

Capítulo 2: LOS DESASTRES NATURALES EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DEL CASO DE NICARAGUA (1)

Hans F. Illy

(Traducción de Gisela Gellert, FLACSO-Guatemala)

INTRODUCCIÓN

Con la constitución del Comité Nacional Alemán (1990), en el marco del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), también en la República Federal de Alemania aumentó el interés por la temática. Es evidente que especialmente la ciencia se sintió comprometida y esperaba nuevos impulsos del DIRDN. La Comunidad Alemana de Investigación (Deutsche Forschungsgemeinschaft - DFG) emprendió la tarea de publicar un amplio inventario sobre el tema, con la participación de 44 científicos (DFG/IDNDR, 1993). Esta obra permite una apreciación del nivel de investigación de las ciencias naturales y de la ingeniería (sismos, vulcanismo, movimientos de masa, inundaciones y sequías, tormentas y lluvias fuertes son estudiados desde hace décadas, por las respectivas disciplinas de las ciencias naturales, como eventos "tradicionales"), e incluye también una desiderata. Pero es notable que en disciplinas como la geografía humana, la psicología y la sociología ya existen principios sólidos, aunque en parte se sustentan, sólo en forma limitada, en experiencias empíricas internacionales.

Los distintos criterios que determinan la ocupación científica respecto a los desastres naturales, pueden ser los siguientes:

- temas por tradición esenciales en las correspondientes disciplinas,
- intensidad de relaciones internacionales y redes de cooperación,
- grado de interés por la puesta en práctica de conocimientos científicos.

Sin embargo, un criterio pragmático seguramente jugó el papel menos significativo: la distribución (histórica y probable) de la frecuencia de los desastres naturales o bien su potencial de daño a las personas y sus ecosistemas. Parece que el "aliciente" científico y el carácter espectacular de algunas catástrofes naturales, como por ejemplo las erupciones volcánicas, han conducido a desproporcionadas aglutinaciones de interés y de recursos. Para comparar tenemos, por ejemplo, la lista por rangos de los daños ocasionados por desastres naturales en el año de 1982: inundaciones (52 %), terremotos (17 %), huracanes (15 %), sequías (7 %), erupciones volcánicas (3 %), otros (6 %) (DFG/IDNDR, 1993: 119). Es evidente que la investigación sobre desastres naturales (no solamente la alemana) descuida el creciente fenómeno de las inundaciones.

Hay que señalar, como segundo aspecto, que el hecho de que los eventos dañinos son más frecuentes en el "Tercer Mundo" (por razones diversas) que en Europa, hace más notoria la falta de una dimensión pragmática (experiencia en el "trato" de los desastres) en la investigación alemana, dejando de lado pocas excepciones como la tecnología de materiales de construcción. Esto es válido específicamente para la investigación en las ciencias no-naturales, las cuales estudian al hombre como causante y damnificado de desastres, con todas sus diferencias interculturales.

Frente a este panorama global del nivel de conocimientos e intereses científicos, se comprende entonces que la constelación de la "gestión de los desastres" en países concretos va a requerir más elementos, posiblemente prioritarios: ¿Cómo impactan los desastres en el nivel de desarrollo de un país (según categorías socio-económicas, multidimensionales) y cómo es posible minimizar estas repercusiones negativas a través de medidas adecuadas? Finalmente: ¿Quiénes son o deberían ser los actores para hacer posible la "reducción de los desastres" ("disaster reduction", término central de las Naciones Unidas para el Decenio(2))? Para aproximarse a estas interrogantes, se necesita indudablemente de algo más que de conocimientos científico-naturales.

Al mismo tiempo hay que mencionar que hasta ahora la política de desarrollo -y también la investigación sobre políticas de desarrollo- ha descuidado la integración del fenómeno de los desastres naturales a esa materia. Es por eso que muchas proyecciones (por ejemplo, planes regionales de desarrollo y de la protección del medio ambiente), en el sentido estricto de la palabra, no son "realistas". El carácter impredecible de los desastres no debe conducir a su "exclusión", como es el caso todavía en muchos países. Es meritorio, entonces, que el Comité Alemán del DIRDN haya encargado una consultoría con el

título "Concepto para implementar la prevención de desastres en la cooperación para el desarrollo de los organismos estatales y organizaciones no-gubernamentales" (Gocht, Dams, 1993). Este estudio parte de los esfuerzos sistemáticos de las Naciones Unidas (por ejemplo, UNDP/UNDRO, *Disaster Management Manual*, 1991) y de la Organización de los Estados Americanos (*Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, 1991).

