



ALLAN LAVELL
EDUARDO FRANCO
(Editores)

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

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

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

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

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 5: ATENCIÓN DE DESASTRES EN GUATEMALA	5
GISELA GELLERT	5
INTRODUCCIÓN	5
BREVE SEMBLANZA DE OCURRENCIA DE DESASTRES	6
EL ESCENARIO FÍSICO	8
ÁMBITOS DE VULNERABILIDAD.....	9
EL TERREMOTO DE 1976: IMPACTOS, ATENCIÓN. ENSEÑANZAS Y PRODUCTOS.....	19
LA SITUACIÓN PRESENTE.....	25
INICIATIVAS. ACTORES Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO ACTUAL	29
BIBLIOGRAFÍA.....	33

CAPÍTULO 5: ATENCIÓN DE DESASTRES EN GUATEMALA

Gisela Gellert

FLACSO-Guatemala

INTRODUCCIÓN

El artículo forma parte de una investigación regional que compara diferentes experiencias para implementar sistemas de prevención, mitigación y atención de desastres en América Latina. Empero, ¿cómo examinar una materia que prácticamente no existe? En Guatemala, hasta la actualidad no se ha manifestado un desarrollo institucional orientado hacia un sistema de prevención, atención y recuperación de desastres. Aunque la probabilidad de sufrir desastres es muy alta en el país, apenas hay capacidad para actuar en casos de emergencia y vigilar amenazas físicas.

A nuestro criterio, existe una estrecha relación recíproca entre "subdesarrollo institucional" en materia de desastres y alto nivel de vulnerabilidad global. Si en un país la gran mayoría de la población está condenada a sobrevivir en condiciones altamente precarias, eso se debe a estructuras político-económicas que no tienen capacidad o voluntad para atender demandas básicas para un desarrollo nacional, predominando una actitud de enfrentar y atender problemas cuando se hallan en un estado altamente crítico y donde existen fuertes presiones para soluciones inmediatas. En un contexto así, solamente un evento de gran magnitud e impacto en el desenvolvimiento nacional logra un empuje hacia un mayor interés en atención de desastres. Pero no se trata de impulsos que correspondan a una política premeditada, sino de medidas coyunturales. Una vez pasada la fase de emergencia y recuperación, se estancan las iniciativas frente a otros problemas "más urgentes" que atender. El concepto prevaleciente es que desastres son situaciones excepcionales, que el próximo aún está lejos y es responsabilidad de autoridades futuras.

En efecto, después de breves ensayos sobre la ocurrencia de desastres en Guatemala y su escenario físico, nuestra exposición se centra en la distinción de diferentes ámbitos que determinan la vulnerabilidad global. En el siguiente examen de la organización institucional en materia de desastres y su manejo, partimos del gran terremoto de 1976 para llegar luego a la situación actual. Un último apartado trata de iniciativas recientes y sus actores, así como de las perspectivas y sus condicionantes.

Por último, queremos aclarar que no nos fue posible abordar todos los aspectos válidos para el tema por el simple hecho de que no se encontró información o los datos recaudados no ofrecieron un grado de confianza tal que permitiera una interpretación precisa. Es comprensible esa ausencia de información si se toma en cuenta que la investigación sobre desastres es muy incipiente en Guatemala, ninguna institución dispone de registros completos o evaluaciones de eventos, como tampoco existen las geociencias como materia de estudio en las diferentes universidades del país.

BREVE SEMBLANZA DE OCURRENCIA DE DESASTRES

Aunque no se han realizado hasta ahora estudios históricos que enfocan específicamente el tema de los desastres en Guatemala¹, basta una breve revisión de referencias conocidas para afirmar que la historia de Guatemala es una crónica de constantes desastres, y parece que ninguna generación se salvó de sufrir los efectos de por lo menos un evento de gran magnitud.

Destacan los desastres "famosos" por su impacto en el desarrollo nacional. Así, por ejemplo, se trasladó dos veces la capital guatemalteca debido a su destrucción. El asentamiento en el valle de Almolonga (hoy Ciudad Vieja) fue arrasado en septiembre de 1541 por una gran avalancha que bajó de las faldas del vecino volcán de Agua, y la posteriormente fundada ciudad de Santiago, en el valle de Panchoy (hoy La Antigua), fue abandonada finalmente en 1775, después de sufrir constantes calamidades por erupciones volcánicas y fuertes sismos, que culminaron con el terremoto de Santa Marta, en 1773. La nueva ciudad de Guatemala se fundó a unos 45 km de distancia de La Antigua, en un valle que era supuestamente más seguro por la mayor lejanía del volcán de Fuego, pues la creencia era que los constantes temblores y terremotos fueron provocados por este volcán activo. En realidad, la nueva capital se encontró más expuesta a la amenaza sísmica por encontrarse en una zona donde coinciden varios sistemas de fallas geológicas ; sobresalen los terremotos catastróficos de 1917-1918 y 1976, que la destruyeron en gran parte.

Tampoco otros centros urbanos de importancia, como por ejemplo la ciudad de Quetzaltenango en el altiplano occidental, se salvaron de eventos catastróficos. Queremos recordar aquí por lo menos el fatal año de 1902, debido a la amenaza inminente de una repetición, pues -según el INSIVUMEH- el ciclo de recurrencia de grandes sismos que tienen su origen en la zona de subducción frente a la costa del Pacífico es de aproximadamente 90 años.

Ya desde enero de 1902 se habían registrado en la costa del Pacífico de Guatemala varios sismos que provocaron hasta un gran maremoto en El Salvador. Finalmente ocurrió en abril el "gran terremoto de Occidente", con una magnitud de 8.2 en la escala de Richter. causando serios daños en todos los centros poblados de la región -ante todo en Quetzaltenango y San Marcos- y dejando un saldo de por lo menos 2,000 muertos².

En los meses de septiembre y octubre siguió temblando la región, y el 24 de octubre "explotó" el hasta entonces inactivo volcán de Santa María, expulsando en 36 horas

¹ Existen algunas crónicas y estudios que proporcionan datos históricos, ante todo sobre terremotos, erupciones volcánicas, sequías y plagas, pero no se trata de investigaciones centradas en el tema de desastres.

² Respecto a las cifras sobre víctimas, hay que tener presente el reducido número de población en los centros urbanos de entonces. Así, por ejemplo, vivían en Quetzaltenango, como segunda ciudad del país, apenas 15,000 habitantes (Censo de 1921: 18,084 habitantes).

ocho kilómetros cúbicos de arena y ceniza que cubrieron cerca de diez municipios y las ciudades de San Marcos y Quetzaltenango, provocando la muerte de por lo menos 1,000 personas y graves daños en la agricultura. Es considerada como una de las mayores erupciones volcánicas en el mundo hasta la fecha (Sandoval,1991:6-7). En 1929, se abrió un segundo cráter en el volcán de Santa María, el así llamado "Santiaguito", activo hasta la actualidad y que ha provocado constantes desastres en la región³. Interesante es el hecho de que el entonces dictador en el poder, Estrada Cabrera, por fines políticos impidió la divulgación de información sobre la catástrofe ocurrida en todos los medios nacionales, y hasta ahora los eventos de 1902 son prácticamente desconocidos en la memoria colectiva del país.

