractual, ya que se ven afectados los intereses de una persona, sin existir vínculos anteriores con el sujeto causante del daño.

En el ámbito del derecho civil se distingue entre la responsabilidad contractual, que se produce cuando la obligación de reparar el perjuicio causado, deriva del incumplimiento de obligaciones convenidas en un contrato, celebrado en el marco de una relación jurídica singular y la responsabilidad extracontractual, que se genera cuando la obligación de resarcir el daño deriva de la acción u omisión que infringe el principio general de no causar daño a otro.

El daño causado en los bienes tiene más posibilidad de ser reparado, mientras que el daño causado sobre los recursos naturales es a veces irreversible, es esto lo que hace que los recursos no sean abundantes, hoy se les considera como escasos y tienen un costo de oportunidad, es por ello que se le delega a los seres humanos, el deber de protección y conservación y la ley los tiene como bienes jurídicos tutelados, es parte de los problemas por los desastres naturales que se causan, ya que el ser humano y su devastación, hacen el ambiente vulnerable a los mismos.

De Vicente Martínez, señala también: “Que en muchos casos la acción civil nace de la infracción a una ley penal y debe existir una relación de causa y efecto entre la infracción y el daño reclamado, su admisibilidad estará subordinada a la condición, de que el hecho punible le haya causado un daño al titular que ejerce la acción, ante los tribunales competentes.”³⁸

3.5.2. Responsabilidad penal

La responsabilidad penal es el último recurso del que se vale el legislador para reprimir la acción de aquellas personas, que enmarcan su conducta dentro de los tipos penales, el derecho penal moderno, no se preocupa por hechos de menor importancia y, aún menos por condenar opiniones e ideologías. Se reserva esta esfera para los actos u omisiones que exigen del Estado mayor represión y que no pueden ser protegidos de modo eficiente de otras formas.

³⁸ **Ob. Cit;** pág. 10.

En la vía penal, solo se van a denunciar aquellas conductas tipificadas en la ley penal como delictivas, para este caso, el no colaborar con una población devastada, puede caer el funcionario o empleado encargado de la institución en responsabilidades jurídicas, ya sea enmarcándola, dentro de las administrativas, civiles o penales, debe determinarse, dependiendo de las acciones u omisiones que se hayan cometido.

CAPÍTULO IV

4. Las soluciones a los conflictos de incumplimiento

4.1. Estudios de suelos

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, ha presentado un informe de estudios técnicos, que fue entregado a la municipalidad de La Unión, departamento de Zacapa, en el que ha determinado, que el alud provocado en dicho municipio sucedió por: “Que las zonas de riesgo se deben a las malas prácticas constructivas, es decir que se construyen viviendas sobre rellenos de mala calidad, así mismo se utilizan materiales inapropiados en la construcción, se abusa y se sobrecarga las laderas de los terrenos en donde se construye; hay un mal manejo del agua pluvial, también se determina que existe deforestación, malas prácticas agrícolas, flujo de grandes volúmenes de agua que corre por las calles, cambios en la dirección natural de las corrientes debido a construcción de obras, poca resistencia del suelo, elevadas pendientes del terreno, entre otras.” ³⁹

³⁹ Resultados estudios técnicos CONRED. pág.8.

4.2. Estudios de áreas de riesgo

4.2.1. Mapas de riesgo

En el mismo informe se determinó por parte de la Coordinación Nacional para la Reducción de Desastres, que realizaron mapas de riesgos para los vecinos del municipio de La Unión, Zacapa, se elaboró una planificación que se detalla en el siguiente párrafo. Señala el informe, que se han realizado varios estudios, pero como se ha expuesto antes, dichos análisis y estudios los ha hecho después de que ya ocurrieron los desastres, entonces no es previsor de un posible desastre. Exponemos el plan que se realizó en la Unión Zacapa, después del alud que ocurrió en esa zona.

