

EL CASO DE NICARAGUA

HORACIO J. SOMARRIBA¹
CENTRO ALEXANDER VON HUMBOLDT

Introducción

La historia de los desastres en Nicaragua es tan extensa como la historia del país desde sus orígenes, con la ocurrencia de sismos, tsunamis, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones, sequías y deslizamientos. Estos desastres, sean pequeños o grandes, generan preocupación e incertidumbre en el país.

Sin embargo, todos nos referimos al Mitch como el evento desastroso más significativo del siglo, no sólo por las cuantiosas pérdidas humanas y materiales que originó, sino también por el cambio que sugiere el mismo desde hoy. Por ello, se ha iniciado una práctica que pretende establecer un verdadero proceso de gestión de riesgo (GR), la que obtiene sus raíces más allá de las lecciones del Mitch. La experiencia de la GR con un grado de institucionalidad la encontramos a inicios de siglo con la aparición del Cuerpo de Bomberos, los que gradualmente se van especializando y dando lugar a otros campos de la atención de desastres. Salto importante se destaca en el establecimiento de los sistemas de monitoreo de eventos peligrosos naturales en Nicaragua.

Pero fue hasta el Mitch que la conciencia y entendimiento de la *vulnerabilidad* —en el amplio sentido de la palabra— quiere resaltar en las propuestas de acciones para el desarrollo. Este proceso recién empieza en los proyectos y programas que diversos actores impulsan en la actualidad. La riqueza generada de estos primeros intentos se desea rescatar y sistematizar.

Alrededor del marco jurídico-institucional que se ha establecido en Nicaragua, gira el actuar de las organizaciones del Estado y no gubernamentales en la GR, labor en la que a la fecha persisten mentalidades cortoplacistas y emergencistas que entorpecen el desarrollo sostenible que tanto mencionamos.

El estudio en el caso de Nicaragua destaca en su primera parte las etapas y momentos claves de la GR en el país, tomando en cuenta los avances y obstáculos del tendido de instituciones del Estado, ONG y agencias de cooperación nacionales e internacionales.

La segunda parte del estudio se enfoca en la experiencia —del Centro Alexander von Humboldt (CH) en dos municipios— Posoltega y Pueblo Nuevo; precisamente en la modalidad de intervención de sus acciones, actores involucrados, niveles de percepción del riesgo de ellos mismos y la gestión municipal desarrollada con el acompañamiento de dicho centro.

¹ El responsable del documento final es Horacio Somarriba, mientras Ivonne Velásquez contribuyó con diferentes insumos en forma de consultoría.

Si la primera parte del estudio se centra en aspectos generales (marco jurídico-institucional), el proceso, los resultados y perspectivas, en la segunda parte se refiere a aspectos puntuales. Es decir, se intenta establecer una lógica que va de lo general a lo particular, dejando entrever al actor del desarrollo local, al que está involucrado por su propia vulnerabilidad en los momentos de respuesta ante desastres y emergencias, y sobre todo al que con sus potencialidades intenta salir de la pobreza y emprender el desarrollo humano, a través de la Gestión para la Reducción del Riesgo.

I. Estado actual de la gestión del riesgo

A pesar de la secular exposición a sistemas multiamenazas y a la recurrente incidencia de pequeños y grandes desastres, para Nicaragua es muy reciente la incorporación del concepto de “gestión de riesgo” en el vocabulario académico, y mucho más reciente su incorporación como objeto de las políticas y programas públicos. Su asunción como elemento consustancial de la planificación del desarrollo aún es incierta y marginal.

Los conceptos de riesgo y vulnerabilidad han venido en un proceso de incorporación y valoración de acuerdo con el proceso de apropiación de las mismas sociedades y el desarrollo de sus sistemas ante los desastres.

Desde la ausencia de capacidad de respuesta a las amenazas y el total sometimiento a la fuerza de los desastres, hasta la situación presente, Nicaragua ha debido transitar un lento proceso de acumulación de capacidades que en orden histórico han sido: la de respuesta, la de anticipación y la de prevención ante los desastres.

1. Etapas transitadas hacia la gestión de riesgo en Nicaragua

A manera de síntesis se presentan a continuación las diferentes etapas que involucran los momentos de saltos más relevantes que conllevan a los inicios de la gestión de riesgo.

1ª Etapa. La principal señal del inicio organizado de la respuesta frente a los desastres y calamidades se concreta en la creación del Cuerpo de Bomberos como institución especializada en el socorro de las víctimas de desastres.

2ª Etapa. El segundo gran salto comienza con la organización de las unidades técnicas para el monitoreo de las amenazas, como la vigilancia meteorológica (también vinculada con necesidades de los ciclos productivos). La incorporación del concepto de riesgo estableció que los fenómenos peligrosos no ocurrían con la misma frecuencia e intensidad en todos los lugares. El salto produjo los sistemas de monitoreo de las amenazas y de las alertas que se orientaron a la evacuación previa cuando era posible. Este proceso culmina con la organización y acelerada calificación técnica y tecnológica que adquirió el Instituto de Estudios Territoriales INETER hasta llegar a los sistemas de monitoreo en tiempo real en meteorología, hidrología, vulcanología, sismología.

3ª Etapa. La tercera etapa es el ingreso de Nicaragua a las acciones de prevención, que corresponde en primera instancia al concepto de vulnerabilidad física como producto del análisis ingenieril de que la infraestructura habitacional, económica y general resistía con menor o mayor grado dependiendo de materiales y diseños utilizados. De allí que las tecnologías que primero se desarrollan giran alrededor del diseño de puentes, carreteras, edificaciones. Las metodologías de los estudios de vulnerabilidad física tomaron tal auge que terminaron en reglamentos de construcción y normas de calidad para las obras civiles. Con ello se inició la fase de prevención, entendida no como el control del daño sino el evitarlo.

4ª Etapa. La cuarta etapa está determinada por la ampliación del concepto de la vulnerabilidad; derivada de la evaluación más amplia de los desastres que evidenció que, a pesar de establecer normas, las poblaciones de acuerdo con sus necesidades y posibilidades tenían patrones de asentamiento en el territorio, diseños de las viviendas, modos de vida y organización que establecían efectos diferentes ante una misma amenaza. De allí surge el concepto de vulnerabilidad social, que deriva en la vinculación de la prevención con el desarrollo sostenible. Según consideramos, esta etapa se ha apenas iniciado en la actualidad con la existencia del SNPMAD (Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres).