Además de estas catástrofes trascendentales, históricamente se registraron como desastres una serie de otros terremotos y espectaculares erupciones volcánicas, lluvias torrenciales que provocaron grandes inundaciones en las diferentes capitales (Santiago, Ciudad de Guatemala), huracanes, sequías, plagas y epidemias devastadoras. Sin embargo, los relatos históricos hacen alusión a un desastre solamente cuando afectó importantes centros urbanos o productivos y su impacto fue considerable, omitiendo fenómenos peligrosos ocurridos en las entonces regiones remotas del país, o eventos "ordinarios". Agregando a las menciones históricas la información que proporcionan los primeros estudios sobre zonas y tipos de riesgo en Guatemala, se llega a la conclusión de que realmente no existe ningún rincón "seguro" en el país y ocurren eventos de casi todos los tipos, además de los ya mencionados sismos y erupciones volcánicas: inundaciones de diferentes orígenes, deslizamientos, huracanes, tempestades, heladas, granizadas, sequías, incendios forestales, etc. Un vistazo a títulos de periódico durante apenas dos meses, en 1994 (septiembre-octubre), confirma la frecuente ocurrencia de desastres de diferentes dimensiones en Guatemala:

"Evacúan tres aldeas por fuertes derrumbes en el volcán de Agua"; "Casas destruidas e inundaciones en la capital por las fuertes lluvias"; "Ríos se desbordan y aíslan poblaciones"; "Doce covachas se derrumbaron en asentamientos de la zona 18 (capital)"; "Sube a seis el número de víctimas por derrumbe en sector de zona 3 de la capital"; "Vecinos temen inundaciones en costa sur"; "Incendio destruye tres negocios en Retalhuleu"; "Deslaves dejan 15 personas soterradas";

"Siete casas fueron cubiertas por el lodo"; "El río Suchiate se salió de su cauce y obliga a evacuar 600 familias"; "Familia perece soterrada en una aldea de Chicacao"; "Explosión abre otro cráter en el Pacaya"; "Aterrador avance de lava en el Pacaya destruyó hoy la primera aldea"; "Derrumbe en Los Pocitos interrumpe el tránsito"; "Correntada inhabilita turbinas y controles de la hidroeléctrica Jurún Marinalá". Hay que agregar que durante el año de 1994 también varias olas de sismos de hasta 4.6 grados (Richter) alarmaron a la población en la capital y el oriente del país.

³ Para mayor información sobre la erupción del Santa María, en 1902, hasta la situación actual en el área afectada, véase CEUR.,1989.

EL ESCENARIO FÍSICO

La gran variación de tipos de evento que ocurren en Guatemala se comprende en el contexto de su situación geográfica. Con una extensión de 108,889 km², es el más septentrional de los países centroamericanos, a una distancia que oscila entre los 14 y 17 grados del Ecuador, latitud norte.

Predomina en el territorio guatemalteco el relieve montañoso por la presencia de dos grandes cordilleras que lo atraviesan en sentido este-oeste: la Sierra Madre y los Cuchumatanes, que es la mayor elevación maciza de Centro América y alcanza hasta aproximadamente 3,800 m de altura sobre el nivel del mar. La Sierra Madre (o Sierra Volcánica del Pacífico) atraviesa diez de los 22 departamentos del país, inclusive el departamento de Guatemala, y su principal característica es la presencia de una cadena de 37 volcanes (siete con elevaciones superiores a los 3,500 m, y el más alto - Tajumulco- con 4,220 m sobre el nivel del mar), de los cuales cuatro son activos y tres de ellos considerados altamente peligrosos (Santiaguito, Fuego y Pacaya). Debido a estas formaciones, el 82 % (89,433 km²) de la superficie del país corresponde a zonas de laderas y tierras altas.

Destaca además su situación limítrofe con dos océanos: el Pacífico y el Atlántico. El sistema orográfico se determina por tres grandes vertientes (del Pacífico, del Golfo de México y del Mar de las Antillas), con 35 cuencas principales. Entre el sinnúmero de ríos que forman varios sistemas fluviales, se encuentra el Usumacinta, el más largo (1,100 km) y caudaloso de Centroamérica. Como lagos principales destacan cuatro, que se ubican en diferentes regiones del país: Izabal (589 km²), Atitlán (130 km²), Petén Itzá (99 km²) y Amatitlán (15.2 km²).

Existe una gran diversidad de micro-climas, debido a la situación intertropical de Guatemala, una variación de altura entre 0 y 4,000 m sobre el nivel de mar, y la situación entre dos litorales con características geográficas diferentes. Aunque el clima se caracteriza por dos estaciones bien definidas -una seca, de noviembre hasta abril, y una lluviosa, de mayo hasta octubre-, el régimen de lluvias es variado regionalmente, y se presentan zonas relativamente secas con una precipitación media anual entre 400 y 600 mm y solamente 45-60 días de lluvia al año. Por otro lado, existen zonas húmedas con una precipitación entre 3,000 y 4,000 mm al año. y muy húmedas con una precipitación promedio anual entre 4,000 y más de 6,000, en algunas regiones, con un nivel muy alto de días de lluvia al año (210), por la influencia de los constantes y húmedos vientos alisios del Noreste, mientras otras tienen un número más reducido de días (hasta 120) al año. La temperatura también es variada en relación con las diferentes alturas, y oscila entre una máxima media de 28° centígrados y una mínima media de 18° centígrados, con valores absolutos de 35° (Costas) y 10° (Cuchumatanes).

A grandes rasgos, se pueden distinguir cuatro regiones fisiográficas: las extensas tierras bajas del Petén, en el norte; las tierras altas (sedimentarias, cristalinas y volcánicas), que forman el Altiplano occidental y central; la región costera del Pacífico (Costa Sur), y las depresiones de Izabal y del Motagua (costa del Atlántico).

Como la característica física quizás más impactante hay que resaltar que Guatemala es uno de los pocos lugares del mundo donde convergen en un espacio tan reducido tres placas tectónicas. Atraviesa el país la zona límite entre las placas del Caribe y Norteamérica, originando el extenso sistema de fallas del Motagua, del Polochic y de Jocotán-Chamelecón, del cual se derivan varios sistemas secundarios. Además, frente a la costa del Pacífico se localiza la zona de subducción de la placa de Cocos bajo la placa del Caribe. A consecuencia de esta situación, en Guatemala se registraron, desde 1900, dos terremotos con una magnitud mayor de 8 grados, cuatro con una magnitud por encima de 7, y 13 con una magnitud de entre 6.5 y 7. En términos de intervalos de recurrencia, existe la probabilidad de que cada 30 años ocurra un terremoto de magnitud 8 en Guatemala, cada 15 años uno de magnitud 7.5, cada ocho años uno de magnitud 7, cada cinco años uno de magnitud 6.5, cada dos años uno de magnitud 6, y los de magnitud 5.5 pueden ocurrir (y realmente ocurren) cada año⁴. En su expresión territorial, todos los departamentos de Guatemala están expuestos a la amenaza sísmica, aunque con diferentes grados de riesgo, siendo las regiones del extremo norte del país las de menor peligro, mientras la costa sur y el altiplano central (con la capital), así como la zona de influencia de la falla de Motagua (hacia el oriente), registran la mayor actividad sísmica y las magnitudes más altas.

ÁMBITOS DE VULNERABILIDAD

Como es reconocido, se pueden encontrar rasgos comunes respecto a la vulnerabilidad a desastres en todas las sociedades latinoamericanas, adscritos a estructuras, patrones y prácticas, que son producto de procesos históricos semejantes. Aunque a partir de los diferentes momentos de la emancipación, en el siglo pasado, surgieron características distintivas en el desenvolvimiento regional o nacional de los países latinoamericanos, con la creciente intromisión de intereses norteamericanos y de agencias internacionales en los aspectos políticos y económicos, desde los años cincuenta, se produjeron coyunturas que provocaron nuevamente impactos similares en la región.