Se realizó una planificación y estudios técnicos siguientes:

- “a) Elaboración de la estrategia sectorial de intervención en apoyo a los municipios decretados en estado de calamidad pública.
- b) Asesoría para el desarrollo del plan de rehabilitación, determinación de posibilidades y prioridades de rehabilitación del municipio de la Unión, Zacapa.
- c) Zonificación de áreas de riesgo en el casco urbano a través de estudios geotécnicos, geofísicos, inestabilidad en laderas y análisis estructural.
- d) Evaluación de riesgo por deslizamientos en 22 comunidades rurales del municipio.

- e) Análisis estructural en 10 polígonos, ubicados en el casco urbano del municipio y áreas circunvecinas.”⁴⁰

Así mismo, estructuran un nivel estratégico, lo hacen de esta manera:

- “a) Existencia de alta vulnerabilidad político social
- b) Debilidad en la organización ciudadana y liderazgo político
- c) Debilidad para asumir obligaciones y responsabilidades en la administración pública municipal y gubernamental
- d) Y en las actividades de prevención y gestión para la reducción del riesgos a desastres.
- e) Desconocimiento del mandato, funciones y actividades del sistema y Secretaría Ejecutiva de la CONRED.”⁴¹

Además, se hizo un estudio denominado: “Cruce con estudios de riesgo, el cual busca determinar amenazas permanentes, temporales, regionales y locales, priorizar regiones, departamentos, municipios y comunidades, de la misma manera se han realizado estudios en varios asentamientos de la ciudad capital, pero como lo hemos indicado, se han hecho después de ocurrido los desastres. Sin embargo, es una institución que dentro de sus limitaciones ha indicado que varias zonas de la ciudad de Guatemala, son inhabitables o de alto riesgo.”⁴²

⁴⁰ **Ibíd.** pág. 9

⁴¹ **Ibíd.** pág. 9

⁴² **Ibíd.** pág. 10

4.2.2. Prevención y planificación

Se toman como referencias unas observaciones hechas a Cuba, sobre ciertos modelos que debería tomar para evitar los desastres naturales, pues le suceden a menudo por ser una isla. “Los desastres naturales no pueden considerarse como factores aislados o lejanos a la política económica de cualquier país. Los efectos directos que originan sobre las propiedades e ingresos de la población, los efectos indirectos derivados de una disminución en los ingresos y la reducción de la producción causada por ellos, así como los efectos secundarios pueden ir apareciendo poco tiempo después de la catástrofe. Entre estos efectos figuran se encuentran la disminución de las reservas monetarias, repuntes inflacionarios y aumentos de los gastos públicos.”⁴³

Siguiendo con las observaciones, se señala que: “Para los países en desarrollo es vital la comprensión de estos aspectos, pues están más expuestos a los riesgos, ya que sus asentamientos humanos y actividades económicas se concentran en zonas peligrosas con economías poco diversificadas y recursos monetarios muy escasos para enfrentar acontecimientos de tal envergadura; por tal motivo, las medidas de prevención y planificación, basadas en principios de costo/beneficio, adquieren mayor relevancia. En el proceso de mitigación de los desastres naturales, es esencial la combinación de la prevención, actividades de evaluación técnica, como programas a largo plazo, medidas y normas constructivas, estudios aplicados, información y la planificación (planeamiento logístico, planes de emergencia, legislación, medidas financieras, pronósticos, evaluación. La gravedad de los efectos causados por estos acontecimientos, cuya

⁴³ <http://lanic.utexas.edu>. **Aspectos esenciales sobre la mitigación de los desastres naturales en Cuba.**

duración e intensidad varía considerablemente, será distinta según el grado en el cual, el hombre haya creado un medio susceptible de ser dañado y en la mayoría de las ocasiones, esta situación puede determinar el número de víctimas y pérdidas materiales, que cobrará el fenómeno. La planificación para casos de desastres, comienza por la identificación y comprensión del peligro natural, que se entiende como la probabilidad de que se produzca, dentro de un período y zona determinada, un evento potencialmente dañino. El análisis debe continuar con el cálculo y evaluación de la vulnerabilidad, que no es más que el grado de pérdida de un elemento o un conjunto de elementos en riesgo, por ejemplo la población, edificaciones, servicios, etc., y finalmente obtener el riesgo propiamente dicho, o sea, el número previsto de muertos, lesionados, daños a la propiedad y perturbación de las actividades económicas. Resulta imprescindible comprender debidamente la posible naturaleza de diferentes escenarios en los desastres, como única vía para delinear planes logísticos efectivos.”⁴⁴