Las constataciones anteriores dan motivo para ponerse de acuerdo respecto a una nomenclatura básica. Para esta exposición se empleará el ya internacionalmente establecido término de "gestión (management) de desastres" como el más global, pues abarca: mitigación de desastres (estimación de riesgo, prevención, preparación(3)), respuestas al desastre (socorro inmediato, rehabilitación, reconstrucción) y los respectivos procesos sistémicos de "feedback" y aprendizaje. El término "gestión" se usa para subrayar el acierto en poner a disposición los recursos y el desarrollo de una "policy" para este sector. Los daños de un desastre solamente se pueden reducir cuando se han establecido estructuras eficientes. En este sentido, es decisivo que se construya y mantenga permanentemente una capacidad nacional de actuación, la cual, en caso de desastre, no sólo intervenga rápidamente, sino también en forma eficiente. La ayuda humanitaria internacional, tan buena en su intención y tan necesaria en muchos casos, aun siendo más consciente de la problemática, descuidó en gran parte este aspecto importante (con la considerable excepción de la Cruz Roja). Por eso es imprescindible desarrollar un amplio y eficaz concepto.

DESASTRES NATURALES EN NICARAGUA: CONDICIONES FÍSICAS Y DIMENSIONES HISTÓRICAS.

Nicaragua es un país que se ve afectado continuamente por distintos tipos de desastres naturales. En términos geológicos, se ubica entre las placas tectónicas del Pacífico y del Caribe, cada una con un desplazamiento en sentido contrario, que originan sismos cuya distribución e intensidad se registran en mapas de sismicidad. Por eso, toda la costa del Pacífico del país -hasta 60 kilómetros al interior- constituye una zona de riesgo sísmico. Por la localización submarina de los epicentros, se producen también Tsunamis que pueden causar daños considerables. Paralelamente a la costa del Pacífico, atraviesa el país una cadena de aproximadamente 30 volcanes que se pueden activar repentinamente. Debido

al hecho de que esta zona es también la de más alta concentración de población, es válido suponer que dos tercios o tres cuartas partes de todos los nicaragüenses pueden ser afectados por estos tipo de eventos naturales. Ya la destrucción de la primera capital de los españoles (Viejo León), en el siglo XVI, no sirvió de escarmiento, y lo mismo se puede decir del terremoto de 1972, que asoló a la capital, Managua, y destruyó todo el casco histórico. Desde entonces, con aproximadamente 450,000 habitantes, la población de la ciudad creció hasta más de un millón, y ocurrirá otro terremoto, pero nadie puede decir cuándo. Una cosa es segura: la destrucción material y las pérdidas de vidas humanas (en 1972, aproximadamente 20,000) van a ser más grandes que nunca. El 60 % de los nicaragüenses vive ya en aglomeraciones de más de 5,000 habitantes, y la mayoría de ellas se localizan en esta zona de riesgo a lo largo de la costa del Pacífico. El carácter angustioso y espectacular de estos eventos dañinos es vislumbrado por el espectador externo a través de la retrospectiva histórica, como por medio de un acelerador; sin embargo, la percepción real de la población es algo totalmente diferente, ni hablar de actividades de mitigación de desastres. No solamente el terremoto de 1972 parece ya algo muy lejano en la memoria y casi "suprimido" psíquicamente, también la erupción del Cerro Negro, en 1992, pronto se redujo a un fenómeno marginal. Por el contrario, el Tsunami (igualmente de 1992) provocó en la población costeña recuerdos casi traumáticos, debido a su alto costo en vidas humanas (aproximadamente 180) y porque, en el sentido estricto de la palabra, hizo irrupción en la población sin aviso previo, causando gran destrucción.

Ante estos eventos dañinos bastante espectaculares, pero al parecer "imprevisibles" e "incalculables", por lo menos en la percepción de amplios círculos de la población, retroceden otros fenómenos que ocurren con más frecuencia y causan cada vez mayores daños. Se trata de los huracanes, que se forman todos los años en el mar Caribe y se desplazan también sobre el istmo centroamericano. Así, el huracán Bret provocó en agosto de 1993, en el este de Nicaragua, considerables inundaciones que afectaron a casi la mitad de la población (60,000 habitantes). Debido al aislamiento de la región por falta de vías de comunicación, así como por una diferente identidad étnico-lingüística y reminiscencias de la historia reciente, se presentan problemas específicos en la respuesta al desastre. Es inevitable (también por el hecho de que parte de los factores causantes son "man-made") que estos eventos aumenten su frecuencia e intensidad, y por ello se presenta la necesidad de una gestión adecuada de desastres en una medida especial. Sin embargo, no solamente desde este punto

de vista son tradicionalmente "olvidadas" estas zonas del país (las así llamadas "Regiones autónomas del Atlántico norte y sur") por el gobierno central en Managua, muy distante geográfica y mentalmente.