Pero a pesar de estas "similitudes latinoamericanas" en las diferentes categorías de vulnerabilidad, resaltan al mismo tiempo circunstancias que distinguen -en mayor o menor grado- los contextos nacionales, debido a factores locales, diferentes temporalidades en procesos económicos y políticos, reformas logradas, emprendidas o frustradas, etc. Nos centraremos, entonces, en situaciones singulares de Guatemala o en la señalización de niveles extremos en fenómenos que se vinculan con vulnerabilidades. Queda claro que en este espacio no podemos abarcar la dimensión y complejidad de un análisis de los procesos que dejaron como producto la situación actual, ni podemos abordar todos los tipos y niveles de vulnerabilidad inscritos. Se trata, más bien, de ofrecer un perfil de condiciones y condicionantes -y, donde sea necesario, sus efectos- que vale la pena destacar, permitiendo una orientación sobre situaciones de vulnerabilidad global en el caso de Guatemala.

⁴ Datos del U.S. Geological Survey, National Earthquake Information Service. En: FIEDLER, 1977:313.

Debido al enredo que existe entre expresiones de la vulnerabilidad y condicionantes para el desarrollo de un sistema de atención de desastres, y, específicamente, para el avance de políticas de prevención y mitigación, este apartado se considera también como contexto para posteriores referencias más precisas.

Aunque aludimos al hecho de no entrar al análisis de procesos históricos, consideramos indispensable un breve relato de acontecimientos determinantes en el desarrollo nacional, durante los últimos 50 años, que llevaron al país a la situación vigente.

Después de la "Revolución de Octubre", en 1944, Guatemala vivió una década con dos gobiernos progresistas, resultado de elecciones libres por primera vez en la historia del país, y se efectuaron cambios significativos de carácter político, económico, social e institucional. Fue un intento único para promover un desarrollo nacional independiente y propio, el cual se interrumpió en 1954 con la invasión de tropas mercenarias apoyadas por los Estados Unidos. Se regresó al modelo político de regímenes autoritarios, bajo el mando militar, que llegaron al poder a través de elecciones manipuladas. Entre las primeras medidas, se derogó la Ley de Reforma Agraria de 1952 y se fortaleció nuevamente el tradicional patrón de una economía predominantemente agro-exportadora y dependiente. A partir de la década de 1960 hubo un estímulo a la industrialización, pero solamente en parte obedeció al modelo de sustitución de importaciones, pues se vinculó desde su inicio a empresas transnacionales orientadas al mercado externo.

Las diferentes expresiones de descontento con el régimen político y las condiciones sociales fueron reprimidas brutalmente, dando paso a movimientos guerrilleros, desde principios de 1960, y estrategias de contrainsurgencia por parte de los respectivos gobiernos militares, que no tuvieron el esperado éxito. Desde mediados de los setenta, y en parte a raíz de los impactos que provocó el terremoto de 1976, se manifestó un fuerte resurgimiento de la insurgencia -ahora también en las áreas urbanas-, a la par de un fortalecimiento de movimientos populares en el campo y la ciudad y una creciente presencia y organización de otros sectores de la sociedad civil. Como respuesta, entre 1978 y 1982, se instaló uno de los regímenes más represivos en la historia de Guatemala, encabezado por el General Lucas García, que aisló al país internacionalmente en pleno apogeo de la crisis económica que lo afectó, al igual que las demás naciones latinoamericanas. En medio de un nuevo fraude electoral, en 1982, crisis de institucionalidad, contiendas dentro del ejército y agudización del deterioro económico, Guatemala sufrió varios golpes de Estado y se instalaron por cuatro años regímenes militares de tacto, que se apoyaron en la nueva doctrina militar de "Seguridad y Desarrollo" en el contexto de sus estrategias contrainsurgentes, con el siguiente resultado: de 50,000 a 70,000 personas han sido asesinadas o desaparecidas, 440 aldeas han sido arrasadas totalmente, cientos de miles de personas se encuentran desplazadas en el interior del país, más de 100,000 han buscado refugio en otros países, 60,000 han sido reubicadas en aldeas modelo, por lo menos 500,000 tuvieron que vivir dentro de "Polos de Desarrollo", todo ello acompañado de destrucción económica y empobrecimiento masivo, especialmente en el campo. En síntesis, fue la catástrofe más grande que jamás ha sufrido el país.

Aunque a partir de 1986 se anunció una "apertura a la democracia" -proyecto diseñado en el seno del ejército-, que permitió a través de elecciones libres el establecimiento de gobiernos civiles, la corrupción en que se desempeñaron provocó una nueva crisis política que culminó con el golpe de estado de mayo de 1993, efectuado por el mismo Presidente de la República, nombrándose un nuevo Presidente por parte del Congreso. El año de 1994 lo marcó la contienda política entre los tres poderes del Estado y las elecciones para un nuevo Congreso, donde participó apenas el 15 % de los votantes, manifestándose una pérdida enorme de credibilidad en el sistema político vigente en Guatemala. En resumen, la confluencia de procesos de acelerado deterioro en lo político y económico, desde el primer quinquenio de los años ochenta, así como la persistencia del conflicto armado interno, llevó al país -ya antes con altos niveles de pobreza, marginación y polarización social, insuficiencia en servicios básicos y obsolescencia e ineficiencia institucional- a condiciones extremas.

Guatemala, como los demás países dependientes, se vio obligada a implementar políticas de estabilización monetaria y medidas de ajuste estructural debido a los compromisos adquiridos con los grandes organismos financieros internacionales y correspondiendo a las nuevas exigencias de la organización de la economía global, regida por los países desarrollados. Sin embargo, nunca correspondieron a un programa de ajuste estructural establecido y las medidas fueron tardías, fragmentarias, ineficientes o hasta contra-productivas. Aunque en el orden de las macropolíticas económicas se logró cierta estabilización, por otro lado se aumentó el costo de la vida en forma inmoderada frente a una degradación del poder adquisitivo de la mayoría de la población, manifestándose al mismo tiempo una alarmante decadencia en el mercado de trabajo. También se redujo drásticamente el gasto público en materia de servicios sociales. "Las áreas de salud, educación y vivienda representan alrededor de un tercio del gasto programado del Estado, pero ejecuta en inversión menos del 10 % estimado. Durante el decenio de 1980, el gasto social público disminuyó en términos reales un 50 %." (Gutiérrez, 1995: 11)

La población afectada por el nuevo rumbo económico y la política gubernamental adoptó sus propias "medidas de ajuste", que se expresan en una creciente informalización de actividades económicas, nuevas corrientes migratorias hacia los Estados Unidos, etc. Empero, estas tendencias no representan soluciones, sino corresponden a estrategias de sobrevivencia en condiciones altamente vulnerables. En resumen, las medidas de ajuste adoptadas favorecieron solamente a un limitado sector privilegiado, pues el 10 % de familias de más alto ingreso ha incrementado su participación en la captación del ingreso nacional, en los últimos 10 años, del 41 al 45 %, sumergiendo por otro lado a la mayoría de la población en un estado de miseria y desamparo cada vez mayor. Cabe destacar también que el desproporcionado enriquecimiento de determinados grupos de la sociedad guatemalteca en parte es producto de la así llamada "economía brutal", que consiste en negocios ilícitos vinculados con el crimen organizado (narcotráfico, contrabando, secuestro, robo de vehículos, etc.), la cual se pudo establecer y consolidar durante la última década bajo el techo de gobiernos altamente corruptos y de una impunidad hasta ahora absoluta.