Esta transición, como vemos, en buena parte se ha derivado precisamente de la comprensión del concepto de vulnerabilidad y de riesgo en el sentido de que la predominancia de los enfoques hacia la prevención, mitigación y respuesta frente a los desastres naturales recoge las fases anteriores en una calidad más totalizante e integradora, cuando se rescata el sentido más humano de los desastres.

Como ya lo hemos expuesto, con anterioridad al huracán Mitch *la atención a desastres se identificaba en tres líneas básicas:*

- Organización de las estructuras de la defensa civil (los comités de emergencia) para garantizar la respuesta temprana ante la ocurrencia de los desastres, tanto a nivel nacional como en municipios cuya priorización obedecía a criterios de frecuencia de ocurrencia de eventos en el pasado, y no a los análisis de amenazas, riesgos o vulnerabilidades.
- Especialización y fortalecimiento tecnológico de INTER para el monitoreo de amenazas y el sistema de alerta temprana.
- Inicio disperso del desarrollo de estudios de vulnerabilidad y capacidades regionales, nacionales y locales para los planes municipales de emergencia

Como elementos que apuntaban a una reducción de riesgos, se contaba con un reglamento de construcción y con Normas de manejo de sustancias tóxicas y plaguicidas.

2. El nuevo Sistema Nacional para Prevención, Mitigación y Atención a Desastres SNPMAD como marco jurídico para la gestión de riesgo

Como antecedente al actual marco legal, se había decretado en 1976 la Ley de Defensa Civil de Nicaragua (Ley N° 26) para capacitar, organizar, y disciplinar a la población civil con el fin de enfrentar las consecuencias dañinas de estos siniestros. Con esta ley también se había creado el Instituto de Defensa Civil de Nicaragua DECINIC como dependencia del Comité Nacional de Emergencia, y su objetivo era promover la organización de la comunidad y coordinar sus actividades con las demás organizaciones de ayuda y socorro, nacionales e internacionales, para prevenir y atender situaciones de emergencias. Su organización general estaba compuesta por divisiones de Información, Operaciones, Comunicaciones, Administración y Damnificados, Contabilidad y Auditoría Interna. A su vez tenía la asesoría de una junta consultiva, constituida por el Jefe de la Guardia Nacional; los ministerios de Estado y presidentes de entes autónomos y por las instituciones de ayuda y socorro del sector público y privado.

Esta Ley de Defensa Civil estaba dirigida a ejercer acciones ante una emergencia. Es decir, cuando se presentaba un fenómeno natural con sus efectos trágicos para la seguridad de las personas y la economía del país, ésta se activaba hasta ese momento. La Ley 337 pretende ser el punto de partida fundamentalmente para el desarrollo de una política y una estrategia nacional para enfrentar el fenómeno de los desastres, implementando actividades para la prevención, mitigación y atención de los desastres en la búsqueda de establecer y fortalecer las funciones para la Defensa Civil, sus normas operativas en cuanto a la coordinación y participación del gobierno central y demás instituciones del Estado y la sociedad civil para proteger a la población, los recursos económicos y la propiedad.

Según un informe presentado en la Reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo (mayo de 1999), el desastre asociado con el huracán Mitch profundizó cambios en los ecosistemas locales y aumentó la vulnerabilidad de los grupos más pobres, en detrimento de su salud, nutrición y nivel de vida. Después de la reunión en Estocolmo, se consideró entonces un compromiso por parte del Gobierno de Nicaragua de disponer de una ley que regulase el quehacer de prevención, mitigación y atención de desastres en el país.

Así, y con apoyo del PNUD, se formuló una estrategia cuya primera fase incluyó la promulgación de la ley marco que fue aprobada el 8 de marzo de 2000. Esta Ley N° 337 deroga la Ley de Defensa Civil y crea el Sistema Nacional para Prevención, Mitigación y Atención a Desastres SNPMAD. Asimismo, se crea el Centro de Operaciones de Desastres CODE por el Estado Mayor de la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua. Como instancia de apoyo, de administración y de ejecución del Sistema Nacional, el Presidente de la República crea la Secretaría Ejecutiva.

Le compete al Comité Nacional definir las políticas del Sistema Nacional SN y el Plan Nacional del SN, y a los comités departamentales las políticas específicas y los planes territoriales para su territorio en armonía con las definidas por el Sistema Nacional.

Se agrega en el artículo 8 numeral 2, que cada institución del Estado que conforma el SNPMAD, deberá incluir en su Reglamento Interno las funciones asignadas en el Decreto N° 98-2000, debiendo designar una Unidad Ejecutora y sus propios recursos técnicos, humanos y materiales necesarios para su cumplimiento.

En junio de 2000 se decretó el reglamento general de la Ley N° 337, y el reglamento de asignación de funciones. Dichos decretos han sentado las bases jurídicas suficientes para que cada gobernante nacional, departamental o municipal, las entidades privadas y la ciudadanía en general asuman las responsabilidades que le competen en la prevención y manejo de situaciones de riesgo o de desastres.

Asimismo, se formuló un Programa Nacional de Reducción de Riesgos del gobierno, con el apoyo del PNUD, y recientemente se ha definido la Estrategia del SNPMAD, la cual asigna mayor prioridad en esta primera fase, como parte de las decisiones estratégicas, a los proyectos y acciones orientadas a la respuesta ante desastres.

