

entonces, los escombros se botaron al lago y hoy día se presenta al espectador un parque con algunas ruinas. Sólo el edificio del Correo Central se reconstruyó; el Palacio Presidencial se quiere destinar a la cultura; una nueva catedral hipermoderna se erigió en otro lugar y fue inaugurada en 1993.

¿Qué se puede aprender de este desastre? A pesar de lo positivo de la solidaridad familiar, ella también es causa del inmediato colapso de las estructuras de orden que se requieren para un rápido socorro (policía, bomberos, abastecimiento de emergencia, etc.). El Estado autoritario-centralista evidentemente fracasó. Para las reflexiones pragmáticas posteriores acerca de una adecuada gestión de desastres, es importante sacar las conclusiones correctas.

Debe mencionarse también otro hecho: aunque en agosto y septiembre de 1993 no le fue posible a la misión(6) visitar la costa atlántica inundada, razón por la que no se puede hacer revelaciones sobre el comportamiento de la población en el lugar, se dio un contacto con una delegación de *sumus* que había viajado a Managua por ayuda. Fue así que se fortaleció el cuadro de una extrema desconfianza en las autoridades (se comprobó el trato represivo de estos pueblos indígenas por los sandinistas), a la par que un profundo sentimiento de dependencia y desamparo.

En resumen, se presenta en Nicaragua el síndrome de una "cultura de damnificados", es decir, la cultura de una población que, marginada ya tradicionalmente, ha vivido en las últimas décadas mucha violencia, muerte y miseria. Los desastres naturales sólo son otros golpes del destino (en parte, también, de naturaleza mágica: el terremoto de 1972 sucedió en la noche de Navidad) que, efectivamente, son casi inevitables; ellos parecen fortalecer en forma decisiva una psicología de dependencia, en la que el Estado refleja esta actitud a nivel superior.

RELACIONES EXTERIORES: POTENCIAL PROPIO Y ASISTENCIALISMO.

¿Qué culpa tiene un país pobre que además es golpeado por desastres naturales? ¿No debería la solidaridad internacional accionarse en estos casos en forma especialmente rápida y dejar de lado eventuales dudas? Desde este punto de vista ético internacional, es realmente problemático convertir en tema crítico los aspectos de la ayuda humanitaria en caso de desastre. Pero es necesario si se quiere avanzar en el manejo de desastres.

En octubre de 1993, el mundo se sorprendió cuando el gobierno de India dio a entender que con gusto recibía la ayuda material para las víctimas del terremoto en el estado de Maharashtra, pero que la organización de la acción humanitaria la llevarían a cabo ellos mismos. No obstante, permitieron la visita de una delegación alemana para la "evaluación post-terremoto" (Diario de Baden del 16.10.93). Reacciones así apenas son de esperarse del gobierno nicaragüense, aunque quizás tampoco sería inteligente en beneficio de la población afectada.

Pero seguramente tampoco es exagerado suponer que el referido síndrome de dependencia de la sociedad casi se reproduce en la relación gobierno-comunidad internacional. Aunque no se quiere afirmar que confiando en esta asistencia el gobierno descuida la preparación para desastres (puede ser que la ayuda se "ofrezca" con bastante insistencia), hay indicios de que se "cultiva" algo así como una dependencia psicológica (un segundo caso en el mundo podría ser Bangladesh). También los organismos internacionales tienen cierta responsabilidad en esto. Así, por ejemplo, los inventarios de los daños que UN/CEPAL u OEA elaboraron después de desastres en el hemisferio, hasta ahora prácticamente no cumplieron con llamar la atención de los gobiernos sobre "fallas en el sistema" y con hacer propuestas para mejorar la organización. Al parecer esto va a cambiar a nivel conceptual (por eso también el DIRDN), pero todavía no existe un mecanismo de diálogo que tenga como objetivo fortalecer el potencial propio.

Durante las semanas de visita en el país, fue posible observar más de cerca cómo "trató" el gobierno las extensas inundaciones en la costa del Caribe. Se mostró bastante perdido (tal vez lo estaba) en una reunión con los representantes de las embajadas, proporcionó cifras muy generosas sobre los daños y apeló a la solidaridad internacional. El gobierno japonés donó espontáneamente 100 mil dólares USA, mientras los representantes de otros países parecieron algo indecisos pues querían saber justamente de qué recursos propios disponía el gobierno. Se referían en primer lugar al Ejército, que ganó en los últimos años varios millones de dólares que no aparecen en el presupuesto oficial. Pero el gobierno norteamericano mandó rápidamente un Hércules para transportar materiales de socorro hacia Puerto Cabezas. La justificación oficial del gobierno fue que los aviones del Ejército tenían una capacidad muy limitada y no había dinero para combustible. Claro, el gobierno de Chamorro puede contar con un creciente apoyo internacional ¿pero no debería hacer él mismo un poco más?

CAMPOS DE ACCIÓN DEL MANEJO DE DESASTRES.