En este marco global se encuadran las siguientes situaciones⁵:

Guatemala se enlista entre los países de América Latina con los niveles más bajos de bienestar social y satisfacción de necesidades básicas. Según el índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala se encontraba en 1991 en el lugar 103, bajando al lugar 108 en 1994.

La esperanza de vida es la más baja en el Istmo, con 63 años. La tasa promedio de analfabetismo es de por lo menos 43 %⁶, pero en el área rural llega hasta el 72 % y en algunas regiones sobrepasa el 80 %. El analfabetismo entre las mujeres es el más alto en América Latina. La cobertura educativa en niños de 7 a 14 años es de 63 %, y el promedio de escolaridad alcanzado es de 2.9 grados, con 5.3 grados en la capital y 2.0 grados en las áreas rurales. En otras palabras, solamente el 46 % de los educados llega a concluir uno o más grados del nivel primario, el 9 % consigue una educación secundaria (bachillerato) y apenas el 1.8 % alcanza nivel universitario. En consecuencia, el 36 % de la PEA ocupada carece de algún tipo de instrucción, el 25.7 % tiene del primero al tercer grado de primaria, y el 22.6 %, del cuarto al sexto.

En el campo de la salud, solamente el 3.3 % del PIB se destina a este sector, con la siguiente distribución: Salud Pública, 1.2 % ; Instituto de Seguridad Social, 0.5 % ; y servicios privados, 1.6 %. El resultado es que prácticamente la mitad de la población guatemalteca (el 46 %) no tiene acceso a algún tipo de atención médica, pues los Servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cubren únicamente el 25 % de la población, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el 15 % y los del sector privado, un 14 %. El índice de camas hospitalarias por habitante es de 1/800 ; de las públicas (9,435 en total) , el 49 % se encuentra en la Región Metropolitana, y de las privadas (2,946), el 81 %. Estas cifras son las oficiales, mientras otras fuentes mencionan que solamente uno de cada tres guatemaltecos tiene acceso a servicios de salud, pues hay que tomar en cuenta el estado permanente de calamidad o hasta colapso en el cual se encuentran las instalaciones públicas por falta de recursos.

Los índices de desnutrición son muy elevados: entre la población escolar de 6 a 9 años alcanzan, por ejemplo, el 37 %, sin hablar de los niños excluidos del sistema de enseñanza. Acceso al agua potable tiene solamente el 60 % de la población. Los efectos de la falta de servicios de salud, agua potable y alimentación adecuada se manifiestan en una alta mortalidad infantil ; del total de defunciones que se registra en el país, más del 42 % corresponde a niños menores de 5 años.

Guatemala ocupa actualmente el octavo lugar entre los cuarenta y cuatro países más pobres del mundo. Según UNICEF, la pobreza creció en el período 1980-1989 a un ritmo promedio anual de 2.8 %, y solamente entre 1980 y 1986 se duplicó el número de hogares en situación de extrema pobreza, con un crecimiento promedio anual de 5.3 %. Así, en 1980 se encontró el 63 % de las familias en estado de pobreza, y el 32 % en

⁵ Para las siguientes cifras solamente vamos a citar fuentes específicas, mientras los demás datos son divulgados ampliamente y corresponden a fuentes oficiales.

⁶ Estas son las cifras oficiales, pero otras fuentes hablan de hasta 60% o más de analfabetos en el país.

condiciones de extrema pobreza. Hasta 1990, estas cifras han aumentado hasta el 80 y 55 %, respectivamente. Los mayores índices de pobreza se encuentran en las áreas rurales, y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) diagnosticó que los pobres rurales están concentrados principalmente al nor-oeste del altiplano central y en los orientales departamentos de Zacapa y Chiquimula. Pero la pobreza urbana alcanzó igualmente proporciones nunca antes vistas. Así, se estima que en el Área Metropolitana de Guatemala viven actualmente aproximadamente 800 mil personas, en por lo menos 240 asentamientos precarios.

La situación de alta miseria y deficiencia en la prestación de servicios básicos para la mayor parte de la población en Guatemala, de la cual solamente hemos enumerado algunos indicadores, es resultado directo de la crisis económica, primero, y de la aplicación de ajustes estructurales, después, en ausencia de estrategias que traten de compensar los costos sociales de estas políticas macro y un cada vez más reducido gasto social del sector público en los estratos sin capacidad propia para cubrir sus necesidades de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, etc. Además de los ejemplos ya indicados, hay que agregar otros impactos que condujeron a ese proceso de creciente deterioro en las condiciones de vida, como son la caída de salarios reales frente al incremento constante de los precios y del subempleo, la subutilización de la mano de obra y el exceso de oferta ocupacional (40.7 %) sobre la demanda. En cuanto al comportamiento de los ingresos en general, se da al mismo tiempo el fenómeno de insuficiencia y concentración, aumentando la segregación entre las diferentes capas sociales: el 50 % de los perceptores reciben el 14 % del ingreso total, y la otra mitad, el 86 % restante. En Guatemala, el ingreso promedio familiar al mes es actualmente de 420 Quetzales (=72 US-\$).

Respecto a dinámica, distribución y estructura de la población, queremos destacar lo siguiente:

Un rasgo particular de la población guatemalteca lo constituye el hecho de que por lo menos la mitad⁷ está compuesta por indígenas mayas que pertenecen a 21 grupos etnolingüísticos distintos.

La dinámica poblacional que se manifiesta en Guatemala, en la actualidad, es una de las más altas en América Latina, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.9 % (3.2 % de crecimiento vegetativo, menos 0.3 % de tasa de migración). La tasa de fecundidad es de 5.9 hijos por mujer durante la fase de su vida fértil, 4.4 hijos para las zonas urbanas y 7.1 para las rurales. Se estima que en 1995 la población total del país era de 10.6 millones de habitantes, y se calcula que en el año 2000 llegará a 12.3 millones⁸. Prácticamente la mitad de la población guatemalteca (46 %) es menor de 15

⁷ En las estadísticas oficiales se habla de 45 a 48 % de población indígena, pero según cálculos reconocidos de las mismas organizaciones mayas, dicha población constituye la mayoría en el país.

⁸ Las cifras del Censo Nacional de mayo de 1994 todavía no se han publicado, haciéndose difícil cualquier evaluación de la realidad socio-demográfica reciente en Guatemala por falta de datos actualizados, pues el censo anterior es de 1981 y sus datos son muy globales y poco confiables, como se reconoció oficialmente.

años, y la edad promedio es 22 años, mientras la población arriba de 65 años solamente constituye el 3.2 %. Guatemala se encuentra, entonces, en plena fase de transición demográfica, proceso que se inició ya hace cincuenta años y sin indicios evidentes de entrar pronto en su etapa avanzada.

La densidad poblacional promedio es de 97 habitantes por km², pero esta cifra incluye la región selvática del Petén, que corresponde a casi una tercera parte del territorio nacional y donde vive apenas el 2.5 % de la población. Por otro lado, encontramos, después de la región metropolitana con 900 hab/km², cifras muy elevadas en densidad en los departamentos del altiplano central-occidental, como son Sacatepequez (370 hab/km²), Quetzaltenango (270), Totonicapán (265) y Sololá (215). La alta densidad poblacional en estas regiones no se debe a la presencia de grandes centros urbanos, pues, por ejemplo, los habitantes de la segunda ciudad del país (Quetzaltenango) representan solamente el 17 % de la población en este departamento, sino a la alta concentración de campesinos indígenas, que es ya histórica, asentados en forma dispersa en numerosos pueblos, aldeas y caseríos. Queremos mencionar, en este contexto, que las zonas de alto riesgo sísmico coinciden en la actualidad con las regiones más densamente pobladas y donde se ubican los principales centros urbanos y productivos del país.