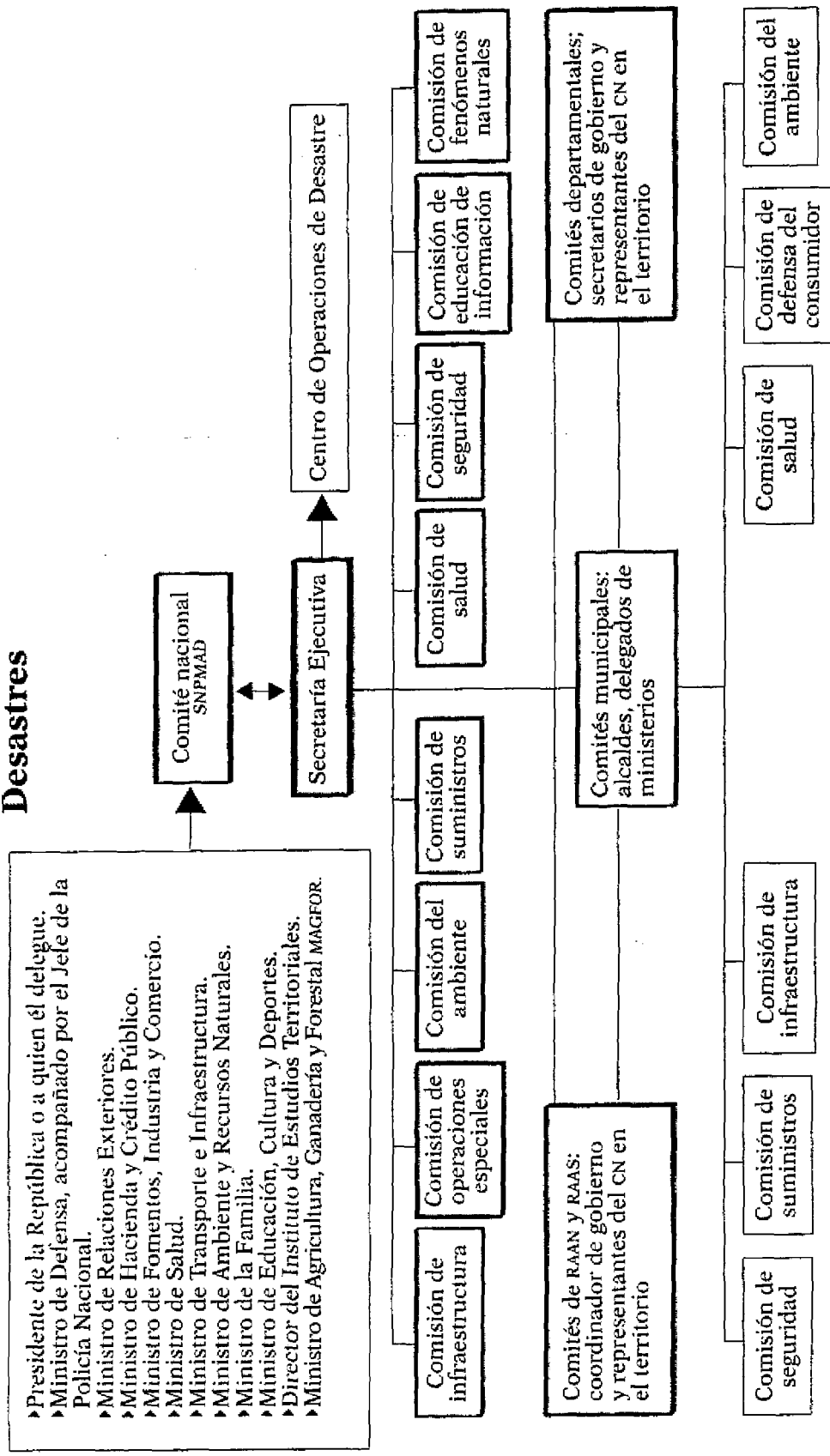
La Ley 337 es de carácter ordinario y de orientación al servicio de la sociedad nicaragüense. Sin embargo, la misma (en su fase de aprobación) no fue antecedida por una consulta nacional que involucrara de manera eficaz a la sociedad civil, como tema relevante para el desarrollo sostenible del país. La ley establece que su función primordial es la reducción del riesgo, pasando a ser la atención de desastres una parte integral de un sistema. De igual modo, contempla que la reducción del riesgo es el fundamento para acceder al desarrollo sostenible.

Es importante señalar que la ley concibe al SNPMAD como un grupo interinstitucional estatal para el accionar en la reducción del riesgo. Aunque las autoridades que representan actualmente al SNPMAD poseen la visión que la prevención, mitigación y atención de desastres es una tarea de todos y considera a las organizaciones no gubernamentales aliadas en este quehacer.

El objeto de la Ley 337 es establecer los principios, normas, disposiciones e instrumentos generales necesarios para crear y permitir el funcionamiento de un Sistema Interinstitucional orientado a la reducción de riesgos por medio de las actividades de prevención, mitigación y atención de desastres, sean éstos naturales o provocados. Los integrantes del SNPMAD son: el comité nacional, los comités departamentales, los comités regionales de la costa del Caribe de Nicaragua y los comités territoriales.

A continuación se presenta un esquema básico del SNPMAD, donde figuran los elementos que lo componen y sus interrelaciones jerárquicas.

Estructura del Sistema Nacional para Prevención, Mitigación y Atención de Desastres



2.1 ALGUNOS ACTORES GUBERNAMENTALES CLAVES INTEGRANTES DEL SNPMAD

La Defensa Civil. Ha sido la estructura que hasta la promulgación de la Ley 337 en 2000 aseguró la permanencia y disponibilidad en la capacidad de respuesta a los desastres, así como constituir el eje institucional alrededor del cual se articulaban los restantes organismos. La responsabilidad que le ha sido otorgada por ley en el manejo del Centro de Operaciones de Desastres CODE constituye una garantía de la operatividad del sistema en épocas de crisis. Ha venido desarrollando capacitaciones tendientes al fortalecimiento de los comités municipales en los cuales es predominante la elaboración de planes de respuesta, pero en buena parte de ellas se han incluido ya temas de gestión de riesgos. Se ha especializado en la organización de las estructuras departamentales, municipales y locales, así como en la capacitación en el “Ciclo de los Desastres”, más relacionado con las acciones a desarrollar en cada nivel en antes, durante y después de la ocurrencia de un determinado desastre.

Ministerio de Gobernación. La presencia del ministerio en el territorio nacional es amplia (130 municipios de 153 en Nicaragua), principalmente representado por la fuerza policial y de prevención de incendios con una eficiente red de comunicación, de tal manera que la incorporación de esta red es de gran importancia para el fortalecimiento de los Sistemas de Alerta Temprana de Prevención y garantiza la comunicación con las comunidades más alejadas y de alta vulnerabilidad. Tiene diversas responsabilidades asignadas en el Decreto 98-2000; entre ellas, rescate y evacuación, y protección ciudadana. En general, la Policía Nacional hace parte de los comités municipales de prevención, mitigación y atención de desastres.