MARCO GLOBAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES.

Para poder comprender la realidad y el potencial de cambio de la gestión de los desastres, es necesario examinar un poco más sistemáticamente su ámbito. Factores que se pueden determinar como relevantes, son específicamente:

- actores económicos, es decir, el nivel de bienestar de un país, las estructuras de necesidades, así como las oportunidades y tendencias del ingreso;
- factores político-institucionales, es decir, la capacidad del gobierno -en todos sus estratos- de solucionar problemas y definir prioridades para actuar;
- factores psico-sociales, es decir, valores culturales (y su potencial de cambio) y comportamientos en relación a los desastres naturales;
- relaciones externas, es decir, recursos que se pueden movilizar en caso de desastres.

En este contexto, hay que señalar de antemano que la dirección de los efectos de tales factores no necesariamente tiene que ser unívoca. Veamos el ejemplo de los factores económicos: aunque parece evidente que medidas de prevención para desastres sólo pueden tomarse cuando aumente el ingreso disponible (correlación positiva entre ingreso per cápita y "nivel" de la mitigación de desastres), también es innegable el argumento de que justamente en países con un bajo nivel de ingresos es ineludible la reducción de los efectos negativos de los desastres naturales a través de medidas preventivas adecuadas, para evitar que estos niveles desciendan más todavía. Por cierto, surge en el último caso la pregunta acerca de la procedencia de los recursos, pues en un país en estas condiciones regularmente la mano pública también es "pobre". Queda entonces solamente la posibilidad de financiamiento externo, a menos que en el país se den oportunidades de una limitada redistribución, como a través de un sistema tributario más eficiente. Igualmente está claro que un gobierno debería preservar un mínimo en estructuras y recursos para poder reaccionar rápidamente en caso de desastres naturales. Si estos no existen, ni tampoco disposiciones legales, resultan pérdidas por fricción, lo que sólo puede aumentar el volumen del daño.

ECONOMÍA: ESTANCAMIENTO EN LUGAR DE EVOLUCIÓN(4).

El primer gobierno nicaragüense elegido democráticamente, bajo la Presidencia de Chamorro, empezó el trabajo con una herencia económica aplastante. Durante el gobierno sandinista, Nicaragua pasó a ser el país con las más altas deudas en relación con su producto social bruto, su ingreso per cápita descendió al 40 % del año 1978, los salarios reales constituyeron apenas el 25 % de su valor en 1978, y la producción agraria e industrial se bajó aproximadamente al nivel del año 1960. La fuerza productiva de la economía se destruyó en alto grado debido a expropiaciones, sobreregulación, emigración de cuadros directivos económicos y técnicos, y sobreuso del capital productivo. La infraestructura se hallaba en un estado de desolación, el sector privado disminuido, y la existencia de grupos armados en muchas partes del país demostró que la pacificación de Nicaragua no se consigue automáticamente con el cambio de régimen.

A pesar de los esfuerzos considerables del nuevo gobierno democrático, tampoco en los siguientes dos años (1991-1992) se logró una notable consolidación de la economía. Un primer Programa de Ajuste Estructural (PAE), financiado por el FMI/Banco Mundial, controló rápidamente la hiperinflación que surgió durante los últimos años de gobierno sandinista, sin embargo, el esperado crecimiento económico no se presentó. Los objetivos globales del PAE eran : a) detener el continuo deterioro de la economía; b) convertir la heredada economía dirigida en una economía social de mercado; c) inducir a una estabilización de mediano y largo plazo, a través de una nueva formulación de la política económica y adecuadas medidas macro-económicas; d) recobrar la credibilidad internacional de Nicaragua para obtener créditos; e) concertar mejor los precios relativos y amplia eliminación del control de precios; f) propiciar una restrictiva política crediticia e introducir un cambio fijo respecto al dólar estadounidense; y g) reducir el aparato estatal.