En total existen en Guatemala 20 mil centros poblados, de los cuales 17 mil (85 %) corresponden a aldeas y caseríos de menos de 900 habitantes cada uno. Hay que destacar que aproximadamente dos tercios de estos poblados tienen una ubicación de difícil acceso y sin vías de comunicación. Esta situación no solamente se da en regiones remotas, sino también en áreas de la Región Metropolitana, y para los habitantes de estos lugares la única opción de llegar a un servicio de salud, educación, comunicación, transporte o un mercado es caminar por horas. La red vial de Guatemala consiste actualmente en 16 mil km de caminos, pero sólo el 19 % son carreteras pavimentadas, el 62 % son de terracería y el resto corresponde a caminos rurales. Sin embargo, esta red vial data, en su mayor parte, de hace 40 años, y apenas el 18 % está en buen estado, pues la Dirección General de Caminos del Ministerio de Comunicaciones sólo tiene capacidad para el mantenimiento de un 15 % de las carreteras.

Predomina en Guatemala la población rural, que alcanza el 62 % ; es el país con menos población urbana en América Latina, a la par de Haití. El otro extremo lo encontramos en la concentración de la urbanización, donde muestra uno de los niveles más altos en el subcontinente, pues el 31 % de la población urbana se concentra en el municipio y la mitad (49 %) en el departamento de Guatemala. Otro índice es la primacía, es decir, la relación entre el número de habitantes de la ciudad principal del país (la capital) y la segunda: en 1921 era 3.7, en 1950 aumentó hasta 10.2, y actualmente es de 11.8. La capital es la única ciudad grande del país, con más de un millón de habitantes, a la par que once ciudades medianas con un número de habitantes entre 20,000 y 90,000.

La población económicamente activa (PEA), que es la mayor de 10 años, labora todavía en un 55 % en la agricultura ; apenas un 14 % trabaja en la industria, los servicios absorben el 17 %, y las actividades comerciales, el 14 %. Sin embargo, aunque más de la mitad de la PEA esta ocupada en la agricultura, este ramo sólo tiene una participación de una cuarta parte en la producción nacional. Este fenómeno se debe al hecho de que

la gran mayoría de campesinos practican agricultura en minifundios, que apenas les permite la sobrevivencia. La tierra útil para cultivos agrícolas se concentra, en un 65 %, en manos del 2.2 % de los terratenientes. Actualmente, el 60 % de la población rural vive las consecuencias de no tener tierra para cultivar.

Así se llega a otra situación alarmante que afecta a Guatemala: la degradación acelerada de los bosques. Por sus características, el 70 % de los suelos del país son de vocación forestal, y solamente el 26 % son aptos para producción agrícola intensiva. En 1960 había todavía un 77 % de bosque, pero en 1980 ya había disminuido al 42 %, y en 1994 quedó sólo un 28 %. El Petén, con aproximadamente 35 mil km², forma parte sustancial del pulmón boscoso mesoamericano y, según la ONU, constituye la quinta reserva mundial del bosque tropical. Cubierto de vegetación todavía en un 98 % en 1960, se ha reducido al 34 % en 1994. Al ritmo actual de una deforestación de 600 km² al año, la perspectiva es que en los próximos 15 años el bosque en Guatemala va a disminuir hasta un 5 %, pues los programas de reforestación no recuperan ni el 5 % de las áreas perdidas anualmente.

Como causa primera de la deforestación se halla la expansión de la frontera agrícola, debido a la mencionada falta de tierras cultivables para la mayoría de campesinos y la ausencia de otras opciones de sobrevivencia. La mayor parte de esta deforestación (el 75 %) se da en el departamento de El Petén y es producto de la colonización de las tierras forestales del Estado, esencialmente por campesinos sin tierra provenientes del altiplano central, occidental y del oriente del país (Cabrera Gaillard, 1991). Sin embargo, por el rápido agotamiento de los suelos kársticos que predominan en la región, estas colonizaciones sólo ofrecieron una solución cortoplacista al "clamor por la tierra", y los campesinos se vieron en la obligación de desmontar cada vez mayores extensiones para poder cultivar. Otro factor que aumenta la deforestación es el alto consumo de leña, pues el 78 % de los hogares guatemaltecos la usa como combustible por falta de alternativas, lo que corresponde a 13 millones de metros cúbicos al año (Cabrera Gaillard, 1991).

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 Áreas 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 Área 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 demográfico⁹ durante las últimas décadas ha provocado una

⁹ Hay que tener presente que un alto número de hijos es vital para la sobrevivencia de la familia indígena, debido a la necesidad de mano de obra infantil en la agricultura, artesanía y oficios domésticos, y como único seguro para la edad avanzada.

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 triplicó el número de habitantes en el Área 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 heridos¹⁰; las pérdidas materiales alcanzaron una suma alrededor de dos mil

¹⁰ Son las cifras más reconocidas, aunque algunas fuentes hablan de hasta 30,000 muertos y por lo menos 100,000 heridos.

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 Área 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 Área 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 Francelia¹¹, y convertido en entidad permanente a partir de 1971¹². Sin embargo, sus recursos y

¹¹ Acuerdo gubernativo del 8 de septiembre de 1969.

¹² Acuerdo gubernativo del 28 de septiembre de 1971; sin embargo, hasta que el CONE dispuso de un reglamento legal pasaron diez años más (Acuerdo gubernativo del 7 de agosto de 1981).

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 Defensa¹³, presidido por el Ministro de la Defensa, y coordinado por un militar de alto rango¹⁴, 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 recabar 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.

¹³ A la fecha del terremoto de 1976, el General Romeo Lucas, luego Presidente de la República (1978-1982).

¹⁴ La integración y organización del CONE no ha sufrido cambios hasta la actualidad; para información más detallada en este sentido, véase más adelante el apartado sobre la "Situación presente".

Seis semanas después del desastre se integró el "Comité de Reconstrucción Nacional" - CRN-, como órgano ejecutivo de la política de reconstrucción nacional¹⁵. 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

¹⁵ Acuerdo gubernativo del 18 de marzo de 1976.

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 electoral 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

¹⁶ Hasta 1983, 1 Q(quetzal) = 1 US-\$.

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, incontrolables 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 defendemos 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 adecuada¹⁷."

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 origino el CRN y no tiene sentido mantener la institución. Siguen entonces funcionando el Comité Nacional de Emergencia y el INSIVUMEH. Esto quiere decir que existe actualmente una institución para actuar en caso de emergencias y otra que se dedica a observación y vigilancia de las amenazas físicas. Las demás fases del "ciclo de desastres", como la prevención, mitigación, preparación, recuperación y reconstrucción, no forman parte de ninguna política institucional, como pudimos comprobar en una serie de entrevistas.
- Al interior de las dos instituciones existentes no se manifestó cambio o desarrollo respecto a definiciones precisas y reglamentación legal de funciones, autoridad, organización más eficaz, etc. Los "acuerdos gubernativos" de su creación, muy breves y globales debido a su elaboración bajo la presión de una emergencia, no fueron sometidos posteriormente a ningún proceso de evaluación o actualización.
- Solamente el Comité de Reconstrucción sufrió algunas transformaciones a partir de 1986, con la llegada de gobiernos civiles, respecto a su estructura administrativa y

¹⁷ Parte del "Editorial" del diario "LA HORA", 4 de febrero de 1993.