4.2.3. Modelos de mitigación

Se sigue citando la experiencia en Cuba en las propuestas de modelos para la prevención de desastres: “La experiencia acumulada, aunque en cierta forma dispersa, sobre las acciones de socorro y salvamento. La estrategia de enfrentamiento contra los desastres naturales, reviste características muy específicas en cada nación, dependiendo de su posición geográfica, economía, población, tradición y elementos socioculturales, entre otros, para Guatemala estos modelos se implementan, pero para otros países ya están implementados, es por ello que señalaremos que por ejemplo para

⁴⁴ **Ibíd.** pág. 12

Cuba, resulta, esencial incluir una serie de objetivos de carácter prioritario. Cuba necesita: 1) Profundizar en los estudios aplicados y en los resultados ya obtenidos en materia de fenómenos naturales peligrosos, con vistas a completar y actualizar los elementos de impacto que pueden converger en el futuro; 2) Implementar un sistema de organización integral entre las instituciones del estado y las futuras ramas del sector privado, que de forma ágil y efectiva permitan afrontar la acción de un evento natural; 3) Modernizar y definir la estructura para la ejecución de los programas y proyectos, determinando el marco legal, financiero y administrativo por el cual transitan las fases de prevención, emergencia y rehabilitación, y finalmente 4) Monitorear y evaluar cada uno de los programas, en sus distintas etapas.”⁴⁵

Se concluye que en Guatemala, no existen modelos de prevención de desastres naturales o provocados, en países como Cuba y la ciudad de Córdoba en España, sí tienen un manual de prevenciones, el cual debe ser aplicado en caso de un desastre, por lo que es de manera vital que la CONRED trabaje, en un manual que integre todos los municipios y sus aldeas.

4.3. La capacidad de reacción

La mayoría de las veces los movimientos de laderas no son muy catastróficos, pero sí son frecuentes y afectan a vías de comunicación y al transporte, las pérdidas económicas anuales por estos fenómenos son altos, sin contar que siempre son entre 10 y 20 personas víctimas de estos movimientos, pueblos construidos junto a laderas y

⁴⁵ *Ibíd.* pág. 13

paredes rocosas sufren estos procesos, los cuales son frecuentes en la geografía guatemalteca.

Ante estos fenómenos naturales, las instituciones del Estado encargadas para este tipo de situaciones, deben actuar de inmediato, pero de la misma manera lo debe hacer la población afectada, el sector privado y las instituciones humanitarias internacionales, se unirán posteriormente.

Otro factor que se debe poner en práctica es que las personas ya no construyan viviendas en lugares declarados inhabitables, o en lugares con posibilidad de deslaves o derrumbes, sin embargo, por la falta de programas de vivienda digna para personas pobres, siempre se va a dar este problema.

En los casos de simulacros que ha realizado la CONRED, se ha tenido buena expectativa, los informes de la institución señalan que los bomberos y equipos de rescate organizaron sus esfuerzos coordinadamente, se usaron perros de búsqueda para localizar y rescatar a víctimas atrapadas en edificios colapsados. Los rescatadores utilizaron brocas de cemento, sierras para cortar concreto y quijadas de la vida para extraer cadáveres de entre los escombros o las estructuras colapsadas. Se esperaban problemas de comunicación y los hubo, pero no afectaron adversamente todo el ejercicio. Los evaluadores que observaron el ejercicio concluyeron, considerando el tamaño y alcance de la operación, fue un verdadero éxito.”⁴⁶

⁴⁶ <http://www.usaid.gov>. pág. 5.

