

Frente a estas causas "tradicionales", cada año crece en forma alarmante el daño provocado por depredadores profesionales ilegales, pues el lucrativo negocio con la madera forma parte de la próspera "economía brutal" que se ha establecido en el país. Guatemala es el tercer exportador de caoba en el mundo, y por cada metro cúbico legal, salen más de tres ilegalmente, y con cada árbol de caoba talado se destruye una extensión de 1,450 m², en la que hay 27 árboles de otras especies, debido al uso de maquinaria pesada. Pero la depredación no solamente se limita a la caoba y a los bosques tropicales, sino afecta cualquier otra variedad de valor comercial en el lugar donde se encuentre. También los bosques de mangle en el litoral del Pacífico se redujeron de 24 mil hectáreas en 1976 a 5 mil en 1989, con las consecuencias de aumento de vulnerabilidad en la región frente a inundaciones y vientos huracanados.

Periódicamente se denuncia en los medios de comunicación la tala masiva hasta en zonas núcleos de Areas Protegidas, con usos muy restringidos, o en los últimos bosques comunales que se preservaron en las cumbres del altiplano, y se revela claramente la complicidad de las fuerzas de seguridad y de funcionarios públicos, sin manifestarse hasta ahora un control sobre estas actividades ilícitas por parte de las instituciones estatales responsables. Son sabidas las consecuencias directas e indirectas de una depredación de la capa boscosa sin manejo adecuado, y no podemos entrar aquí en su análisis, pero por lo menos hay que recordar que se trata de procesos irreversibles que contribuyen al aumento permanente de riesgo a desastres en las regiones afectadas.

El propósito de las anteriores indicaciones es dibujar a grandes rasgos un panorama que determina, junto con la estructura administrativa y su actuación, el papel de los demás sectores sociales, la organización y participación regional-local y otros aspectos que vamos a señalar más adelante, la vulnerabilidad global en el caso de Guatemala. No obstante, existen circuitos específicos de alta vulnerabilidad, donde varios factores o impactos negativos se congregan o forman cadenas de causas-efectos que pueden manifestarse como verdaderos círculos viciosos. Estos universos singulares de vulnerabilidad se evidencian en las regiones y en determinados sectores o grupos sociales. Como ejemplo reconocido, se puede mencionar el vínculo entre los altos niveles de pobreza en Guatemala con la insuficiencia de servicios públicos de educación, el bajo nivel de educación con un elevado número de analfabetos -ante todo entre las mujeres-, el considerable número de hijos en hogares pobres, los niños que trabajan para contribuir a la sobrevivencia de la numerosa familia, etc. Otro cerco sin salida que impacta considerablemente en el aumento de la vulnerabilidad en el

Area Metropolitana, es la conexión entre creciente población urbana en estado de miseria y ausencia total de proyectos o políticas para vivienda popular, que trae consigo el incremento de invasiones ilegales en terrenos no aptos para vivienda y sin servicios mínimos, en suma, expansión de asentamientos en condición de alto riesgo ambiental.

Es imposible entrar aquí en el análisis de toda la gama de vulnerabilidades existentes en el país, pero no se puede hablar del caso de Guatemala sin hacer referencia a un universo de suma vulnerabilidad: la situación de la población indígena. Ya mencionamos que los diferentes pueblos mayas constituyen más de la mitad de la población guatemalteca (al menos 5.5 millones), y cerca del 80 % de la población rural. Habitan en la actualidad prácticamente todos los ecosistemas, aunque tradicionalmente ocupan en gran concentración el altiplano central y occidental, así como la región del norte-bajo fronterizo con México (Gutiérrez, 1995:9).