La evaluación de la primera fase (dos años) del PAE proporcionó, a principios de 1993, un cuadro que ya era típico para otros países donde se aplicó el ajuste estructural. Un paquete de medidas con efectos fuertemente recesivos logró controlar la inflación, pero la economía no se puso en movimiento y no quiere crecer. El crecimiento del producto social bruto en 1991 era 0.4 % ; en 1992, de 0.6 % hasta 0.8 %, aproximadamente ; y, en 1993, alcanzará apenas el 1 % (los demás países centroamericanos lograron en el mismo periodo un promedio de crecimiento anual alrededor del 5 %). Esto es definitivamente menos de lo estimado por las instituciones multilaterales de Washington (de 7 hasta

4.6 %), las cuales querían hacer atrayente el proceso del PAE con altas expectativas de crecimiento. La tendencia de inversiones se mantiene baja, aunque se sospecha una mayor dinámica en el sector informal y de la construcción. Las ganancias por exportación siguieron disminuyendo en 1992 hasta aproximadamente 242 millones de dólares, y el sector agrario de exportación no se levantó, como se esperaba, como motor de crecimiento. La industria, poco tomada en cuenta en el PAE, sigue desagregándose bajo el shock de importación provocado por la liberalización del comercio exterior.

Las razones para el bajo crecimiento durante los últimos dos años se ven como sigue:

- a) En los dos ciclos agrarios tuvo lugar una reducción del área de cultivo para productos agrarios de exportación, así como también de granos básicos. Contribuyeron a esto muy malas condiciones climáticas (sequía), ocupaciones de tierra y bajos precios internacionales para los clásicos productos agrarios de exportación.
- b) En la industria se dificultó la producción por una gran cantidad de conflictos laborales. La privatización de las empresas estatales se llevó a cabo en esos dos años en forma gradual. Un aumento sensible de la producción en las empresas privatizadas no se espera sino en los años venideros.
- c) La economía sufrió una carencia sensible de crédito para inversiones.

El desempleo alcanzó récords históricos en el periodo del PAE, y continúa hasta la fecha. En el año de 1993, el desempleo abierto alcanza alrededor del 20 %; la tasa del subempleo se estima en aproximadamente 51 %. En el primer semestre de 1993, las ganancias por exportaciones eran de 127 millones de dólares. Para el final del año se esperan más o menos 240 millones, la misma cantidad que en el año anterior. Las importaciones muestran una leve tendencia hacia abajo, lo que refleja la saturación de la demanda de mercancía después de los años sandinistas pobres en importación. En 1993, las importaciones van a costar aproximadamente 710 millones de dólares. El nivel del déficit público en el primer semestre del mismo año se elevó a 281.4 millones de córdobas, cifra que es 32 % más alta que la del mismo periodo en el año anterior. Todo esto es producto de: a) una disminución de los ingresos públicos al mismo tiempo que de un aumento de los gastos corrientes; b) una disminución en los cobros de cuentas pendientes de la INE; c) aumento de costos de la TELCOR ; y d) transferencias más altas al MINSA y otorgamiento de exoneraciones tributarias vinculadas a medidas de fomento a las exportaciones no-tradicionales. En gene-

ral, no se amplió, como se esperaba, la base tributaria. Hoy, como antes, son más o menos 300 las empresas que pagan el 80 % del total de impuestos, asistidas por una oficina de hacienda para contribuyentes grandes, creada como uno de los condicionantes del PAE.

En conjunto se pueden apreciar importantes limitaciones para el gobierno en su espacio de actuación, y los problemas sociales provocados por el PAE dificultan la estabilización económica y política. La desenfrenada liberalización de la economía está unida a altos costos. Debido a la eliminación de los impuestos por importaciones y a la sobrevalorización del córdoba, la economía se inclinó hacia una costosa tendencia a la importación. Los intereses se mantienen altos porque con ellos hay que pagar parte de los costos del ineficiente sistema estatal de bancos. Las inversiones permanecen insuficientes. La productividad en todos los sectores, antes como ahora, es muy baja (por ejemplo, la productividad del cultivo de maíz y sorgo corresponde aproximadamente al promedio de África). El gobierno se encuentra en un dilema difícil: por un lado, surgen cada vez más indicios de que el proceso del PAE no es exitoso, pero por el otro se reconoce y acepta la necesidad de cambios estructurales.

Cuando en una economía tan frágil ocurren además desastres naturales, estos llevan a contratiempos adicionales. Estos efectos negativos se dejan notar en determinados años, aunque las cifras disponibles no siempre son confiables. Así, el terremoto de 1972 provocó daños físicos de aproximadamente 700 millones de dólares, lo que corresponde a tres cuartas partes del producto social bruto (Bommer, 1985: 273). Por la concentración de una gran parte de las empresas en la capital, se destruyó prácticamente el 50 % de la capacidad productiva nacional, y el 57 % de la población activa fue afectada por desempleo (INCAE, 1974). La recuperación de la economía sólo pudo arrancar lentamente y así decayó el PSB en un 30 % el siguiente año (1973). El huracán Joan (1988) causó daños que alcanzaron el 40 % del PSB (Federación Cruz Roja, 1993: 602), y 121 personas perdieron la vida. Como se destruyeron las existencias de base agraria para casi el total de la población, escasearon los alimentos básicos y sus precios aumentaron en 34 %. Si se ven estas pérdidas en el marco de los años ochenta en Nicaragua, con una reducción del ingreso per cápita de casi el 40 %, se hacen comprensibles los daños de estos desastres en la economía nacional. Estos abarcaron también la infraestructura social que presta el Estado (escuelas y centros de salud), la cual había que levantar nuevamente con costos considerables; otro factor negativo que no se puede desatender son los daños causados por la guerra civil en las vías de comunicación, redes eléctricas, edificios de administración, etc.