4.4. Simulacros, una respuesta real

En la página electrónica del Programa de Naciones Unidas puede leerse: “Guatemala es vulnerable a una serie de desastres naturales, como terremotos, inundaciones, heladas, derrumbes y erupciones volcánicas. En el pasado la asistencia en caso de desastres ha sido incapaz de llegar a muchas de las áreas rurales de Guatemala donde vive casi la mitad de sus habitantes. En las áreas urbanas, las personas viven y trabajan en condiciones de hacinamiento, muy frecuentemente en edificios que no soportarían un terremoto fuerte como el que azotó al país en 1976.”⁴⁷

En la misma página se indica: “Que el evento que originó el ejercicio fue un terremoto ficticio de 7.5 grados de magnitud cerca de Escuintla en la costa sur, el ejercicio se planeó durante varios meses con USAID y la Guardia Nacional de Kansas y presentó a los equipos de emergencia de los ocho centros regionales de emergencia de Guatemala, 23 posibles escenarios de respuesta, incluyendo evacuaciones, colapsos de edificios, accidentes aéreos, incendios, deslaves y derrames de material peligroso.”⁴⁸

4.5. Respuesta ante un desastre

Existe un gran número de respuestas que deben ser consideradas, cada respuesta depende de la naturaleza de la amenaza. Una categorización más explícita de las respuestas ante una variedad de amenazas es la siguiente:

⁴⁷ **Ibíd.** pág. 6.

⁴⁸ **Ibíd.** pág. 5

- a) procedimientos de evacuación
- b) búsqueda y rescate
- c) seguridad de áreas afectadas
- d) equipos de evaluación
- e) activación de instalaciones especiales, tales como instalaciones hospitalarias de emergencia.
- f) activación de sistemas de distribución
- g) preparación de centros de recepción de emergencias médicas y de refugio
- h) activación de programas de emergencia para aeropuertos, puertos marítimos y transporte terrestre.

Una vez que se disponga de un plan de preparativos para casos de desastre efectivo, estos mecanismos de respuesta deben ser conocidos por los beneficiados potenciales y por aquellos con la responsabilidad de ejecutar dichas medidas. La siguiente matriz muestra el espectro de necesidades que pueden surgir en distintos tipos de emergencias.

Uno de los aspectos que debe enfatizar el plan de preparativos para casos de desastre es el anticipar los requisitos para una operación de socorro y las maneras más efectivas de satisfacer dichos requerimientos. El proceso de planificación lo será efectivo si los beneficiarios finales saben que hacer en caso de desastre y que debe esperar. Debido a esta razón, una parte esencial de cualquier plan de preparativos para casos de desastre debe ser la educación de aquellos que puedan verse amenazados por desastres. Tal educación puede realizarse de alguno de los siguientes modos.

Al establecer entrenamiento educativo, hay que recordar que la educación es a menudo un proceso de doble sentido en el campo de los preparativos para casos de desastre; por ejemplo, si un grupo no entiende bien la serie de alertas de un plan de preparación para tormentas tropicales, puede ser un indicio de que el proceso de advertencia debe ser rediseñado. El entrenamiento de aquellos que ejecutarán partes del plan de preparativos para casos de desastre es esencial. Los responsables de emitir mensajes de alerta deben estar entrenados, así como aquellos que tendrán funciones directas de socorro. El entrenamiento no puede ser un evento que ocurre una sola vez. Los cursos de repaso son esenciales. Siempre que se pueda, el entrenamiento debe ser un proceso activo. Deben llevarse a cabo prácticas reales, tales como simulacros de evacuación.

Un plan de preparativos para casos de desastre efectivo también debe dar guías prácticas sobre sus diversas partes, tales como la organización de campamentos de recepción y refugios de socorro. Estas guías deben ser el texto básico para las prácticas de entrenamiento asociadas.