En forma global, se puede afirmar que las indicaciones anteriores respecto a la vulnerabilidad se manifiestan en la población indígena de manera extrema, como resultado de una larga historia de discriminación, explotación, marginación y exclusión. Empero, han sobrevivido y mantenido su identidad en estas condiciones debido a prácticas democráticas al interior de sus estructuras socio-religiosas y a una alta coherencia comunitaria con hábitos de autogobierno y servicios a la comunidad. Además, han logrado, tras varias generaciones, adaptar sus cultivos tradicionales -ante todo maíz, frijol y otros granos básicos- a los diferentes microclimas de Guatemala. Sin embargo, el sistema político y económico prevaleciente, y específicamente las estrategias militares y acciones gubernamentales desde principios de la década de 1980, apuntan directa e indirectamente hacia la destrucción y desarticulación de la comunidad maya y la eliminación de sus bases colectivas.

Así, el impacto del conflicto armado interno asoló principalmente las poblaciones mayas, y el número de muertos como consecuencia de las estrategias contrainsurgentes del ejército fue tan alto, que se habla de un etnocidio premeditado. Las cifras destacadas en el contexto global respecto a aldeas arrasadas, refugiados, desplazados y población reubicada bajo control militar, corresponden en su totalidad a zonas indígenas. También las demás víctimas del enfrentamiento militar, cerca de 75 mil niños huérfanos, 56 mil viudas y más de 50 mil personas que fueron objeto de la política de desaparición forzosa o ejecución extrajudicial, son mayoritariamente indígenas. A raíz de la creación de nuevas estructuras de control territorial y poder local en las áreas de conflicto,

por parte del ejército, como la organización de Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), se rompió el patrón tradicional de organización social en las comunidades y se iniciaron procesos de segregación.

También el aumento de la pobreza y el acelerado deterioro de las condiciones socio-económicas, en general, ha afectado específicamente a la población maya. Del total de la población pobre o indigente, el 80 % son indígenas. En algunas regiones con población eminentemente maya, como El Quiché, Huehuetenango y Las Verapaces, por cada diez mil habitantes se encuentra sólo un médico, y la tasa de analfabetismo llega al 80 % o más. Igualmente existe una exclusión casi total respecto a servicios como la electricidad o el teléfono. "Investigaciones recientes del Instituto Centroamericano de Nutrición (INCAP) reflejan daños estructurales en las nuevas generaciones indígenas pobres, provocados por una desnutrición crónica que ha afectado a varias generaciones." (Gutiérrez, 1995:11).

Hay que recordar también que existen más de veinte idiomas mayas, y gran parte de la población indígena solamente domina su propia lengua, mientras todo el sistema oficial de Guatemala, hasta el nivel local, maneja exclusivamente el español. Esto significa que un sector significativo de la población guatemalteca está incapacitado para hacer cualquier tipo de gestión sin ayuda de un "traductor", no puede comunicarse con un médico, defenderse en un juicio, etc. En este contexto vale destacar la también precaria situación de los medios de comunicación en Guatemala, aspecto que limita por ejemplo la divulgación de información o advertencias para la prevención o mitigación de desastres: un estudio del PNUD de 1992 revela que de 100 guatemaltecos solamente 3 compran un periódico, 16 tienen un radio y apenas 6 poseen un televisor. Estas cifras se refieren al promedio, y queda claro que existen zonas extensas en el país donde por los altos niveles de pobreza y analfabetismo, falta de energía y carreteras, no se dispone de medios de comunicación. Además, las estaciones de la televisión guatemalteca no tienen capacidad para cubrir todas las regiones del país.

Por último, hay que mencionar el acelerado cercenamiento del medio de supervivencia y elemento fundante de la cultura e identidad maya: la tierra. En Guatemala perdura una tenencia de tierra cultivable que siempre ha marginado a la población indígena, y el acelerado crecimiento demográfico⁽⁹⁾ durante las últimas décadas ha provocado una multiplicación de sus minifundios: entre 1950 y 1979, el número de familias indígenas con tierras mínimas para su subsistencia se incrementó un 40 %, en tanto el tamaño de sus parcelas decayó un