Ministerio de Salud. Cuenta con una amplia red de unidades de salud presentes en todos los municipios y hasta en comunidades rurales alejadas. Tiene asignadas responsabilidades principalmente de organización y provisión de los servicios de atención médica en casos de desastres; vigilar las epidemias y desarrollar campañas de prevención; y asegurar reservas de medicamentos para garantizar respuesta. El Ministerio de Salud en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud ops, desarrolla un Programa de Emergencia y Desastres. Como parte del Proyecto Centroamericano de Reducción de Vulnerabilidades, ha venido implementando los primeros tres componentes de este proyecto que son: el fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de las capacidades locales y la reducción de la vulnerabilidad en las instituciones de salud.

Ministerio de Educación. Las tareas delimitadas por el Sistema Nacional para el Ministerio de Educación son el desarrollo de programas educativos para la construcción progresiva de una cultura de prevención. Las actividades impulsadas hasta el momento se han limitado a la capacitación de representantes del ministerio en las municipalidades en temas de preparación para la respuesta. Su responsabilidad de generar una cultura de prevención con base en la incorporación de los contenidos de la prevención, mitigación y atención de desastres PMAD en los curriculums de primaria y secundaria no ha tenido concreción en hechos.

Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales MARENA. Los proyectos que el MARENA está desarrollando se orientan al manejo de cuencas hidrográficas, la elaboración de mapas

de riesgos (reserva de la biosfera natural del Bosawas), y análisis de vulnerabilidad de las comunidades que han venido constituyendo una base firme para la planificación de la gestión de riesgo a nivel local. La formulación del Plan Nacional Ambiental hasta 2005, constituye también un instrumento de gestión de riesgo en tanto se haga efectiva su implementación. Sin embargo, habría que anotar el poco alcance de su función preventiva en la medida en que es muy reducido su control de las áreas de extracción maderera y muy exiguos sus resultados en el área de reforestación.

Ministerio de Agricultura y Ganadería *MAG-FOR*. Con dos institutos descentralizados y presupuestos significativos para hacer presencia en la mayor parte del territorio nacional, sin duda ha contribuido a mejorar las condiciones de la infraestructura en caminos de penetración que facilitan el acceso a comunidades vulnerables (Instituto de Desarrollo Rural) y ha promovido obras de conservación de suelos, protección de fuentes de agua, microsistemas de riego en zonas de pequeños y medianos agricultores. Su impacto en la vulnerabilidad ambiental y en la inseguridad alimentaria es limitado en tanto no se focaliza en las zonas del trópico seco con mayor degradación y afectadas por sequías; en este sentido, las poblaciones con mayor vulnerabilidad cuentan con un escaso apoyo.

Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal *INIFOM*. En la actualidad, el *INIFOM*, basándose en su Programa de Fortalecimiento Institucional, considera que la coordinación y las relaciones de cooperación que se sostienen entre entidades a lo interno del municipio es también una forma de cooperación descentralizada. Su estructura orgánica y su plan de acción han sido diseñados para atender la cooperación descentralizada de esta manera. Un aspecto limitante de su contribución, es el hecho de que en los significativos avances logrados en los Sistemas de Planificación Estratégica Municipal, que ya cubren cerca de 50 municipios, las metodologías diseñadas han quedado limitadas al ordenamiento del plan de inversiones en los que buena parte de los proyectos han sido formulados sin la participación de las propias alcaldías; la gestión de riesgo no ha sido incorporada como variable principal de los Planes de Desarrollo Municipal.

Secretaría Ejecutiva del *SNPMAD*. Es la entidad ejecutora de las decisiones que toma el comité nacional. Por ello, conforma y coordina el trabajo de las comisiones de trabajo sectoriales y del *CODE* (Centro de Operaciones de Desastres). Otra función específica es que sirve de enlace entre el comité nacional y los comités territoriales. En general, la Secretaría Ejecutiva tiene como misión fundamental coordinar el trabajo de las instancias nacionales y las territoriales en materia de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones de prevención, mitigación y atención de desastres.

A continuación se ofrece una serie de reflexiones sobre los objetivos y funciones contrapuestas de los comités territoriales a las realidades de los mismos municipios:

Las limitaciones políticas

La escasez de recursos y un ámbito de responsabilidad directa restringido, conforman el escenario de la mayoría de municipalidades del país en términos de la amplitud que

puedan tener en la toma de decisiones, elemento sin el cual difícilmente pueden comunicarse con las comunidades en ámbitos no sujetos a sus atribuciones (desarrollo rural, educación, salud, vías de comunicación, etc), a no ser para apoyar la formulación de pequeños proyectos y gestionar su financiamiento. Con mucha habilidad de gestión de recursos externos, algunas alcaldías han podido emprender acciones más amplias, pero la inseguridad en la continuidad de los proyectos limita la inversión de mediano y largo plazo que es necesario para reducir vulnerabilidades.

El rol de coordinación interinstitucional que juegan las alcaldías es limitado; las restantes instituciones de gobierno son delegaciones locales de su ministerio, que orientan más su acción de cara a las normas (siempre homogenizantes frente a una realidad diversa), políticas y programas, diseñados centralmente y, por tanto, existe resistencia a modificar sus planes con base en acuerdos y necesidades locales. La fragmentación de la acción de nuevo hace presencia. En el mejor de los casos, y hay experiencias muy relevantes en ello, la capacidad de negociación y liderazgo de los dirigentes de instituciones locales logran planes de acción conjunta y dinamizadores de la movilización social, algo que debe ser sistematizado y replicado.

En este escenario, la irrupción del *Mitch* indujo procesos de organización y planificación excelentes; la labor de los comités de emergencia, en su mayoría coordinados por las alcaldías, dieron ejemplo de eficaces sistemas locales de atención de desastres, quedando pendiente la función de reducción de riesgos.

Las perspectivas

Las municipalidades pueden jugar un papel importante en la reconstrucción nacional, la mitigación de los desastres futuros y la transformación económica y social de formas y maneras que aseguran una mayor participación de todos los segmentos de la sociedad.

El fortalecimiento de las capacidades y organizaciones locales, gobiernos municipales, y de la ciudadanía para enfrentar situaciones de riesgo, hasta la fecha en general arroja buenos resultados, ya que la mayoría de los municipios cuentan con comités municipales de PMAD, planes municipales de emergencia y cartografía de amenazas y riesgos. Sin embargo, el tránsito de una visión de respuesta a la de prevenir desastres ha iniciado de manera lenta pero con buen paso. Las ONG juegan un papel importante en el ámbito municipal en la promoción y acompañamiento de procesos que paulatinamente generan instrumentos, conocimientos, hábitos y costumbres para una nueva cultura de la prevención.