4.6. Canalización de ayuda

Principalmente la canalización de ayuda para personas que viven en zonas devastadas, proviene del Estado, en las bodegas de la institución existe abastecimiento de comida, cubrecamas, ponchos, esponjas para que sirvan de colchones en los albergues que esta instituya, en fin hay según datos, ciertos bienes que pueden ser útiles a la hora de un desastres; sin embargo, el secretario ejecutivo el Ing. Hernández advierte que la asignación presupuestaria para la -CONRED- no será suficiente de presentarse otro

similar a Stan, hoy no hay nadie en el Estado que posea recursos extras para poder enfrentar una emergencia.

Otro aspecto bien importante, es que la Administración Tributaria impone una serie de trámites engorrosos para retirar la ayuda humanitaria, de esa cuenta en el diario Prensa Libre se lee lo siguiente: “Ayuda humanitaria está retenida en portuaria, doce contenedores con ayuda humanitaria para los damnificados por desastres naturales nunca llegaron a su destino, los cuales se encuentran en las bodegas del puerto Santo Tomás de Castilla, Izabal, debido a que no llenaron los requisitos que exige la SAT, para su retiro, estos contenedores se quedaron allí desde el año 2005 y 2008 respectivamente, indica el diario escrito que consultó a la SAT sobre el mismo y a la fecha no tuvo respuesta.”⁴⁹

La verdad es que las leyes tributarias tienen trámites engorrosos, además la Administración Tributaria complica los trámites, las donaciones deberían tener un trámite sencillo, ya que es ayuda que necesitan muchos guatemaltecos, es conocido por todos nosotros que en Guatemala, hay personas que no tiene que comer, hay hambruna, desnutrición en gran parte de la población y situaciones precarias en muchas personas, es allí donde todos como trabajadores y funcionarios tienen que cambiar su actitud, las donaciones y ayuda humanitaria que provenga de países amigos y no amigos, no debe pasar por rigurosos trámites, como el que ha denunciado Prensa Libre, ya que si los países que donan se enteran, posiblemente no vuelvan a donarnos nada. Estas

⁴⁹ Prensa Libre. Nacional. **Negligencia, contenedores con ropa medicinas y víveres llevan 4 años en bodegas.** pág. 6.

donaciones que se encuentran retenidas en Santo Tomas de Castilla, era ayuda para los necesitados de la tormenta Stan.

4.7. Análisis a un caso concreto

4.7.1. La Unión, Zacapa

Para el sustentante, es importante en la presente investigación, demostrar el trabajo que ha hecho la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED, ya sea que tenga críticas o elogios para la institución.

El caso concreto que se analiza, es el deslizamiento sucedido en el municipio de La Unión, departamento de Zacapa, llama la atención, porque al inicio del desastre, la CONRED estuvo presente ayudando a los vecinos afectados, pero ya hace dos años y todo se encuentra en el olvido, no se supo más de la institución por aquel municipio, la verdad es que los vecinos, tiene problemas de viviendas dañadas, agua no potable, sicosis y por ende, preocupación que les vuelva a suceder lo mismo, en todos los inviernos.

Es cierto y no se niega, que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED- hizo estudios de suelos, hizo mapas de riesgo, pero a la fecha no se sabe que se opinó sobre que daños pueden ser causados de nuevo a los vecinos, este es un problema aún no resuelto, al menos, los vecinos no lo saben y no tiene estudios técnicos para tomar decisiones.

La institución se ha politizado, el Secretario Ejecutivo, es puesto en el cargo por el Presidente de la República, ello determina al analizar que dicho funcionario puede no ser idóneo para el cargo, para dicho puesto, debe existir una persona especialista en desastres naturales, profesional de la ingeniería por lo menos, con una honorabilidad intachable y con recomendaciones del Colegio de Ingenieros de Guatemala, el profesional debe ser científico y no ocupar cargo político, como sucede hoy en día.