30 %. A ello se suma la existencia de más de medio millón de indígenas que ya no poseen tierra alguna y la reducción dramática de la oferta de empleo en las grandes plantaciones de la costa sur, históricamente los focos de emigración estacional para casi un millón de indígenas del altiplano. Por consiguiente, la explotación intensiva de la tierra disponible y la entonces fomentada "introducción de tecnología agrícola, basada en el uso de fertilizantes, insecticidas y defoliantes químicos, no adaptada a las condiciones específicas de los suelos, han provocado una degradación notable de las tierras" (Gutiérrez, 1995:9). En los años recientes, la desarticulación de la economía indígena tradicional se aceleró debido a las políticas económicas implementadas por el gobierno en el contexto de ajustes estructurales y de la globalización, creando nuevas estructuras de dependencia, inseguridad alimentaria, y basándose en la explotación de mano de obra barata. "La libre importación de trigo, maíz y otros granos básicos, sumada a las donaciones estadounidenses en el marco del Programa de Ayuda Alimentaria (PL-480), provocó la quiebra de casi el 80 % de los pequeños productores de trigo del altiplano occidental, así como la disminución severa de la rentabilidad del maíz. En parte, el propósito de estas políticas perseguía reorientar la producción campesina indígena (maya) hacia la generación de bienes para la exportación, comercializados por empresas extranjeras vinculadas a las viejas transnacionales bananeras. El paisaje indígena de la altiplanicie ha sufrido en los últimos años cambios apreciables con la introducción de una gran variedad de cultivos para la exportación: legumbres, hortalizas, flores, tubérculos y raíces.... Junto con la introducción de cultivos agrícolas no tradicionales para la exportación, la inversión privada, sobre todo extranjera, está explorando de forma muy agresiva la instalación de fábricas maquiladoras de ropa, que aprovechen la tradicional habilidad de la mano de obra indígena en la elaboración de tejidos. Pero, evidentemente, ni uno ni otro caso están representando formas estables de sobrevivencia económica." (Gutiérrez, 1995:10).

Para finalizar, una cita que resume en forma sintética y prospectiva la situación de la población indígena desde la perspectiva ecológica:

El modelo de modernización tecnológica que se ha venido impulsando para el campesinado, junto a la creciente reducción del tamaño promedio del minifundio, además de degradar los recursos del suelo y agua, y de ir en contra de la seguridad alimentaria, conducen a una subvaloración y a la desaparición del conocimiento, tecnologías y valores indígenas, con los cuales los pueblos han logrado su sobrevivencia y desarrollo, sin el desgaste y agotamiento de los recursos. A estas alturas

del siglo xx no se trata de regresar al pasado; más bien, lo que se propone es desentrañar y entender la lógica ecológica que subyace a esas prácticas indígenas, para poderla aplicar y combinar con elementos de las tecnologías clásicas occidentales en la creación de nuevas técnicas productivas que provengan más de la autogestión y permitan satisfacer las necesidades básicas de la población, sin degradar el medio ambiente. En otras palabras, el país tiene todavía una riqueza muy grande, aunque cada vez más amenazada, que consiste en el conocimiento, las tecnologías y los valores indígenas en este campo (Jaguar-Venado, 1994:34).

EL TERREMOTO DE 1976: IMPACTOS, ATENCIÓN, ENSEÑANZAS Y PRODUCTOS

En el caso de Guatemala, una indagación sobre atención de desastres y su organización tiene que partir del gran terremoto de 1976, pues es el único evento que ha dejado productos en el ámbito institucional y huellas en la memoria colectiva del país. Hemos revelado que ha existido anteriormente una ocurrencia frecuente de desastres de diferentes tipos, y durante las casi dos décadas desde 1976 destacaron varios eventos sísmicos, erupciones volcánicas, inundaciones, etc., de considerables estragos a nivel regional o local, y que fueron divulgados ampliamente por los medios de comunicación. Sin embargo, no lograron impulsar innovaciones o una mejora funcional en la situación institucional relacionada con desastres, que surgió a raíz de la catástrofe de 1976. Parece, entonces, que solamente un evento que provoca impactos extraordinarios en toda la nación logra sacudir la actitud indiferente del gobierno y demás sectores. Igualmente, hasta la actualidad son los aniversarios "del terremoto" prácticamente las únicas ocasiones para una reflexión pública sobre el tema de desastres y la necesidad urgente de una mejor preparación.