Después de exponer el margen condicional, hay que preguntarse ahora por el actual estado del sistema de gestión de desastres. Sin embargo, la intención no es basarse en un modelo elaborado de sistema, sino reunir y presentar impresiones y análisis que, en conjunto, deberían ofrecer un cuadro amplio. Por no ser el objetivo de este capítulo, excluirémos el aspecto técnico y científico-natural del problema (geofísica, meteorología, ingeniería de construcción).

INSTITUCIONES ESTATALES DE GESTIÓN DE DESASTRES.

Para comprender adecuadamente el aspecto institucional de Nicaragua en la gestión de los desastres, es indispensable pensar en lo siguiente:

- a) Los tres sucesivos, pero altamente antagónicos, sistemas políticos de los últimos 25 años crearon condiciones, regulaciones e instituciones que subsisten todavía hoy con diferente intensidad, pues no siempre desaparecieron con el cambio de gobierno.
- b) Específicamente, el proceso de institucionalización emprendido bajo el gobierno de Chamorro (desde 1990) realmente no ha concluido aún; todavía existe necesidad de acción en ciertos sectores.
- c) Las propuestas de reformas tienen que tomar en cuenta estos factores cuidadosamente. Deberían enfocarse hacia una concentración de recursos que fomente al mismo tiempo una reestructuración, así como evitar una expansión de la administración pública (una meta central de las medidas en curso en todos los campos de "policy" relevantes del gobierno).
- d) Un objetivo *a priori* de los cambios debería ser también la reducción progresiva del alto grado de centralismo en el sector público y el fortalecimiento de la capacidad de acción a nivel regional y local. Medidas así pueden aumentar considerablemente la rapidez de reacción en caso de desastres.

1. El déficit legal-institucional.

Preguntando por una base legal para la actual gestión de los desastres, hallamos en primer lugar el decreto número 465 del 4 de septiembre de 1989 (entonces firmado por el Presidente Daniel Ortega). Este decreto se refiere a la

resolución 42/169 de NU/DIRDN para la constitución de un "Comité Nacional para la Prevención de Desastres Naturales", el cual debe estar integrado por siete instituciones (seis estatales, una privada) bajo la presidencia de la "Defensa Civil": Ministerio de Salud, la Cruz Roja nicaragüense, INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales), INSSBI (Instituto de Seguridad Social con rango de ministerio), el vice-canciller y el vice-ministro para "cooperación externa" (es decir, coordinación de la cooperación para el desarrollo). Las tareas del Comité se enumeran en ocho puntos, distribuidos en siete campos de acción, entre ellos la creación de un marco legal para la materia que incluye planes de protección para desastres. Finalmente, se determina que este Comité debe tener un carácter permanente (es decir, más allá del DIRDN).

La composición del Comité da lugar al siguiente comentario:

- el decreto no dice nada acerca de la base institucional, las finanzas, etc., para la gestión de los desastres ;
- no queda claro qué organizaciones van a actuar en caso de desastres, se supone que Defensa Civil, la Cruz Roja y los servicios de salud, pero no se menciona por ejemplo ni a la policía ni a los bomberos, tampoco los servicios de socorro eclesiásticos;
- las "relaciones exteriores" están fuertemente representadas, lo que señala una alta expectativa de una eventual ayuda externa.

Un aspecto clave del decreto es el papel fuerte que se delega a la Defensa Civil. Esto corresponde a la lógica institucional del sistema sandinista. La Defensa Civil (el término es inadecuado, o hasta engañoso) es hasta hoy parte del Ejército y coordinó, hasta 1990, la organización de la población en los multifuncionales CDS (Comités de Defensa Sandinista), los cuales tenían durante la guerra civil un papel central en la movilización y auto-defensa. Entre otras funciones, los CDS se activaron también en el caso de desastres naturales.

Se podría suponer también que la composición de los comités es el resultado de experiencias anteriores, por ejemplo, el huracán Joan en octubre de 1988. Sin embargo, esto es parcialmente cierto. La logística funcionó relativamente bien, como se puede comprobar ex post (fueron evacuados sin grandes problemas los aproximadamente 1,000 habitantes de la isla Corn Island, frente a la costa del Caribe), pero el "gabinete de emergencia", creado ad hoc por el Presidente, se compuso de forma totalmente diferente (9 ministerios). Las medidas en el lugar del desastre fueron coordinadas por el comandante William

Ramírez, hombre de confianza del Presidente.

No existe, entonces, motivo para tomar el decreto de 1989 como una realidad practicable; en el caso concreto de un desastre, se improvisa. De hecho, los sandinistas se apoyaron en una ley de la era de Somoza, del 26 de mayo de 1976, la cual constituye dentro de la Guardia Nacional (ejército y policía combinados) la Defensa Civil (con presupuesto y recursos propios). Esta ley no fue revocada explícitamente por el decreto de 1989. Ello hace necesario una determinación más clara de la situación.

Un hecho empírico es que el decreto de 1989 no se aplica en la forma prevista. La Defensa Civil, en el mejor de los casos, es un actor entre otros, y de todos modos no preside ni coordina. ¿Cómo se puede explicar esto?