La responsabilidad del Secretario Ejecutivo de la CONRED es grande, de él depende en cierta medida que las personas estén enteradas de los lugares declarados en riesgo, el problema es que los estudios se realizan cuando ya sucedió un desastre, ello coincide en que la institución, a la fecha, no tiene estudios ni mapas de riesgo de los lugares de riesgo o vulnerables de Guatemala.

Se opina que de ocurrir un desastre en cualquier parte de Guatemala, sin que la CONRED haya indicado nada a los vecinos, como institución tiene responsabilidad jurídica, ya que según la ley orgánica, son competentes para prevenir y mitigar los desastres naturales en el país, o al menos que le indiquen a la población las áreas de riesgo y las zonas o áreas que no son habitables, de igual forma, si la institución señala un área inhabitable, todos debemos acatar esa orden, ya que se supone está basada en estudios científicos del suelo.

CONCLUSIONES

1. Los desastres naturales que han sucedido en el país, es porque geográficamente Guatemala está ubicada dentro de una región geológica, con un área tectónica de gran potencial que provoca múltiples amenazas y desastres naturales, ante ésta situación el país es vulnerable, ya que por la condición social, económica y de subdesarrollo, su infraestructura y los servicios, están expuestos a diferentes riesgos que ocasionan desastres.
2. En Guatemala se han producido una serie de desastres naturales, los que han provocado muertes y heridos, han dejado secuelas imborrables, huérfanos y daños psicológicos en los pobladores dentro de las comunidades afectadas, ello hace tener una visión clara que el país es sumamente vulnerable ante cualquier eventualidad, donde inevitablemente, se sufren las consecuencias.
3. Ante los desastres naturales nadie es infalible, pero uno de los problemas que se ha detectado, es que no se cuenta en el país con estudios de suelos, ni mapas de las áreas de riesgo, sin embargo, se tiene conocimiento que en muchas áreas en peligro vive gran parte de la población de escasos recursos económicos y ante los desastres naturales, esas zonas, son las más damnificadas.
4. Una de las primeras instituciones encargadas de prevenir los desastres naturales fue el Comité Nacional de Emergencias, CONE, sin embargo, dicha

institución no brindó soluciones en los casos de desastres naturales, no hizo estudios técnicos, ni estudios de áreas de riesgo en el suelo de Guatemala, el país quedó a merced de dichos fenómenos naturales.

5. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- es la institución que tiene el deber legal de velar por la prevención y mitigación de los desastres naturales que pueden ocurrir en el país, de la misma manera, tiene la responsabilidad de prevenir antes y ayudar a la población en caso de que se produjere un desastre natural.

RECOMENDACIONES

1. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, debe realizar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local, programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios para todas las comunidades y así difundir una cultura en reducción y prevención de desastres, con el fin de que las nuevas generaciones tengan información sobre los mismos.
2. Que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, realice a nivel nacional, un mapa de estudios técnicos de suelos y de áreas inhabitables, con el fin de detectar fallas geológicas y tectónicas, de esta manera se deben declarar como zonas inhabitables y, las personas que viven en esas áreas sean evacuadas y alojadas en lugares seguros y asegurar que nadie vuelva a vivir en dichas zonas.
3. El Organismo Ejecutivo a través de instituciones públicas y privadas, debe proponer solución de vivienda barata para las personas de escasos recursos económicos, lo que mejoraría el nivel de vida de los guatemaltecos, evitando que más personas invadan terrenos declarados por las autoridades como zonas de riesgo y se evitarían tragedias si sucedieran desastres naturales.
4. Que los estudiantes de las facultades de ingeniería de las universidades del país, realicen trabajos de tesis enfocados en los temas de desastres naturales, ello

permitirá conocer los fenómenos a fondo y se ampliará la base académica, para que las entidades públicas y privadas puedan contar con información actualizada y prevenir sus efectos, proponiendo soluciones coherentes.