Revisando los informes sobre el terremoto de 1976 y las evaluaciones de su manejo, nos dimos cuenta -aunque ya pasaron casi veinte años- de que la gran mayoría de los señalamientos tienen plena vigencia hoy, y tuvimos que frenarnos para no citar apartados enteros muy ilustrativos en este sentido. Ofrecemos, entonces, una especie de síntesis que rescata lo más válido según nuestro criterio. La razón para una indicación relativamente detallada de los estragos que causó el terremoto se encuentra en el hecho de que un sismo con las mismas características tendría impactos bastante más considerables en el contexto actual de vulnerabilidad. Así, para recordar solamente un ejemplo, casi se tripli-

có el número de habitantes en el Area Metropolitana, y la mayor parte de este aumento corresponde a población pobre en condiciones de habitabilidad que implican un alto riesgo en caso de desastres.

El terremoto del 4 de febrero de 1976 tuvo una magnitud de 7.5 (escala Richter) y una posterior serie de réplicas con ocho sismos de magnitudes entre 4 y 5.7. Fue originado por una fractura cortante, horizontal y lateral-izquierda a lo largo de la falla tectónica de Motagua, la cual separa como falla de transformación la Placa Continental de Norteamérica de la Placa del Caribe. La longitud de la fractura, visible en la superficie terrestre, era entre los 150 y 200 kms (Fiedler, 1977). Se registraron 22,868 muertos y 77,190 heridos(10); las pérdidas materiales alcanzaron una suma alrededor de dos mil millones de US-\$. El 66 % de los daños correspondió al sector vivienda: 60,000 viviendas destruidas en la ciudad de Guatemala, 12,000 en las cabeceras departamentales, 40,000 en las cabeceras municipales y cerca de 121,000 en las aldeas y caseríos rurales. La zona afectada se extendió sobre una longitud de unos 300 kms y con una anchura de 70 kms, lo que corresponde a un área de 21,000 km². El terremoto tuvo impactos en 17 departamentos de los 22 del país, pero los más perjudicados fueron el de Guatemala con el Area Metropolitana, Chimaltenango, Sacatepequez, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, El Progreso, Zacapa, Jalapa, Totonicapán, El Quiché y Sololá. En la capital, donde vivían entonces aproximadamente 720,000 habitantes, el número de muertos llegó a 3,350 y el de heridos a 16,094. Las víctimas se registraron principalmente en las áreas precarias situadas en barrancos, así como en barrios antiguos con viviendas de adobe. Pero también se desplomaron o sufrieron considerables daños edificios "modernos", debido a técnicas no sismo-resistentes en su construcción o por su ubicación en terrenos peligrosos (pendientes, zonas fracturadas, etc.). Sin embargo, el mayor impacto lo causó el terremoto en las zonas rurales del altiplano central y al oriente de la capital. Pueblos enteros, con humildes casas de adobe y techos de teja, se derrumbaron. Se trataba ante todo de zonas con agricultura de subsistencia o para el mercado local. Las zonas de mayor productividad para la agro-exportación, en la planicie costera del Pacífico, no fueron afectadas y el sector industrial tampoco sufrió mayores daños. La comunicación con las áreas damnificadas se dificultó por la interrupción de las principales vías de acceso debido a la destrucción de puentes y los aproximadamente 10,000 derrumbamientos ocurridos como efecto secundario de los sismos. También la atención de los heridos se vio fuertemente limitada, pues el sector de salud fue dañado en un 80 %. En resumen, este evento provocó la mayor devastación sísmica en la historia del país, no por su magnitud, sino debido a la migración masiva hacia el Area Metropolitana desde la

década de 1950 y la también alta densidad de población en las áreas rurales afectadas, así como por el tipo de vivienda predominante.