Después de estos eventos regularmente se elaboran reportes de daños, en la mayoría de los casos por parte de UN/CEPAL. Estos tienen más que nada la función de llamar la atención pública internacional sobre las consecuencias del evento y recaudar recursos para la reconstrucción.

Lamentablemente, hasta ahora no se toman estos efectos destructores como motivo para elaborar futuras estrategias integradas o sectoriales para la reducción de daños (este es el objetivo central del estudio de la OEA de 1991, mencionado en la introducción). En la mayoría de los países falta todavía la capacidad institucional necesaria, y también la cooperación técnica o financiera internacional descuidó penosamente este asunto.

Por eso no fue ninguna sorpresa comprobar que documentos recientes de la planificación para el desarrollo nacional o para la protección del medio ambiente, ni siquiera mencionan el factor desastres naturales o solamente lo hacen en forma marginal. Mientras no se levanten datos sobre las amenazas y vulnerabilidades potenciales, y estos no se incluyan en el planeamiento de medidas, las actividades de mitigación sistemática seguirán siendo ilusión de algunos especialistas.

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: DEL PATRIMONIALISMO, POR EL SOCIALISMO, A LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA.

Nicaragua se encuentra desde hace 25 años en una fase de cambios políticos, que exige mucho aguante de la población. En la cultura política del país se sobreponen valores y comportamientos opuestos, que caracterizan también la relación del gobierno con la población. Este proceso todavía está lejos de llegar a una situación de relativa estabilidad y legitimidad del sistema de orden político. Al contrario, Nicaragua es un país sumamente lábil, especialmente en los últimos años. ¿Cómo puede sorprender que mitigación y prevención de desastres no tengan alta prioridad mientras "problemas más grandes" esperan todavía una solución?

Aunque una posición así tiene algo de cierto, al mismo tiempo se llega a la conclusión de que la reconstrucción político-económica del país es tan urgente que son importantes los progresos en *todos* los niveles, y las prioridades pueden ser bastante relativas en un contexto así. Los desastres naturales no esperan hasta que se ofrece un "ámbito óptimo".

Para poder determinar la capacidad de acción del actual gobierno, tiene

sentido ofrecer un cuadro sinóptico sobre los desarrollos políticos de los últimos años(5). Aunque parezca hiper-pragmático, el manejo de desastres -¡sobre todo para Nicaragua!- es un importante campo de "policy", que forma parte de las instituciones políticas y de ningún modo puede ser aislado. Asimismo, resulta una paradoja que los desastres puedan ser también un "recurso político". Hay analistas que hasta afirman que el "mismanagement" de los efectos del terremoto de 1972 por el régimen de Somoza (ante todo, enriquecimiento de la élite, especulación con bienes raíces) contribuyó decisivamente a su caída.

Veamos algunas propuestas acerca de la situación política más reciente:

Tres grandes revoluciones latinoamericanas han determinado hasta hoy las relaciones nacionales de poder: la mexicana de 1910, la cubana de 1959 y la nicaraguense de 1979. Nicaragua, a pesar de que su revolución es la más reciente, se distingue de los otros dos países. Mientras en México y Cuba los líderes revolucionarios o sus partidos todavía se encuentran en el poder, en Nicaragua ocupan los escaños de la oposición, derrocados en elecciones por su propio pueblo. Caso único entre los tres, Nicaragua llevó a cabo elecciones para presidente, que fueron calificadas como honradas y limpias según opinión unívoca de todos los observadores y colaboradores. Con una mayoría absoluta de 54.7 % se eligió como Presidenta a Violeta Barrios de Chamorro, representante de una coalición de 14 partidos.