Los gobiernos municipales son los responsables de garantizar que los distintos actores que tienen presencia en el municipio orienten sus acciones a la reducción de riesgos y que dichas acciones estén contempladas en planes, programas y proyectos de desarrollo que deben de formar parte de la planificación estratégica del municipio, rectorada su ejecución por el gobierno municipal, apoyándose en los instrumentos jurídicos que la ley establece para la promoción del desarrollo, el ordenamiento territorial y el adecuado uso de los recursos naturales. Además, los alcaldes pueden brindar un liderazgo crítico en la toma

de decisiones sobre la asignación de recursos. Su conocimiento profundo de los recursos y las necesidades locales, y otros factores de la comunidad, les facilitan las percepciones y la capacidad para tomar decisiones sanas y más oportunas que el gobierno central. El fortalecimiento del Sistema Nacional, su funcionamiento eficiente en el ámbito territorial, será posible con el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las unidades territoriales básicas del Sistema: los municipios, sus gobiernos locales y las comunidades organizadas.

2.2 LIMITACIONES DEL SNPMAD EN CUANTO A PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una de las debilidades más sentidas de la Ley 337 se ubica en los espacios que el Sistema Nacional otorga a las organizaciones de sociedad civil para que participen en la toma de decisiones relativas a la gestión de riesgo.

En el Comité Nacional sólo la Cruz Roja es miembro, dejando fuera a instancias importantes como la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción CCER, que para efectos de reducción de riesgos es importante, dado que la experiencia muestra que tanto en situaciones de desastres como de promoción del desarrollo con una visión de gestión de riesgo, las ONG juegan un papel relevante y vital para la población más vulnerable.

En los comités departamentales, regionales y municipales la participación de las organizaciones de sociedad civil se ve muy limitada por los procedimientos burocráticos que se les exige para que formen parte de estos comités. Además, existe un rango alto de discrecionalidad por parte de las autoridades municipales para incluir a las organizaciones locales y permitirles participar en las acciones de prevención, mitigación y atención de desastres.

En la actualidad, la participación es concedida en las comisiones de trabajo sectoriales en todos los niveles territoriales, auspiciado este proceso por una atmósfera de confianza por la Secretaría Ejecutiva del SNPMAD hacia ONG que trabajan el tema de riesgos. Sin embargo, no existe seguridad que esta atmósfera de confianza se sostendrá permanentemente, puesto que esto depende mucho de los vaivenes político-partidarios que el país padece históricamente.

Nicaragua posee una riqueza inmensa en participación organizada por distintas circunstancias históricas recientes, las que han servido para momentos de movilización por situaciones de emergencias o desastres. Ejemplo de esto último fue la situación provocada por el huracán Mitch, el cual puso a prueba la participación organizada de la población para salvaguardar sus vidas. A este saldo positivo se agrega la percepción de que las comunidades hoy por hoy están más sensibilizadas acerca de los riesgos presentes y de la necesidad y posibilidad de reducirlos.

3. Entidades con un legado importante para la gestión de riesgo

Organizaciones como la Cruz Roja y CEPAD, tienen un amplio historial y experiencia en la acción de atención de emergencias, pues su surgimiento y naturaleza derivó de ello. La Cruz Roja, con orígenes internacionales pero una estructura nacional; y el CEPAD que nació del terremoto de Managua de 1972 para el socorro a los damnificados, ampliando luego sus acciones hacia proyectos de desarrollo. Destacan asimismo, organismos como la FACS, el Centro Humboldt, INPRUH, CEPS, CISAS y AMC, con amplia experiencia no sólo en respuesta a emergencias, sino en capacitación a comunidades y en el desarrollo de metodologías y estudios para el desarrollo territorial.

El empujón del Mitch ha dado un verdadero salto en el encuentro y el debilitamiento de los factores dispersantes, para dar lugar a la CCER, que agrupa a más de 320 organismos de diversa naturaleza, vocación y amplitud de acciones. Es muy amplia la cantidad de asociados en las organizaciones representativas, así como el número de municipios, comunidades y hogares beneficiarios de las ONG. En realidad, constituye un movimiento nacional cuya presencia propositiva ha dado lugar a su consolidación interna y a su protagonismo en instancias fundamentales como el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social CONPES.

Lo relevante de este hecho para los propósitos de este trabajo radica en cuatro elementos:

- 1) *Se estableció la ruptura entre la abundancia de denuncias existente y la escasez de propuestas* en asuntos para el desarrollo sociopolítico, económico y cultural del país. La CCER logró en pocos meses después del Mitch la formulación de una Propuesta para la reconstrucción y transformación de Nicaragua que dinamizó amplios debates y cuestionamientos, y propuso parámetros para convertir la tragedia en oportunidad para el desarrollo humano sostenible en Nicaragua. *Como tal, se ha constituido en plataforma de referencia y diálogo entre interlocutores gubernamentales, organismos privados nacionales y organismos internacionales.*

Este esfuerzo se ha enriquecido en el último año con el amplio proceso de consulta que la CCER desarrolló en departamentos y municipios alrededor de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza, y concluye con un valioso aporte al debate electoral con la propuesta de “La Nicaragua que queremos” que deriva en una Agenda Mínima a ser considerada por los partidos en contienda. De hecho, la CCER logró establecer compromisos con los candidatos, de tal manera que su cumplimiento será de verificación constante una vez se posesionen los electos.