Ningún sector o institución del país estaban preparados en ese tiempo para atender efectivamente algún tipo de desastre, mucho menos un evento de la magnitud del terremoto. Esta situación se reconoció públicamente en una evaluación post-terremoto:

Debemos señalar con franqueza que no estábamos preparados para enfrentar un fenómeno de esta naturaleza y que el sacudimiento físico fue a la vez un sacudimiento moral y de toma de conciencia... (Balcárcel, Orellana, 1978).

Cuando ocurrió el terremoto, solamente existía una institución para la atención de desastres en su fase de emergencia: el Comité Nacional de Emergencia -entonces C.N.E., hoy CONE-, formado en 1969 a causa de los impactos del huracán Francelia(11), y convertido en entidad permanente a partir de 1971(12). Sin embargo, sus recursos y capacidad de respuesta estaban bastante limitados. Gobernaba entonces el General Kjell Laugerud y hasta hoy se glorifican los méritos del "Señor Presidente" en el manejo de la emergencia, actuando como "buen militar y con profunda fe católica". Fue entonces el ejército, bajo el mando de su General-Presidente, la institución que resultó más adecuada para actuar a la hora de la contingencia, y el Comité Nacional de Emergencia, fundado como dependencia del Ministerio de la Defensa(13), presidido por el Ministro de la Defensa, y coordinado por un militar de alto rango(14), era solamente una pieza de esta institucionalidad militar en la atención del desastre. Sin embargo, elementos decisivos a la hora de presentarse una emergencia, como son la preparación técnica para el manejo de contingencias y la rápida disponibilidad de información sobre el evento y sus impactos, estuvieron ausentes en este caso. Para enfrentar los problemas más urgentes se elaboró el así llamado "Plan de los 100 días". En una evaluación posterior se reconoce lo siguiente:

Resumiendo, para nosotros todo era nuevo, todo constituía una sorpresa y no existía experiencia que pudiese, en alguna medida, servirnos de base para nuestras decisiones. En un principio, el conocimiento de las características de la catástrofe era muy superficial y bastante limitado, la información iba adquiriendo día a día características más periodísticas o publicitarias que la hacían menos manejable para el planteamiento y conocimiento real de la situación. La Unidad de Estadística improvisada en el Comité de Emergencia Nacional, con un gran esfuerzo de su parte, empezó a reca-

bar información en la fuente y a ordenarla, obteniéndose así algunos indicadores útiles que merecían algún grado de confiabilidad. Para esto la unidad contaba con dos oficiales del Ejército que, en forma sistemática, viajaban a los diferentes puntos afectados y recogían información que en forma muy simple era procesada posteriormente en dicha unidad, ... (Rivera, Serrano, 1978).

Esta situación se debía ante todo a falta de capacidad, preparación y experiencia institucional -ante todo del CONE-, pero también reflejaba la absoluta centralización y concentración del aparato administrativo, de medios de comunicación y de recursos humanos en la capital, perjudicando en alto grado la atención de la emergencia en las demás áreas afectadas. Esta organización institucional, sin bases en las regiones y menos aún en las localidades, y la ausencia de mecanismos que permitieran la pronta participación de la población, no solamente dificultó la formulación de una estrategia para la atención de la emergencia, rehabilitación y recuperación, sino también su posterior ejecución en el interior del país. Transcurrió mucho tiempo valioso hasta que se pudieron establecer los primeros mecanismos de colaboración y coordinación fuera de la capital.