Raras veces una elección desmintió en forma tan radical las especulaciones y pronósticos sobre el desarrollo de un país. Unos veían a Nicaragua camino a ser una "segunda Cuba", otros pensaban que cada día se acercaba un poco más a las condiciones mexicanas. Pero la cautelosa apertura hacia la democracia, iniciada por los sandinistas, tomó su propia dinámica y los electores se decidieron por otra dirección con su voto por Violeta Chamorro: reconciliación, estado de derecho, economía social de mercado, democratización del Estado y de la sociedad, como ella lo había anunciado en su programa electoral.

Los retos para el gobierno de Chamorro son grandes: hay que allanar el camino futuro hacia la democracia en un país que fue destruido por desastres naturales, guerra civil y dictaduras, y sin tradición de condiciones democráticas genuinas. Hay que reconciliar grupos políticos que se enfrentaron como enemigos durante ocho años de guerra civil. Tres de cuatro personas viven en pobreza en Nicaragua, país con los suelos más fértiles y la mayor área de cultivo en toda Centroamérica. Esta pobreza la heredó el gobierno Chamorro del anterior

gobierno sandinista y la quiere combatir. Una ineficiente economía de mando debe ser convertida en un eficaz orden de economía social de mercado, no olvidemos que este país muestra las más altas tasas mundiales de inflación y el más alto endeudamiento per cápita. Finalmente, se debe implantar y desarrollar una institucionalidad que corresponda a un estado de derecho, pues aquellos que son responsables de abuso de poder, injusticia y violación de derechos humanos durante la década pasada ocupan todavía puestos claves de poder (aunque con el cambio de gobierno el ejército y las fuerzas de seguridad fueron subordinados al jefe del Estado, de hecho permanecieron en manos de los sandinistas).

La democracia comienza con el respeto a las urnas electorales. Pero sólo con ello no se encaminan las reformas que le dan sustancia: garantía de los derechos humanos, división del poder, estado de derecho, mejora en las condiciones de vida para amplios sectores de la población, autonomía local. Como en Nicaragua conviven varias minorías étnicas, religiosas, culturales y lingüísticas, el respeto de éstas es otra condición importante para que un gobierno merezca ser llamado democrático.

Orígenes culturales, económicos y sociales, antecedentes históricos y tradiciones políticas se escapan de la intervención tecnocrática. En una política que busca su senda hacia la consolidación de la democracia, hay que tomarlos en cuenta como variables independientes.

A continuación, en lugar de mencionar detalladamente los sucesos políticos desde 1990, más bien vamos a incorporarlos a una especie de balance para poder evaluar el gobierno actual. Confrontaremos potencialidades y deficiencias; el futuro cercano va a permitir vislumbrar en qué dirección se desarrollará la constelación de fuerzas.

Fuerzas del gobierno

- a) El gobierno se sustenta en una clara legitimidad, alcanzada a través de elecciones democráticas que son reconocidas por todos los participantes.
- b) La Presidenta goza de reconocimiento hasta en el electorado sandinista ; no está amenazada en su existencia constitucional por dicha oposición.
- c) Con la desmilitarización, el gobierno avanzó un buen trecho (desmovilización de la resistencia nicaragüense, reducción del ejército de 90,000 a menos de 20,000 hombres). Los recursos ahorrados por la reducción de los gastos militares están disponibles para otros fines.
- d) Las deudas se reestructuraron en tal grado que es posible obtener nuevos créditos. El reconocimiento y apoyo internacional son grandes (giro de los

EE.UU. a partir de 1990, aislamiento de los sandinistas desde el derrumbe del sistema socialista).

- e) El gobierno mostró capacidad de actuar en el campo de la política económica y social y puso bajo control la situación económica. Logró establecer entre los grupos polarizados un consenso sobre los programas de ajuste estructural. Superó las dudas ideológicas de la oposición parlamentaria contra la introducción de elementos substanciales de economía de mercado (liberalización del comercio exterior, autorización de bancos privados, reforma tributaria, disolución de monopolios estatales, privatización de empresas estatales). No por la fuerza, sino a través de incentivos, redujo en 1991 la administración estatal en 10,000 puestos. Se pudo eliminar la hiperinflación y bajar las tasas mensuales de inflación a menos del 5 por ciento.
- f) A través de programas de formación para desempleados, programas laborales y programas de crédito para pequeños empresarios, el gobierno contrarresta los costos sociales de los programas de ajuste estructural. Correspondiendo a la demanda de reformas sociales, el gobierno cede en alto grado al principio de Estado social y elabora un programa detallado para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre, que ya empezó a ejecutar (presentarse como alternativa de reformas sociales habría sido difícil para la oposición).
- g) Tanto sandinistas influyentes como altos dirigentes de la anterior resistencia nicaragüense forman parte del gobierno. En los dos lados se aislaron así grupos radicales, que querían solucionar conflictos políticos por la fuerza.
- h) El gobierno garantiza plena libertad de expresión y de la prensa, así como todos los derechos democráticos para los sindicatos.