áreas de trabajo¹⁸. Funcionó desde entonces como una dependencia directa de la Presidencia de la República, y se convirtió de una entidad coordinadora en una ejecutora, responsable de una amplia gama de proyectos realizados por la misma Presidencia de la República, con claros fines políticos. El presupuesto del CRN fue cubierto por la Presidencia, pero también se canalizó hacia él financiamiento externo, como por ejemplo del BID, AID, etc. Como áreas de trabajo, antes de su cierre, tenía las siguientes: programa de alimentación (con ayuda del Programa Mundial de Alimentación), proyectos urbanos, proyectos rurales; proyectos especiales (que incluyó atención de emergencias), logística y transporte. En resumen: el Comité de Reconstrucción Nacional se había convertido en una "Superestructura", sin definición clara de sus funciones y estrategias, y su labor consistía, ante todo, en un sinnúmero de proyectos dispersos. Es decir, era el "muchacho para todo" a disposición del Presidente de la República.

Todavía no existe una norma oficial que establezca y reglamente mecanismos de coordinación y cooperación en las responsabilidades y acciones de las instituciones relacionadas con la atención de desastres, ni entre las dos inmediatas (CONE e INSIVUMEH) ni entre éstas y otras entidades públicas y privadas comprometidas, como la policía, cuerpos de bomberos, Ministerios de Salud y Obras Públicas, medios de comunicación, radio-aficionados, organismos internacionales, ONG, etc.¹⁹, que intervienen según el tipo y magnitud de la emergencia. En dos casos de eventos recientes que hemos examinado²⁰ para ampliar nuestros criterios de análisis destaca la improvisación, participación fragmentada o por separado, sin ninguna clase de coordinación y, en algunos aspectos, duplicación de funciones.

- El accionar concertado se dificulta también por la subordinación de las instituciones a diferentes jerarquías del gobierno central: el CONE depende del alto mando militar²¹ y el INSIVUMEH, del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. Por decreto se delega al Comité Nacional de Emergencia "la coordinación de las acciones que se derivan antes, durante y después de la ocurrencia de los desastres", así como "la supervisión y coordinación de las actividades de entidades gubernamentales y no gubernamentales, a efecto de evitar la duplicación de funciones y la dispersión de esfuerzos y recursos". No obstante, los mismos recursos y capacidades del CONE impiden el cumplimiento de este mandato. Como Coordinador de la institución se nombra siempre a un militar de alto rango, con poca o ninguna experiencia anterior en materia de desastres o coordinación entre sectores civiles. Además, no les queda mucho tiempo para adquirir tales calificaciones, pues regularmente se mantienen en la coordinación poco tiempo. El cuerpo técnico y profesional del CONE está conformado por unas pocas personas.

¹⁸ Acuerdo Gubernativo 419-86.

¹⁹ En este contexto queremos mencionar que la Cruz Roja cerró sus actividades en Guatemala en 1992, por falta de recursos.

²⁰ Se trata de las erupciones del volcán de Pacaya (1987, 1989, 1993) y del terremoto de San Miguel Pochuta, en septiembre de 1991.

²¹ Aunque está "adscrito a la Presidencia de la República" y solamente puede actuar cuando el Presidente de la República declara un Estado de Emergencia.

A consecuencia de su doctrina, el liderazgo del CONE en atención de desastres consiste principalmente en la "supervisión", que podemos traducir como "mandar" y "controlar".

- No se dispone de un sistema de alerta o comunicación interinstitucional establecido. A veces funciona según la lógica del evento, otras veces depende de la primera línea telefónica libre, o simplemente se vale de contactos personales acostumbrados.
- No existe una legislación específica en materia de prevención y mitigación de desastres o de protección civil. Hay una gran cantidad de disposiciones legales indirectamente vinculadas con la problemática, como, por ejemplo, en materia de uso del suelo, reglamentos de construcción urbana, controles sanitarios, medio ambiente, etc. Sin embargo, debido a la dispersión de estas disposiciones legales y reglamentos, así como a la ausencia de mecanismos de control, por regla general son las propias instituciones públicas las primeras en incumplirlos. Hasta ahora, tampoco se ha logrado implementar un Código de Construcción sismo-resistente. El INSIVUMEH está a punto de terminar un nuevo documento en esta materia, pero sin garantía todavía de su aprobación.
- Respecto a intentos de descentralización institucional y mayor participación comunal, el Comité Nacional de Emergencia trabaja desde hace varios años en la organización de Comités Departamentales (CODES), Municipales (COMES) y Locales (COLES) de Emergencia. Sin embargo, hasta el momento solamente se logró la formación de Comités a nivel departamental en 10 de los 22 departamentos existentes. Aunque en su estructura están previstas comisiones de salud, social y técnica, las que funcionan hasta ahora son las comisiones operativas bajo el mando militar (Coordinador: Jefe de Asuntos Civiles del respectivo destacamento militar), y con participación de la Policía Nacional, Guardia de Hacienda, Reservas Militares, Comités de Autodefensa Civil (conocidos como PAC), Bomberos, Zona Militar, Radio-Aficionados y Reserva Aérea. Es decir, la "descentralización" en el CONE se enfoca claramente según intereses de control y seguridad sobre áreas donde se presenta algún tipo de emergencia. El INSIVUMEH trata en lo posible -ante todo con apoyo de instituciones extranjeras o internacionales, debido a su limitado presupuesto- de ampliar su red de observación y vigilancia en el interior del país. En resumen, no existen estrategias definidas o avances visibles en la descentralización, participación y organización local en materia de desastres. Las únicas actividades son dirigidas por intereses específicos de la institución o no corresponden a mecanismos permanentes. En casos aislados surgen comités de emergencia locales, pero en circunstancias coyunturales y sin poder incorporarse a un sistema con organización vertical y horizontal, simplemente no tienen posibilidad de existir.
- Por último, queremos mencionar la casi absoluta ausencia o inaccesibilidad de información en materia de desastres. Como ya lo hemos destacado, la excepción la constituyen datos sobre sismicidad, actividad volcánica y algunos fenómenos hidrometeorológicos. En este contexto hay que hacer referencia al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC-, creado a finales de 1988 y con sede en las instalaciones del

INSIVUMEH de Guatemala. Los proyectos del CEPREDENAC, en sus primeros años de existencia, se centraron principalmente en capacitación profesional, fortalecimiento tecnológico y evaluación de riesgos en materia de Sismología, Vulcanología, Hidrología y Geotécnica. Sin embargo, respecto a otros fenómenos o

- eventos, no se encuentra información. No existen centros de documentación en la materia ni bancos de datos, registros o archivos institucionales, etc. Aunque las respectivas instituciones elaboran informes, dictámenes o evaluaciones, a la hora de pedir la información siempre se obtiene la misma respuesta: "no se encuentra". Esto se debe al hecho de que cada funcionario o profesional se lleva "su archivo" cuando termina su colaboración con la institución, o simplemente se quema cada cierto tiempo la "papelería" acumulada.

A manera de conclusión, anotemos las siguientes constataciones²²:

- El análisis del aparato del Estado guatemalteco permite señalar que no tiene un desarrollo institucional orientado hacia la prevención y mitigación de desastres, pese a la inminencia de estos. Por otro lado, es obvio que ha respondido en forma coyuntural cuando enfrentó situaciones de contingencia.
- Conviene señalar que, dado el desarrollo del esquema institucional y funcional del aparato del Estado, lo concerniente a la coordinación institucional y los mecanismos de acción, así como los conflictos jurisdiccionales y de competencia entre las instituciones, producen un esquema tal que la única conclusión que puede sacarse es que en nada favorece el desarrollo de planes de contingencia, mitigación y prevención de desastres.
- La historia demuestra que en Guatemala, durante situaciones de emergencia y desastre, ha sido necesario recurrir a estados de excepción y, dentro de estos, al sector militar, para asumir la dirección y control de la situación.