Seis semanas después del desastre se integró el "Comité de Reconstrucción Nacional" -CRN-, como órgano ejecutivo de la política de reconstrucción nacional(15). El CRN fue presidido por el Presidente de la República, ejerciendo al mismo tiempo las funciones directivas y ejecutivas. Como representante del Presidente en el comité se nombró un Director Ejecutivo, con autoridad de decidir y coordinar las acciones definidas. Administrativamente, se creó una Secretaría General con cinco unidades: Información, Reconstrucción Física, Promoción Social, Coordinación para el Rescate y Preservación del Patrimonio Cultural, Cooperación Nacional e Internacional, y Relaciones Públicas. Paralelamente funcionaba una Secretaría Militar con secciones de Ingeniería, Aduanas y Transportes, Oficiales Coordinadores y Evaluación y Control. La ejecución de los proyectos y programas fue delegada en las diferentes instituciones del sector público. Con fines de descentralización, el CRN propuso la creación de entidades departamentales para coordinar las acciones de reconstrucción en el interior del país. Hasta febrero de 1978, dos años después del desastre, se habían establecido Coordinadoras Institucionales Departamentales en 12 de los 22 departamentos existentes.

No se puede entrar aquí en todos los detalles de la estrategia y acciones de reconstrucción propuestas, que abarcaron principalmente el sector de la vivienda, la infraestructura social y económica, los sectores de educación y salud, así

como un programa de financiamiento. El discurso oficial era entonces que la reconstrucción formara parte de un "modelo de desarrollo integral", en el contexto del vigente "Plan de Desarrollo 1975-1979", sin embargo:

Para entonces, organismos internacionales juzgaban que se carecía de un sistema institucionalizado de planificación y que era necesaria la creación de un sistema nacional de proyectos, el cual se reforzaría con la acción del Fondo Nacional de Preinversión que facilitaría la generación y preparación de proyectos. No obstante, las críticas esenciales a este nuevo producto apuntan al reiterado carácter de "listado de propósitos" ... que de ninguna manera se orientaba a la modificación de determinantes estructurales, que son los que en el fondo impiden la solución de los mayores problemas sociales y económicos (Castillo, 1987:12).

Es decir, a pesar de las ambiciones respecto a una reconstrucción "integral y participativa", los resultados reales consistían en la realización de una serie de obras precisas. A dos años del terremoto, de la inversión programada en reconstrucción se realizó solamente el 34 %, y se reconoció:

Estos resultados nos indican que la capacidad de respuesta gubernamental, no alcanza niveles aceptables con respecto a la obra programada y que debería reflexionarse sobre la necesidad imperativa de una mayor descentralización a nivel nacional, promoviendo la efectiva participación e iniciativa de cada comunidad a través de los gobiernos locales y cooperativas y/o grupos organizados (Balcárcel, Orellana, 1978).

Como factores limitantes del proceso de Reconstrucción Nacional el CRN señaló (Balcárcel, Orellana, 1978) los de índole político, de coordinación institucional, estructurales y sociales, los cuales vamos a comentar brevemente:

En lo político, se menciona que el ritmo del proceso de reconstrucción disminuyó y hasta fue obstaculizado por su coincidencia con el período eleccionario a principios de 1978. Es decir, la coyuntura política de elecciones no constituyó un factor eficaz para lograr mayor atención pública a problemas urgentes que afectaban a una gran parte de la población o al país en general, como las consecuencias del desastre. Pero es fácilmente entendible en el contexto político de entonces, pues independientemente de los resultados reales de las elecciones, estaba asegurada la sucesión de

un militar por otro en el poder ejecutivo, a través de mecanismos tradicionales de fraude. En este caso, tomó la presidencia el General Lucas García.