Debilidades del gobierno

- a) Parte de la policía colabora con los sandinistas. Persiste el armamento en manos de civiles. La violencia política queda impune. Desde hace meses hay tierras ocupadas. Mientras pase más tiempo sin que la policía intervenga, crece la probabilidad de que el gobierno pierda autoridad.
- b) El apoyo de la coalición UNO al gobierno es frágil. Una política personal de nepotismo y la tendencia de centrar el poder en la función presidencial, crearon distancia. Además, el solo espectro ideológico tan amplio dentro de la coalición motiva tensiones latentes.
- c) Entre la Presidenta del Estado y el Vicepresidente existen profundas discrepancias de pareceres acerca de la "política de reconciliación".

- d) El gobierno descuidó definir las competencias de decisión de la "concertación", específicamente en relación al parlamento.
- e) No se cumplieron del todo las promesas que hizo el gobierno a los ex-contras en las negociaciones de desmovilización.

Relaciones de poder en la política interior

- a) El ejército sustituyó su "doctrina militar de la revolución" por una "doctrina de la estabilidad nacional".
- b) Re-contras y re-compas, con menos de 1,000 personas en total, combaten entre sí. Aunque disponen de un potencial para producir desórdenes, estos grupos no representan una amenaza para el gobierno, por falta de financiamiento y apoyo político.
- c) El FSLN está dispuesto a cooperar en cuestiones de política económica y reconoce la autoridad del parlamento en esta materia y la concertación como mecanismos para la regulación de conflictos. En cuestiones de política interior (amnistía, propiedad, política de personal en la policía) busca formas de acción no parlamentarias.
- d) Los sindicatos sandinistas subordinan su estrategia a la dirigencia política del FSLN. Los sindicatos no aliados a los sandinistas mantienen una postura reservada de apoyo para el gobierno.
- e) En forma parecida se comportan los gremios empresariales no-sandinistas frente al gobierno. Tienen mayor amplitud en materia social en comparación con los gremios empresariales en los países vecinos.
- f) La iglesia católica tiene una postura crítica constructiva en cuanto al gobierno.
- g) La prensa en general es equilibrada, no existe sobrepeso de medios adversarios al gobierno.

Perspectivas políticas (escenario positivo)

- a) El gobierno solucionará los conflictos por la tierra. A los campesinos sin tierra se les entrega nuevos títulos de propiedad. Con la ayuda de un catastro mejorado, para la mayoría de los terrenos se logran condiciones legales claras.
- b) Por su disposición a negociar y su flexibilidad, el gobierno puede apaciguar las tensiones sociales atizadas por los sindicatos sandinistas.
- c) El problema del armamento en poder de civiles no se soluciona, pero se va a moderar.

- d) Con el cumplimiento de las promesas a los ex-contras, la disposición de ellos para una oposición violenta al gobierno va a disminuir.
- e) En general, la influencia de los grupos radicales de la derecha y la izquierda se va a debilitar y se va a fortalecer el gobierno moderado.
- f) El gobierno va a lograr, a través de medidas adecuadas (por ejemplo, una ley sobre el servicio público y su correspondiente sistema de salarios), la organización de una administración pequeña, pero eficiente, que colabora en forma leal.
- g) Con el proceso de democratización se fortalece también la justicia, porque el Estado de derecho es fomentado por el sistema político.

Sin embargo, la herencia política pesa sobre los actores políticos: Nicaragua se va a mantener como una sociedad de conflictos intensos. En la periferia de la izquierda y de la derecha se descubrirán también, en el futuro, búsqueda de simplicidad, soluciones fáciles y expresiones fuertes. El vacío que dejó en el campo sandinista la caída del estéril y agotado "socialismo real existente", va a ser atractivo para los representantes de la doctrina del socialismo puro. Por otro lado, políticos de la derecha van a seguir exigiendo del gobierno hacer *tabula rasa*, despedir a todos los funcionarios del antiguo régimen sandinista y corregir todos los efectos de su abuso de poder. Sin embargo, no hay señales de que una visión simplista y radical en la oposición de izquierda o de derecha se convierta en una tendencia dominante. Más bien, ha crecido la disposición para reconocer la complejidad de los problemas políticos y económicos, y con ella la comprensión de que una política capaz de consensos, la que quiere romper el tradicional *circulus vitiosus* de violencia y contra-violencia en Nicaragua, no se puede fundamentar en doctrinas simples. Se justifica, pues, la esperanza de que Nicaragua se encamine en los próximos años hacia un futuro democrático.