- 2) *Se ha impulsado una novedosa iniciativa de auditoría social*, entendida como la participación de la sociedad civil en el control y vigilancia de una adecuada y correcta distribución y utilización de los recursos provenientes de la cooperación internacional destinados a la reconstrucción de Nicaragua. Dicha auditoría social tiene el propósito de

dar voz a las poblaciones vulnerables, a sus líderes, a las alcaldías, etc., acerca del proceso de la emergencia y la reconstrucción, de su propia condición de vulnerabilidad. Su diseño metodológico y valorativo es consistente y representativo para permitir monitorear y evaluar el cambio en la situación de las poblaciones y el proceso de ayuda para la reconstrucción y la reducción de vulnerabilidad. *Dentro de las experiencias en desastres en Latinoamérica es pionera en su género.*

- 3) *Se ha conformado, con recursos propios y de cooperación internacional, una instancia con profesionales calificados* encargada de armonizar y dar seguimiento desde la CCER a los distintos esfuerzos que el gobierno y las diversas organizaciones de la sociedad civil realizan en el campo de la reconstrucción, iniciando los trabajos de monitoreo de la situación de áreas damnificadas a través de cartografía computarizada, y lo que se considera más importante aún, para el mapeo de amenazas y vulnerabilidades a nivel municipal y hasta comarcal.
- 4) *En el seno de la CCER se conformó la Mesa de Gestión de Riesgo*, integrada por 20 organizaciones que abordan el tema desde distintos ángulos como género, derecho del niño y la niña, participación ciudadana, desarrollo local, etc. La misión de esta Mesa es, por un lado, la incidencia hacia el SNPMAD en aras de asegurar un mínimo de participación ciudadana y apoyar los procesos de descentralización e institucionalidad que exige la gestión de riesgo. En este sentido se consultó la Ley 337 en diferentes regiones del país con actores claves del desarrollo, obteniendo como resultado una publicación que analiza las debilidades y propone los cambios que deben ser efectuados. Por otro lado, los esfuerzos están dirigidos al intercambio de experiencias entre sus miembros, como metodologías, técnicas, conceptos, consenso en conceptos básicos, otros.

4. Algunos organismos de cooperación involucrados en la GR

Con posterioridad al *Mitch*, en Nicaragua se ha observado un giro importante como tendencia en la atención de desastres y gestión de riesgos por parte de las ONG locales e internacionales y entidades gubernamentales de cooperación presentes en el país. *Se destacan tres tendencias por parte de las entidades de cooperación a raíz de la Ley 337:*

- 1) Dado que la ley se interpreta como una nueva orientación más global e integradora de los programas, algunas agencias de cooperación que venían apoyando al Gobierno de Nicaragua en distintas estancias, están haciendo mayores esfuerzos por respaldar el nuevo Sistema Nacional. En esa línea tenemos, por ejemplo, la COSUDE, el PNUD, el BM, el BID y la USAID, que están destinando fondos y desarrollando proyectos directos con el SNPMAD. La OPS/OMS ha colaborado con la implementación del sistema SUMA para el manejo de suministros en caso de emergencia, que ha sido adoptado por el SNPMAD.
- 2) El Programa DPECHO de preparativos para desastres, que depende de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, cuenta en Nicaragua con algunos proyectos financiados a través de ONG europeas sobre experiencias locales en gestión de riesgos. Se trata de proyectos pilotos de corta duración que buscan un impacto inmediato que pueda

ser reproducido en el futuro. Dentro de ésta línea también se ubican proyectos de ONG como MOVIMONDO, Solidaridad Internacional y otros. Otros proyectos destacables por su impacto y cobertura son los que realiza la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que se ejecutan a través de la Cruz Roja nicaraguense y que trabajan de manera muy fuerte áreas como educación comunitaria. Cabe destacar el trabajo que realizan la Cruz Roja americana y Cruz Roja española, que están financiando con metodología similar a la Federación en el área de desastres, también en conjunto con la Cruz Roja nicaraguense.

- 3) Por último, existe la tendencia de algunos organismos a colaborar directamente con ONG nacionales para el desarrollo de acciones en el panorama local. Ello ha determinado que muchas ONG locales que contaban con capacidades especializadas hayan profundizado en el tema de desastres. Hay que destacar sobre todo el trabajo que IPADE está realizando a través de sus programas, desde una línea estratégica y una reflexión interna a raíz del Mitch.

Después de ver este panorama general, profundizaremos en algunas experiencias mencionadas y sus programas, aunque no pretendemos que las organizaciones acá mencionadas sean las únicas que estén trabajando en el tema. Hay otras que realizan un buen trabajo, pero no se mencionan por falta de espacio y tiempo.

La Cruz Roja americana inicia su intervención en Nicaragua a raíz del huracán Mitch, y desarrolla varios proyectos a través de la Sociedad Nacional, como el CAMIE de prevención de desastres, huertos familiares, bibliotecas escolares, desminado-Waspan junto con el ejército y ONG, agua y saneamiento, capacitación y construcción de pozos, y el Proyecto Salud-Capacitación a parteras.

La COSUDE tiene presencia en el país desde 1979, pero es a partir 1993 que la agencia prioriza su presencia en Nicaragua, firmándose convenios de cooperación entre ambos gobiernos. Los proyectos desarrollados están dirigidos a los sectores de producción agrícola, agua y saneamiento, fomento empresarial, entorno macroeconómico y promoción de inversiones, y ayuda humanitaria,

La Federación de la Cruz Roja y la Media Luna Roja trabaja en dos grandes líneas: conflictos armados y desastres naturales. En su intervención pos Mitch el tema de reconstrucción y rehabilitación tuvo un componente de gestión de riesgo como eje transversal, básicamente en la reconstrucción de viviendas realizadas por la Cruz Roja española. Los principales proyectos desarrollados y en ejecución son: rehabilitación de viviendas, agua y saneamiento, desarrollo económico, educación comunitaria, y difusión de la Ley 337. En todos los proyectos se insertan aspectos de desarrollo, se inculca la cultura de la autoprotección, y se realiza la sensibilización de las comunidades y autoridades locales en el tema.

Solidaridad Internacional inicia el abordaje de la gestión de riesgos a partir del Mitch junto con su contraparte, la UNAG (Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos). Así, dentro de un plan de manejo de cuencas insertó una componente de gestión de riesgos que significaba trabajar en la prevención y mitigación de desastres, ordenamiento territorial y gestión de recursos naturales. Los proyectos en desarrollo: Proyecto ECHO-Seguridad Alimen-

taria, DIPECHO-capacitaciones en prevención de desastres, organización comunitaria, sistemas de alerta temprana, escuelas radiofónicas, mitigación de vulnerabilidades, muros de contención, diques, reforestación, agua potable.

Visión Mundial inicia en 1989 su trabajo en emergencias, dedicándose solamente al suministro de alimentos y materiales. A raíz del Mitch se comenzó a ver la vulnerabilidad de las zonas donde tiene presencia. En manejo de riesgo se han realizado capacitaciones en temas de normas de construcción, y se tiene prevista una serie de capacitaciones que incluyen mapeo de vulnerabilidades, normas mínimas (Esfera), EDAN, búsqueda y rescate, donde se capacitarán a los líderes de 165 comunidades como también al staff intermedio de Visión Mundial.