- Como uno de los puntos más débiles en el proceso de reconstrucción se mencionó la ausencia de mecanismos de coordinación entre las 184 unidades administrativas que conformaban el gobierno central, y de éstas con las demás entidades involucradas. Por falta de información confiable, o su intercambio para fines de planeamiento, se duplicaron los esfuerzos, actividades y recursos entre las unidades ejecutoras, agravándose esta situación en los niveles de decisión. Por ende, se ejecutaron las obras directamente sin consultar y/o definir prioridades sectoriales y de localización geográfica.
- Otra denuncia se refiere al "comportamiento del sector privado": debido al auge en la construcción y actividades anexas después del terremoto, éste atrajo con mejores salarios al personal profesional capacitado, a la mano de obra calificada y encareció los materiales de construcción.
- Como aspecto social que obstaculizó las metas de la reconstrucción se denunciaron los bajos niveles de ingreso de la mayoría de la población damnificada. Esta situación afectó específicamente los proyectos de vivienda urbana. Además de la demanda de un techo por los necesitados propios de la ciudad, se estima que solamente en los seis meses posteriores al terremoto migraron entre 100 y 150 mil damnificados de las áreas rurales hacia el Área Metropolitana, buscando también alojamiento. Según mapas y censo del CRN de mayo de 1976, a raíz del terremoto surgieron 126 asentamientos precarios con un total de 19,399 familias, y la falta de poder de compra para una vivienda mínima planteó un problema al gobierno, pues no estaba en capacidad de subsidiar totalmente proyectos habitacionales. Hasta 1978, solamente para 31 asentamientos se habían encontrado soluciones habitacionales, en parte con donaciones y créditos extranjeros, declarando el Estado su incapacidad para atender la demanda habitacional de personas con ingresos mensuales de hasta Q 225.-(16). Sin embargo, todavía en 1983 el 50 % de los trabajadores en la ciudad capital recibieron un salario promedio menor de Q 225.-, y el 26 %, entre Q 225.- y menos de Q 300.-(Quesada, 1985:15). En consecuencia, entre 1976 y 1982, en el 73 % de las soluciones habitacionales predominó el tipo de lote urbanizado, bajando el tamaño de los lotes a 72m² y fomentando la autoconstrucción. En todo el país, ya antes del terremoto, se había registrado un déficit de 500,000 viviendas, aumentando este número

hasta 750,000 después del desastre. Tomando como base la cifra de 5,160,221 habitantes en 1973 (Censo Nacional), la falta de vivienda afectó entonces a casi dos tercios de la población.

Frente a estas limitaciones en la actuación del sector público, el CRN tuvo que admitir la eficiencia de la labor del sector no gubernamental en la reconstrucción:

Sin duda alguna los logros más satisfactorios de la reconstrucción se han alcanzado en los programas, proyectos y obras realizadas por las agencias no gubernamentales, atribuyéndose a las siguientes razones:

- Alto contenido social en los proyectos seleccionados para beneficiar a las poblaciones más afectadas en el interior del país, con énfasis en el área rural.
- Autonomía en la administración de sus fondos.
- Eficiencia en la ejecución del trabajo y responsabilidad en el cumplimiento de los convenios suscritos con el C.R.N.
- Apoyo y participación de las comunidades (Balcárcel, Orellana, 1978).

Hasta aquí nos hemos guiado principalmente en señalamientos de funcionarios comprometidos, y queremos finalizar esta evaluación de la gestión del Comité de Reconstrucción con una visión más "independiente":

La magnitud del evento y de las acciones de reconstrucción obligaron a redefinir la acción gubernamental, así como las jerarquías y canales para orientar la ayuda externa que empezó a llegar en volúmenes relativamente importantes. Algunas de las nuevas acciones del Estado se evidenciaron en la superposición de una estructura de coordinación (el Comité de Reconstrucción Nacional) sobre la estructura tradicional de ejecución y la de planificación, que se venía fortaleciendo y consolidando. Con el argumento de un régimen de excepción, se instauró una organización de corte militar que penetró amplias capas de la población civil. A pesar de la vigencia de líneas de autoridad difusas y contradictorias, debido al accionar del Comité sobre todas las instancias preexistentes, el resultado fue la presencia del ejército en toda el área afectada (Castillo, 1987:13).

En base de las lecciones derivadas del manejo de las fases de emergencia y reconstrucción y en el marco del "Simposio Internacional sobre el Terremoto

de Guatemala del 4 de febrero de 1976 y el proceso de reconstrucción", celebrado en mayo de 1978 en la ciudad de Guatemala, se recomendó la creación de un "Sistema de Defensa Civil":

La causa del desastre del 4 de febrero de 1976 vino a poner en evidencia la necesidad de adoptar medidas más efectivas, tendientes a evitar o disminuir los daños materiales y humanos, que originan los fenómenos fortuitos, incontrollables e imprevisibles de la naturaleza. (...) El Comité Nacional de Emergencia y el Comité de Reconstrucción Nacional, aunque difieren en sus objetivos y fines, se interrelacionaron por una causa común. A pesar de los logros satisfactorios alcanzados por ambas instituciones, se evidencia la necesidad de establecer un sistema de defensa civil que complemente sus actividades ante una eventual emergencia nacional, aprovechando la experiencia adquirida a raíz del terremoto (Balcárcel, Orellana, 1978).