VALORES SOCIALES Y ACTITUDES: LA "CULTURA DE LOS DAMNIFICADOS".

"La preparación preventiva y protectora para desastres tiene que ser adaptada a las modalidades correspondientes de las distintas sociedades, para ser aceptada y gestionable" (DFG/IDNDR, 1993: 118). Aun siendo correcta esta exigencia, en forma global, este es un campo complejo, pues no es posible, así,

sin más, describir en forma empírica comportamientos que son "relevantes para desastres" y sacar conclusiones adecuadas. Cuando ocurren desastres, en el mejor de los casos se pone en funcionamiento una maquinaria de socorro elemental (alimentación, albergues provisionales, atención médica), la cual, a primera vista, toma poco en consideración las condiciones culturales. Por lo regular, los equipos para la evaluación de los daños tampoco incluyen a un científico social, haciendo así imposible la noción de fenómenos socio-culturales (por ejemplo, tardó mucho en descubrirse que la población en Africa del este solamente conoce el maíz blanco, y por eso rechazó el maíz amarillo como ayuda alimentaria).

En el caso de Nicaragua, a pesar de los frecuentes estragos, no existen estudios sobre comportamientos durante desastres. También esto puede ser tomado como indicador del grado de "supresión" de estos fenómenos en la sociedad y en la ciencia.

Más abajo se explora este tema importante, pero en el mejor de los casos se trata de suposiciones sustentadas en cierta información y que parten de las siguientes premisas:

- 1) Los valores centrales de la sociedad se manifiestan precisamente en el caso de desastres, por eso es importante determinar su relevancia analíticamente.
- 2) Es esencial diferenciar entre potenciales de acción del sector "privado" y del "público", y describir su interdependencia.
- 3) Los Desastres naturales se perciben como violenta irrupción en la vida cotidiana, cuya normalidad se caracteriza por paz y prosperidad. En una sociedad "turbulenta" (violencia e inestabilidad), un desastre natural es "solamente" un factor negativo entre otros.

Una gran parte de la población de Nicaragua vive en extrema pobreza y marginación social, situación que más bien ha empeorado en las últimas dos décadas. La escasez de puestos de trabajo permanentes llevó a una expansión del así llamado "sector informal", sobre todo en el pequeño comercio y artesanado. La lucha por la sobrevivencia diaria es determinante para las familias y no deja espacio para un desarrollo psicológico armónico de los niños y sus potencialidades. Se desarrollan desconfianza y agresividad frente al medio ambiente, el cual se percibe casi siempre como enemigo.

En América Latina se agrega un componente histórico de comportamien-

- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (1993). *Estudio sobre el futuro de la Cruz Roja en América Central*. San José.
- GOCHT, Werner y DAMS, Theodor (1993). *Konzept für die Einbindung der Katastrophenvorbeugung in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der staatlichen Träger und Nichtregierungsorganisationen*. Bonn. Deutsches IDNDR-Komitee.
- GUZMAN, Luis Humberto (1992). *Políticos en uniforme - un balance del poder del EPS*. Managua. INESP.
- INSTITUTO NICARAGÜENSE DE ESTUDIOS TERRITORIALES (INETER) (1992) *Informe Anual 1992*. Managua.
- NACIONES UNIDAS/CEPAL (1992). *Efectos económicos de la erupción del Volcán Cerro Negro en Nicaragua*. Mayo de 1992.
- NACIONES UNIDAS/CEPAL (1992). *Informe sobre daños ocasionados por el maremoto*. 01/09/1992.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1991). *Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*. Washington D.C.
- PNUD/UNDRO (1993). *Las amenazas naturales y un sistema de prevención y atención de desastres en Nicaragua*. Managua, Msc.
- TEUCHLER, Hartmut (1993). "Nicaragua drei Jahre nach dem Wahlsieg von Violeta Chamorro" En: *KAS-Auslandsinformation*, junio 1993: 1-19.
- UNDP/UNDRO (1991). *Disaster Management Manual*. New York, May.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA (UNI) (1993). *Programa integral de capacitación centroamericana en prevención y manejo de desastres*. Managua, Facultad de Arquitectura.
- VANEGAS B., Denia (1993). "La Defensa Civil ante los desastres naturales" En: *Cuadernos Empresariales*. Managua, INIESEP, mayo-junio: 19-26.
- WORLD BANK (1993). *Republic of Nicaragua: Review of Social Sector Issues*. Febr. 3, 1993, Report 10671-NI.