La CRS está desarrollando sus proyectos en ocho municipios del país, realizando capacitaciones enfocadas a crear capacidades para la formación de Comité de Emergencia Local en 55 comunidades, y que cada comité elabore su plan de emergencia, mapas de riesgos y EDAN. Además, están ejecutando los proyectos siguientes: agricultura sostenible, crédito y salud preventiva, derechos humanos y sociedad civil, verificación de violación de derechos humanos.

El IPADE-Proyecto en Prevención de Desastres. Este proyecto comenzó un proceso de organización y capacitación de los comités locales y capacitación a los comités municipales de prevención. Cuenta con un fuerte componente de participación ciudadana para que sea sostenible el proyecto. IPADE realiza a su vez los siguientes proyectos: estudio y análisis de riesgos, organización y capacitación municipal.

Otras ONG que de igual forma están desarrollando proyectos en esta línea de gestión de riesgo son, por ejemplo, OXFAM Canadá, OXFAM GB, OXFAM Intermon, Médicos Sin Fronteras, la CEPAD, la Iglesia Luterana, COPROSA, CARE o Acción Medica Cristiana.

5. Tipología de intervención en la gestión de riesgos

La tipología de intervención aplicada en las siguientes tablas se basó en el esquema propuesto por la coordinación del proyecto, y el cual se encuentra en la parte introductoria.

En términos generales, podemos decir para el caso de Nicaragua que el trabajo que realizan las diferentes entidades gubernamentales y los organismos no gubernamentales, apunta al desarrollo de proyectos que inciden en los niveles de vulnerabilidad de las comunidades. Así, en la Tabla 1 claramente se distinguen dos tendencias de trabajo:

- a) Prevención y mitigación no estructural, la cual está más enfocada al fortalecimiento institucional en los niveles locales, departamentales y al Sistema Nacional.
- b) Capacitación a entidades municipales, integradas por líderes comunitarios.

Es importante señalar que se hizo difícil tipificar la capacitación en este esquema, ya que a nuestra consideración, la misma se encuentra inmersa en cada uno de los tipos de intervención, pues la capacitación es transversal a todas las actividades.

En la Tabla 2 se evidencia una clara tendencia por parte de los organismos en el trabajo de la reconstrucción de las redes sociales y políticas. La mayoría de las actividades están siendo desarrolladas por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, enfocado en el fortalecimiento de los municipios y el desarrollo local.

6. Análisis y conclusiones sobre la gestión de riesgo en Nicaragua

6.1 EN LO GENERAL

Paradójicamente siendo el *Mitch* la peor desgracia ocurrida en la región, ha abierto espacios de reflexión sobre los riesgos y su gestión —que antes no se tenían— y ha permitido opciones nuevas.

La vulnerabilidad desnuda, como ha quedado, es parte, efecto y causa de los modelos de crecimiento o enriquecimiento que han prevalecido. El mejor plan de reducción de la vulnerabilidad es el mejor plan de desarrollo sostenible. En él deberán articularse los sistemas y capacidades de todos los niveles, desde el familiar hasta las más altas decisiones nacionales, la gestión de riesgo y la responsabilidad del SNPMAD, deben ocupar lugar privilegiado.

Los niveles locales son el eslabón más débil de la cadena; focalizar allí las estrategias de fortalecimiento y descentralización con más recursos y más autonomía posibilita abordar los problemas en su particularidad y diversidad para ser eficaces. De otra forma, los más vulnerables continuarán siendo excluidos, por tanto, más vulnerables aún.

El desarrollo de la capacidad científica y tecnológica ya prevista representa un respaldo formidable a los propósitos de prevención y mitigación. Los diferentes actores involucrados como el INETER, la Coordinadora Civil y el sistema de monitoreo de la vulnerabilidad alimentaria (PMA-MAGFOR) deben juntar esfuerzos, no duplicar en vano, las alianzas estratégicas en la estructura del SNPMAD; deben acelerar los procesos de producción de nuevo conocimiento y la democratización del mismo.

La inclusión en forma real, no tangencial, de los temas centrales del ambiente y la prevención de los desastres, desde la educación primaria hasta la universitaria, es un imperativo de la sostenibilidad del modelo de desarrollo que todos decidan, así como de la viabilidad del mismo. Junto con ello, es necesario el compromiso de los medios de comunicación en campañas para generar, ampliar y enriquecer una cultura preventiva.

Tabla 1

Organismos	Prevención y mitigación no estructural	Prevención y mitigación estructural	Capacitación	Preparación
Ministerio de Educación			Capacitación a representantes del ministerio en las municipalidades	
Ministerio de Salud -OPS/OMS	Fortalecimiento institucional Fortalecimiento de las capacidades locales Análisis de vulnerabilidad estructural, no estructural y funcional Agua y saneamiento	Reducción de vulnerabilidad en las instituciones de salud	Guía metodológica para planes sanitarios de emergencia Capacitación a líderes comunales en búsqueda y rescate, primeros auxilios y comunicaciones	
MARENA	Manejo de cuencas hidrográficas Mapas de riesgos Análisis de vulnerabilidad de comunidades			
METER	Manejo de gestión de riesgos Fortalecimiento de las estructuras del gobierno municipal Cultura de prevención e información sobre desastres naturales en Nicaragua Mapa de peligro geológico en los complejos volcánicos Cosigüina, Momotombo e Isla de Ometepe	Políticas de ordenamiento territorial		
Defensa Civil	Organización comunitaria			
IPADE	Estudio y análisis de riesgos		Organización y capacitación municipal	
CRS	Crédito Salud preventiva			
Cruz Roja americana	Proyecto CAMIE Agua y saneamiento Proyecto Salud			
Federación de la Cruz Roja	Proyecto Agua y Saneamiento		Educación comunitaria	
COSUDE	Fortalecimiento municipal para la gestión de riesgos			
Movt Mondo	Proyecto Seguridad Alimentaria			Fortalecimiento de los centros de refugio Monitoreo de actividad volcánica
Solidaridad Internacional	Prevención y mitigación de desastres Gestión de recursos naturales Agua potable	Ordenamiento territorial Muros de contención, diques, reforestación		
Vision Mundial	Mapeo de vulnerabilidades Salud primaria y comunal		Manejo de riesgo Capacitación búsqueda y rescate EDAN	