INICIATIVAS. ACTORES Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO ACTUAL

En el apartado anterior, afirmamos que la práctica institucional en materia de desastres no ha mostrado ningún tipo de evolución desde el terremoto de 1976. Sin embargo, recientemente se percibe una mayor preocupación sobre el tema de desastres y surgieron nuevas iniciativas por parte de diferentes actores, ante todo en el contexto del "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales" y por iniciativa de organismos comprometidos como PNUD, OPS, PMA, OEA, etc. No podemos mencionar aquí todas las actividades como, por ejemplo, seminarios, conferencias o cursos de capacitación, y nos limitamos a comentar brevemente los proyectos más notables respecto a innovaciones en la estructura y el funcionamiento institucional.

²² Citado parcialmente de Balcárcel, 1991.

En septiembre de 1992, bajo el patrocinio de OFDA y AID, se llevó a cabo el seminario-taller "Hacia una Acción Coordinada en Caso de Desastres", del cual se concluyó la necesidad de establecer un sistema de coordinación y apoyo al Comité Nacional de Emergencia, elaborándose luego una guía para la organización del "Sistema de Coordinación en Caso de Desastres para la República de Guatemala". El sistema estaría integrado por Organizaciones No Gubernamentales e Instituciones Privadas Nacionales (Sector I), ONG Internacionales (Sector II) e Instituciones Bilaterales y Multilaterales (Sector III). Es decir, se trata de establecer una organización de entidades fuera del sector público, con el objetivo de proporcionar asistencia humanitaria en forma coordinada, eficiente y oportuna, en caso de riesgo y ocurrencia de desastre, a la población afectada.

Partiendo de la atención de situaciones de emergencia, está prevista una ampliación hacia la prevención, mitigación y preparación. Como primeros pasos se eligió una Junta Directiva, se estableció una Red Telefónica para Desastres y se elaboró un documento para la organización de acciones conjuntas.

A mediados de 1994, el Comité Nacional de Emergencia entregó al Congreso de la República el anteproyecto de ley para la creación del "Sistema Nacional de Reducción de Desastres" -SINRED- (Prevención, Mitigación, Preparativos, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción para casos de desastre), considerando que existen Convenios Internacionales que contemplan la necesidad de contar internamente con una legislación apropiada en materia de reducción de desastres. SINRED ejecutará sus programas y acciones por intermedio de la Comisión Nacional de Reducción de Desastres -CONRED-, y cada Ministerio del Estado contemplará dentro de su estructura la formación de una Unidad de Reducción de Desastres -LJNIRED-.

Como órgano de dirección de SINRED se contempla una Junta General, compuesta por cinco ministros, representantes del sector empresarial, de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de la Secretaría de Planificación, y de los medios de comunicación. Al entrar en vigencia la ley, el Comité Nacional de Emergencia se transformará en la Comisión Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-, con funciones definidas para antes, durante y después de un desastre, es decir, para todo el ciclo. Estas funciones incluyen, por ejemplo, también la coordinación y estimulación de la investigación científica y técnica necesaria, así como el establecimiento de un marco normativo para la prevención, mitigación y preparación para emergencias.

También a mediados de 1994, con el apoyo de la Municipalidad capitalina, se elaboró la propuesta y se iniciaron las gestiones para la formación de un "Comité Metropolitano de Protección Civil" -COMEPRO-, con la perspectiva de su integración inmediata al "Sistema Nacional de Protección Civil", en el momento en que se haya constituido. El COMEPRO será coordinado por la Municipalidad de Guatemala, y tiene prevista la organización de once comisiones de trabajo y una jefatura de operaciones, comités locales (municipales) de emergencia, bajo la presidencia de los alcaldes, y comités de vecinos. También se elaborará un "Plan Metropolitano de Protección Civil", conjunto de políticas, estrategias y lineamientos que regulen las acciones de los sectores público, privado y social.

Analizando estos tres planteamientos, lo primero que destaca es que todos apuntan hacia la formación de un "sistema" y tienen como objetivo la organización de una acción coordinada en materia de desastres. Pero, irónicamente, a través de estas iniciativas se revela la persistente descoordinación y duplicación de esfuerzos. El primer proyecto, que corresponde a experiencias negativas en anteriores colaboraciones y a una creciente conciencia para la atención de desastres en los grandes organismos internacionales o multilaterales, es complementario y se puede coordinar con cualquier esquema de organización oficial, nacional o regional. Los tropiezos se dan en los dos últimos proyectos. Se elaboraron propuestas que se dirigen a la vez hacia el establecimiento de "sistemas" diferentes, y no solamente por el nombre, sino también por sus esquemas de organización. Además, en ninguno de los dos proyectos posteriores se hace mención a la integración o se establece algún vínculo de coordinación con el "Sistema de Coordinación en Caso de Desastres" de 1992, a pesar de que las instituciones responsables (CONE, Universidad de San Carlos) forman parte del convenio y junta directiva de éste.

¿Y cuáles son las perspectivas?

Hasta donde estamos enterados, el "Sistema de Coordinación en Caso de Desastres" sufre una fase de estancamiento debido a la inmovilidad del Sector I (ONG e instituciones privadas nacionales). El interés en avanzar en la materia es más notable en las grandes ONG internacionales, como es el caso de CARE y Médicos sin Fronteras, elaborándose también planes para la atención de desastres a nivel interno. El proyecto de ley para la formación del SINRED está en manos del Congreso de la República, y seguramente va a seguir guardado mucho tiempo más, si no surge alguna presión por intereses políticos en su aprobación (por ejemplo, por parte del ejército) o de compromisos adquiridos con organismos internacionales. Respecto al "Comité Metropolitano de Protección Civil" no tenemos conocimiento sobre avances en su gestión.

Aunque se logrará la legalización e instalación formal de uno de estos proyectos, va a ser difícil que funcione como "sistema" o cumpla con los objetivos establecidos en el contexto guatemalteco actual. Una política para la atención de desastres, y ante todo para la prevención y mitigación, debe inscribirse en un concepto global e integral de desarrollo nacional, regional y local. Pero la realidad es otra en Guatemala: "En la actualidad se avanza sin proyecto, sin norte y sin brújula. Ello produce el sentimiento de una sociedad que no sabe para dónde va, que camina a ciegas en medio de la pobreza, la miseria y la violencia. La crisis actual es una crisis de paradigma, de esquema de desarrollo, de proyecto de país" (Ordoñez Yaquián, 1994:53).

A partir de 1986 comenzó supuestamente una nueva era en el desarrollo nacional, cuando gobiernos civiles tomaron la conducción del Estado. Pero, en realidad, nada ha cambiado en la estructura y funcionamiento de un sistema político-administrativo que ya demostró durante décadas su incapacidad para enfrentar los problemas nacionales. Claro, fue un período intenso en elaboración de planes, divulgación de leyes y creación de nuevas instituciones, pero los planes no se ejecutaron, las leyes no se cumplen y las nuevas instituciones son un eufemismo o representan el deseo de manifestar que se las tiene.