Por último, hace falta mencionar otro "producto institucional" del terremoto de 1976: la creación del Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología -INSIVUMEH-, como dependencia del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. En el respectivo acuerdo gubernativo del 26 de marzo de 1976 se consideró "que los problemas inherentes a la investigación, medición y evaluación de los elementos naturales en juego, requieren de un organismo dotado de todos los medios indispensables y que cuente con una adecuada jerarquía".

Hasta esta fecha solamente se contaba con el servicio del Observatorio Nacional, creado en 1925, con una estación sismológica para la medición (sismograma). Después de la creación del INSIVUMEH se comenzó a instalar una red de estaciones en todo el territorio nacional (34 en total hasta 1982).

LA SITUACIÓN PRESENTE

A manera de prelude, dos comentarios periodísticos con motivo de aniversarios (1991 y 1993) del terremoto de 1976:

En 1976, no estábamos preparados para defendernos de un terremoto. En 1991, la situación ha empeorado. No hay conciencia del problema. Las instituciones públicas y privadas reaccionan durante la emergencia y luego todo vuelve a ser lo

mismo. Los funcionarios encargados de atender emergencias en caso de terremotos y otros fenómenos naturales potencialmente desastrosos, generalmente son personas con poco conocimiento de cómo realizar este trabajo, y sin motivación de la importancia y tamaño de esa tarea (Sandoval, 1991:1).

La fecha nos sirve hoy para hacer algunos planteamientos de fondo con respecto a la falta de programas de defensa civil, entendiendo por tales no el trabajo de las 'patrullas voluntarias' organizadas por el Ejército para combatir a la subversión, sino todo un programa de prevención de catástrofes naturales. En la mayoría de países del mundo existe un plan de defensa civil que es periódicamente readecuado y actualizado de acuerdo a las necesidades y contingencias de la época y de las regiones. Aquí tenemos un Comité Nacional de Emergencia que, como ocurre con muchas de las actividades de nuestra sociedad, se encuentra bajo el control de mandos militares y es más que todo un mecanismo de respuesta ante algún desastre natural, pero poco o nada ha hecho en la práctica respecto a medidas de prevención. Las autoridades sostienen que sí existen los planes y programas preventivos, pero consultas realizadas con ciudadanos en la calle demuestran que desconocen la existencia de tales planes. Y para qué pueden servir planes de contingencia y de prevención si permanecen guardados en una gaveta de las oficinas públicas. Es cierto que el año pasado se realizaron en algunas escuelas -sobre todo en colegios privados- simulacros de evacuación para casos de terremoto, pero no hubo un trabajo de seguimiento que hiciera que en las familias y en centros de trabajo el guatemalteco recibiera instrucción adecuada(17)."

Con estas citas se evidencia ya la preparación actual respecto a atención de desastres: substancialmente no ha cambiado nada en comparación con la situación después del terremoto de 1976. Parece que todas las experiencias y enseñanzas que surgieron con este siniestro y su manejo se desvanecieron.

En forma concreta y sintética, se puede constatar, entonces, lo siguiente:

- Respecto a la organización institucional en atención de desastres, no se ha manifestado ningún avance o cambio significativo desde la coyuntura del terremoto de 1976. Al contrario, una de las tres instituciones comprometidas con la materia, el Comité de Reconstrucción Nacional, fue clausurado sorpresivamente por el Presidente de la República en octubre de 1994 con el argumento de que pasaron más de 18 años desde el terremoto que origi-