5. La Universidad de San Carlos de Guatemala y las universidades privadas del país, el Ministerio de Educación y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, deben impulsar dentro del desarrollo curricular de estudios, cátedras o charlas, relacionadas con las prevenciones y mitigaciones que debe conocer cada persona, al momento de ocurrir un desastre natural.

BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, tomo II y VII, 27ª. ed.; revisada, corregida y aumentada; Madrid, España: Ed. Heliasta, 2001.

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. **Resultados estudios técnicos en la Unión Zacapa**. Proyecto presentado al Gobierno de la República de Guatemala. 2008.

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. **<<Marco Legal y Estructura>>** <http://www.conred.gob.gt>. (22 de junio 2009)

Contenedores con ropa, medicinas y víveres llevan 4 años en bodega. Pág. 6. Prensa Libre (Guatemala) Año LVIII, No. 19,210 (lunes 06 de julio de 2009).

DE VICENTE, Martínez María. **Responsabilidad penal del funcionario público por delitos cometidos contra el medio ambiente**, Madrid, España: (s.e.), 1993.

ESPINOSA Bordón O. **<<Los desastres naturales y la sociedad>>** <http://www.cpimtz.sld.cu> (22 de junio 2009)

HERNÁNDEZ Antonio, María. **Derecho municipal**, 2ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1997.

Libro Electrónico. **La Ciencia de la Tierra y el Medio Ambiente. Riesgos naturales**.

Prevención y mitigación de desastres. Planificación para preparativos para casos de desastre. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el socorro en casos de Desastre, 2008.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 2004.

REAL Academia Española, **Diccionario de la Lengua Española**, tomo I y II, Vigésima 2ª. ed.; Madrid, España: Ed. Heliasta, 2001.

SÁNCHEZ MELÉAN, Jorge. <<**Competencias constitucionales, legales y transferidas**>> [Http://www.saber.ula.ve/cieprol/provincia](http://www.saber.ula.ve/cieprol/provincia). (22 de junio de 2009)

<http://www.es.wikipedia.org>. <<**Desastres naturales**>> (22 de junio 2009).

<http://www.disaster-info.net>. <<**Guía metodológica de atención a desastres**>> (22 de junio 2009)

<http://www.radiolaprimerisima.com>. <<**Guatemala decreta alerta amarilla por lluvias**>> (22 de junio 2009).

<http://www.chapineseneuropa.com>.<<**Medida obliga a movilizar insumos en todo el país para afrontar posibles desastres por mal tiempo**>> (22 de junio 2009).

<http://www.guatemala.gob.gt>. <<**Seguimiento del deslizamiento de La Unión Zacapa**>>(22dejunio2009).

<http://www.hamblinduarte.com>. <<**La situación de La Unión, Zacapa**>> (22 de junio 2009)

<http://www.ecodiario.economista.es/internacional/noticias/955059/01/09/><<**Alud mortal desnuda vulnerabilidad de Guatemala ante fenómenos naturales**.html.(22 de junio 2009)

www.elhuevo diario.com.ni. <<**Suspenden labores de rescate en Guatemala**>> (22 de junio 2009)

<http://lanic.utexas.edu>. <<**Aspectos esenciales sobre la mitigación de los desastres naturales en Cuba**>> (22 de junio 2009)

http://www.usaid.gov/stories/guatemala/ss_gt_conred_s.html. <<**Un simulacro de terremoto, una respuesta real**>> (22 de junio 2009)

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Municipal. Congreso de la República, Decreto número 12-2002, 2002.

Código Civil. Enrique Peralta Azurdía, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto ley 106, 1963.

Código Penal. Congreso de la República, Decreto número 17-73, 1973.

Ley de la Coordinadora para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, Congreso de la República, Decreto Número 109-96, 1996.

Ley de Desarrollo Social, Congreso de la República, Decreto Número 42-2001, 2001.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Congreso de la República, Decreto Número 11-2002, 2002.

Ley de General de Descentralización, Congreso de la República, Decreto Número 14-2002, 2002.