Los planes y estrategias fracasaron por no tomar en cuenta estructuras, mentalidades y comportamientos políticos y sociales que son producto de un determinado desarrollo histórico y requieren un paulatino proceso de "aprendizaje", a través de aperturas, cambios y mecanismos practicables, definidos en base al análisis de la causalidad de la realidad a enfrentar y de los factores que obstaculizaron hasta ahora una gestión regional y local efectiva y eficaz.

Respecto a leyes innovadoras, se puede mencionar la "Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente", aprobada en 1986, pero hasta hoy sin impacto visible en la alarmante situación ambiental del país, como sucede especialmente en la Región Metropolitana. Las razones para que las leyes o decretos en muchos casos solamente existan en el papel, son varias. Una causa mayor se encuentra en la obsolescencia, deficiencia e incompetencia del sistema jurídico, y una cultura tradicional de impunidad cuando se tocan intereses de sectores influyentes. Por otro lado, al igual que los planes, las leyes no disponen de mecanismos viables para su aplicación y cumplimiento.

El esquema del sector público, y de su sistema territorial, no ha sufrido cambios, aunque desaparecieron algunas instituciones y se crearon nuevas. El país, pese a la vigencia desde 1986 de la legislación sobre regionalización y de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -que no lograron implementarse a nivel local-, continúa siendo administrado con los tradicionales altos niveles de centralismo y concentración, sin haberse logrado un proceso de desarrollo que surja de las demandas regionales o locales.

Son realmente incontables los documentos elaborados y eventos celebrados durante los últimos años, casi siempre con el apoyo financiero de organismos internacionales, sobre "objetivos básicos" de la política oficial, como por ejemplo la reforma del sector público, descentralización, planificación regional, fortalecimiento de la autonomía municipal y del poder local, consolidación de la participación de los sectores civiles, desarrollo sostenible, etc. Y también la ambiciosa "Agenda de Gobierno 1994-1995" promete concentrar los esfuerzos en los siguientes objetivos básicos: la reafirmación de la democracia y el estado de derecho, el combate contra la pobreza, la transformación productiva, la conservación del medio ambiente con el uso racional de los recursos naturales renovables, y la modernización institucional. Sin embargo, hasta ahora no se vislumbra ningún avance en estas materias.

La obra del gobierno central se sostiene actualmente en los "Fondos Sociales", porque así como funcionan corresponden a la práctica acostumbrada de realizar "listados de obras precisas" y constituyen un mecanismo ideal para captar fondos de la comunidad financiera internacional. Además, como los "Fondos" se manejan bajo la tutela de la Presidencia de la República, los proyectos se encauzan según la conveniencia de ésta y corresponden a un gran plan propagandístico para la "obra del Presidente". Los fondos sociales, promovidos en América Latina por el Banco Mundial, originalmente como instrumentos emergentes para combatir la pobreza con el apoyo de organizaciones comunitarias y gobiernos locales, en el caso de Guatemala son un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras públicas vigentes para cumplir con su misión. No obstante, la vía de los "Fondos" es ya un instrumento del cual se está abusando.

Comenzaron a organizarse en Guatemala a finales de los ochenta, pero entraron en acción entre 1992 y 1994, y hasta ahora ya existen nueve. En consecuencia, por un lado se ha incrementado la dispersión de fondos y, por otro, la reestructuración que se exige en el área social no ha avanzado prácticamente nada. Las autoridades se han convertido en "fondaleros", que navegan con el discurso de la lucha contra la extrema pobreza, pero no entran en el problema estructural de la prestación de los servicios básicos.

Para finalizar, regresamos a nuestro convencimiento de que avances para implementar un sistema de prevención y atención de desastres solamente se lograrán en el contexto de una redefinición de la sociedad guatemalteca. Esto significa el reconocimiento de que Guatemala es un país multiétnico, multilingüístico y pluricultural, características que deben verse como un recurso valioso y no como base para una marcada segregación racial, con prácticas de discriminación, marginación y exclusión. Además, hay que enfrentar el hecho de que el modelo económico vigente se caracteriza por una alta dependencia y está inscrito en un modelo de desarrollo agotado, con sobreexplotación de recursos humanos y naturales, que lleva a un acelerado deterioro de los fundamentos ecológicos y hace ficticio un desarrollo sostenible.

Al estado hay que reformarlo para que ya no sea excluyente en lo político y concentrador en lo económico, y la apertura a un sistema democrático no debe agotarse en una simple democracia electoral sin sustentación social y económica. El primer paso indispensable es la finalización del conflicto armado interno con la firma de un acuerdo de paz, que reconozca las demandas definidas en el seno de la Asamblea de la Sociedad Civil de 1994, ante todo aquellas que se relacionan con la identidad y derechos de los pueblos indígenas, los aspectos socioeconómicos y la situación agraria, así como el fortalecimiento del poder civil y la función que le corresponde al ejército en una sociedad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

BALCÁRCEL, Miguel A. y ORELLANA, Oscar René (1978). "El proceso de Reconstrucción de Guatemala". En : *Memorias del Simposio Internacional sobre el Terremoto de Guatemala del 4 de febrero de 1976 y el Proceso de Reconstrucción*, Tomo 1. Guatemala, sin pp.

BALCÁRCEL, Miguel A. (1991). "Desastres: ¿Estamos preparados?". En : *Terremotos... ¿Estamos preparados?* Suplemento del diario Prensa Libre, Guatemala, 3 de febrero: 3.

CABRERA GAILLARD, Claudio (1991). *La deforestación en Guatemala ¿Problema ambiental o de sobrevivencia?* Siglo Veintiuno, 22 de abril :12.

CASTILLO, Manuel Angel (1987). *La planificación en Guatemala*. México, CITGUA, Cuadernos 15-16, año 4, diciembre.

CEUR (1989). *El Palmar: ¿sólo un desastre natural?* Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales - Universidad de San Carlos, Boletín N°3.

FIEDLER, Günter (1977). "Das Erdbeben von Guatemala vom 4. Februar 1976". En : *Geologische Rundschau*. Stuttgart, 66, 2 : 309-335.

GUTIÉRREZ, Edgar (1995). "Un nuevo tejido social para Guatemala: dinámica maya en los años noventa". En : *Polémica, Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Guatemala, FLACSO, 3, enero-junio : 7-20.

JAGUAR-VENADO (1994). *Bengala geográfica: Diez tesis de Jaguar-Venado sobre Medio Ambiente*. En : *Revista guatemalteca de cultura y política*. México, año 1, número 1, marzo-abril-mayo : 33-35.

ORDOÑEZ YAQUIÁN. Tito (1994). Escenarios, *Esquemas de Desarrollo y Políticas macroeconómicas*. Guatemala, FLACSO, Debate 25.

QUESADA, Flavio (1985). *Invasiones de Terrenos en la Ciudad de Guatemala*. Guatemala, CEUR - Universidad de San Carlos.

RIVERA, Héctor Manuel y SERRANO, Jorge A. (1978). "Plan Nacional de Reconstrucción Urbana de Emergencia (Plan de los 100 días)". En : *Memorias del Simposio Internacional sobre el Terremoto de Guatemala del 4 de febrero de 1976 y el Proceso de Reconstrucción*, Tomo I. Guatemala, sin pp.

SANDOVAL, Mario Antonio, coord. (1991). *Terremotos... ¿Estamos preparados?*. Suplemento del diario *Prensa Libre*, 3 de febrero. Guatemala.

SEGEPLAN-BANCO DE GUATEMALA (1976). *Evaluación de los daños causados por el terremoto, su impacto sobre el desarrollo económico social y lineamientos para un programa inmediato de reconstrucción*. Guatemala, Secretaria General Consejo Nacional de Planificación Económica, Banco de Guatemala.