Tabla 2

Organismos	Atención de la emergencia	Recuperación	Reconstrucción física	Reconstrucción de las redes sociales y políticas
UNIFOM				Programa de Fortalecimiento Institucional Fortalecimiento del desarrollo local Fortalecimiento de los municipios de la Segovia Transición de la emergencia a la rehabilitación Desarrollo de municipios de la zona norte afectados por el huracán Mitch Desarrollo de asentamientos humanos en el corredor norte Transición de gobiernos locales
Defensa Civil				Organización de las estructuras departamentales, municipales y locales
IPADE				Organización y capacitación de los comité locales Capacitación a los comité municipales de prevención
CRS	Agricultura sostenible			Formación de Comité de Emergencia Local
Cruz Roja americana	Ayuda humanitaria	Huertos familiares		Programa de Fortalecimiento Institucional Fortalecimiento del desarrollo local Fortalecimiento de los municipios de la Segovia Transición de la emergencia a la rehabilitación Desarrollo de municipios de la zona norte afectados por el huracán Mitch Desarrollo de asentamientos humanos en el corredor norte Transición de gobiernos locales
Federación de la Cruz Roja	Ayuda humanitaria	Desarrollo económico	Proyecto de rehabilitación de viviendas	Organización de las estructuras departamentales, municipales y locales
COSUDE		Recuperación de la capacidad agrícola Apoyo microeconómico Apoyo a la pequeña y mediana empresa Proyecto agrícola	Reconstrucción de sistemas de agua potable y alcantarillado Rehabilitación de infraestructuras (carreteras secundarias)	
Movi Mondo			Rehabilitación de viviendas	Fortalecimiento de las instituciones del Sistema Nacional
Vision Mundial		Diagnóstico de agricultura sostenible. Desarrollo económico		

6.2 EN LO PARTICULAR: LAS HERRAMIENTAS, LOS ACTORES

Nicaragua cuenta con un marco legal para la gestión de riesgo a partir de la emisión de la Ley 337 y sus reglamentos. Ésta como todo, es mejorable y es importante que pueda serlo en un futuro, pero tal y cómo está, representa un salto cualitativo significativo ante las indefiniciones y vacío de responsabilidad antes existentes; debe ser divulgada y monitoreado su cumplimiento.

La Ley 337 mandata mayor compromiso, participación e involucramiento de distintas entidades gubernamentales en la gestión de riesgo en el nivel nacional, departamental y municipal. Sin embargo, se observa que algunas entidades gubernamentales ofrecen cierta resistencia y falta de capacidad para asumir sus responsabilidades en el nuevo marco de actuación propuesto por la Ley, debido a la falta de recursos financieros y de un personal capacitado para el desarrollo de acciones y la administración de dichos recursos.

En el ámbito no gubernamental, si bien desde algunos años ya existe un trabajo previo, es especialmente a raíz del Mitch, que muchas organizaciones de cooperación han incorporado en sus planes estratégicos, como área prioritaria, todo lo referente a la gestión de riesgos, coordinándose casi siempre con entidades gubernamentales.

Si analizamos el momento en que cada organización o entidad se ha involucrado en esta área de trabajo, la mayor parte de las ONG han iniciado su intervención en el tema

de gestión de riesgo posterior al Mitch. Los procesos anteriores estaban enfocados más a la atención de emergencias y a programas de desarrollo. Con el Mitch, las ONG tomaron conciencia de que la gestión de riesgo es un tema fundamental que estaba descuidado. Muchos proyectos de Capacitación en Prevención de Desastres han nacido a partir de la experiencia, fundamentada en la organización comunitaria y en el fortalecimiento del recién conformado Sistema Nacional.

Dado el tipo de intervención podemos decir que antes de la ocurrencia del Mitch ya existía algún grupo de organizaciones como la Defensa Civil, que realizó intervenciones de respuesta y capacitaciones en la preparación, más que en mitigación y prevención. En la fase posterior al Mitch se observan las debilidades del Estado y de las organizaciones locales e internacionales para dar una respuesta adecuada en tiempo y lugar al desastre como tal. Asimismo, surge la necesidad por parte del gobierno y las organizaciones no gubernamentales de incorporar como eje transversal la línea de gestión de riesgo a los proyectos de desarrollo.

En lo que respecta al estilo de intervención, cada organización usa varios modelos. Así, las agencias oficiales de cooperación utilizan como modelo de intervención la coordinación entre instituciones gubernamentales y ONG internacionales. Aún es palpable que muchos modelos y esquemas son importados, lo que se traduce en una falta de capacidad y flexibilidad de adaptarlos a la realidad nicaragüense. Sí se observa la tendencia de contar con el nivel local, con la incorporación y capacitación de técnicos nacionales, organizaciones comunitarias, la elaboración y construcción de los proyectos de manera participativa con los niveles local, gubernamental y ONG locales. Sin embargo, es notoria la presencia de ONG enfocadas en lo operativo, con mucha importación de técnicos sin involucramiento de las comunidades.

Según el marco que viene dado para el tipo de intervención, los mayores esfuerzos están volcados a la capacitación. El peso de las capacitaciones —tanto a nivel gubernamental como no gubernamental— es fuerte; los esfuerzos en el campo de la coordinación en la capacitación se están iniciando con el conocimiento de los contenidos y metodologías en el campo de la gestión de riesgos y las principales experiencias resultantes de la misma, lo que se ha venido impulsando a través de intercambios primeramente entre organismos de la sociedad civil en el seno la CCER, en el cual el Centro Humboldt ha jugado un importante papel de facilitación de dichos procesos.

Otra debilidad que se puede mencionar es la selección de las zonas geográficas, las cuales se escogen con base en diferentes criterios. Las organizaciones gubernamentales y locales que han venido desarrollando sus proyectos en una zona por años, hacen la selección de las zonas de trabajo en los aspectos de gestión de riesgo sobre la base de su presencia, intentan incorporar los conceptos de gestión de riesgo en todos sus proyectos de desarrollo. Partiendo de lo anterior, la selección no se centra en el análisis detallado de mapas de riesgos y niveles de vulnerabilidad, sino en la presencia de la organización. Sin embargo, hay otras entidades que parten de estudios de mapas de riesgos y análisis más técnicos basados en las áreas más vulnerables.