Un problema central del gobierno Chamorro es el control civil del ejército. La Defensa Civil sigue formando parte de él y, en caso de desastre, el gobierno civil no le confía la gestión del mismo, poniéndola prácticamente en una posición marginal.

¿Qué respuestas organizativas se ofrecen entonces? En el caso de las inundaciones en la costa atlántica en agosto-septiembre de 1993, la Presidenta nombró al Ministro de Transporte como coordinador de las medidas; seguramente este ministerio puso en juego sus considerables recursos, como vehículos, etc., sin embargo, es también evidente que, como los demás, no dispone de infraestructura y logística para manejar desastres; el Ministro lo reconoció con toda franqueza en una conversación.

En suma, pueden formularse las siguientes impresiones:

- En caso de desastres el gobierno improvisa, en lugar de sustentarse en una estructura organizativa que pueda ser encargada.
- La Defensa Civil, como entidad coordinadora prevista, no es capaz de actuar, debido a su marginación por formar parte del ejército. Tampoco es posible delimitar y definir su *status*; en el presupuesto oficial del Ejército le corresponde apenas una suma de 20,572 córdobas (más o menos 3,000 dólares), que es menos del uno por ciento del presupuesto del Ejército.

Otro problema consiste en el hecho de que la Defensa Civil, como parte integral del Ejército, no puede contar con recursos externos (instancias más altas del Ejército podrían disponer de ello sin control). Esto es solamente posible por vías indirectas, como por ejemplo por cooperación con otras instancias estatales o privadas que reciben asistencia. Hay, por ejemplo, un pequeño pro-

grama del Ministerio de Educación (apoyado por Italia) para llevar el tema de la prevención y la preparación para desastres a las escuelas; la Defensa Civil participa como socio competente en la materia.

Realmente, bajo las circunstancias actuales la Defensa Civil tendría suficiente motivo para retirarse, pero sucede lo contrario. Su dirección (un capitán y una mujer del mismo rango), a pesar de las limitaciones señaladas, se esfuerza en mostrar al gobierno y al público que trabaja -y de manera muy profesional- en mejorar la gestión de los desastres en el país. Aunque la Defensa Civil dispone solamente de unos 20 colaboradores, desarrolló múltiples e ingeniosas iniciativas que, lógicamente, se deducen del decreto de 1989. Sin embargo, el problema es que este decreto no funciona y por eso no hay una base común de entendimiento dentro del gobierno. Así, la Defensa Civil presentó en el simposio internacional "20 años después del terremoto de Managua en 1972", celebrado del 23 al 25 de noviembre de 1992 y organizado por INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales), un detallado programa de trabajo que subraya su potestad de coordinación. Poco antes, en junio de 1992, la Defensa Civil presentó también un programa para el fortalecimiento del sistema nacional de protección para desastres, el cual muestra, independiente de una demanda astronómica de recursos, algunos principios muy oportunos. Pero, como se confirmó en una consulta, hasta ahora ninguna institución internacional o bilateral ha correspondido en forma positiva, probablemente por las ya mencionadas dudas frente a una organización de corte militar.

La Defensa Civil también desarrolla planes de preparación para caso de desastres en determinadas regiones y municipios y para eventos específicos. Así, presentó en julio de 1993, en cooperación con el INIFOM (Instituto de Fomento Municipal), un "Plan Nacional de Emergencia para Huracanes e Inundaciones", donde igualmente insiste en su papel de coordinación. Como ya se ha dicho, pocas semanas después la realidad era bastante diferente en el caso del ciclón Bret. También este ejemplo demuestra que la Defensa Civil se interpone a través de acuerdos y convenios con instituciones de cooperación y quiere hacer hincapié en su competencia en la materia (así existe un convenio con INETER del 13 de agosto de 1993). Además, reconoce claramente la falta de una sólida base legal para la gestión de los desastres en Nicaragua. En este sentido, la Defensa Civil sólo respondía a una intención declarada en el decreto de 1989 cuando presentó, en 1992, un anteproyecto de ley para la creación de un "Sistema Nacional de Defensa Civil", asegurándose el apoyo de un abogado de la oficina presidencial para su elaboración. Por lógica, esta propuesta también

fortalece la posición de la Defensa Civil, sin siquiera tocar el asunto de su integración al Ejército. Pero ni en la oficina presidencial ni en el parlamento se ocuparon detenidamente de esto.

Nos ha parecido importante abordar con amplitud la situación institucional de la gestión de los desastres para confirmar la tesis inicial de que también en este campo se presenta una realidad ambivalente:

- Una institución que se fundamenta en un decreto sandinista para legitimarse y justificar sus actividades.
- Un gobierno que no sabe cómo tratarla, pero que tampoco hace algo para dotarse de una estructura adecuada para la gestión de los desastres, y prefiere improvisar (una característica de todo el sistema político).

En el siguiente apartado vamos a desarrollar consideraciones acerca de cómo se podría subsanar este déficit legal-institucional.

2. Iniciativas para una movilización a nivel comunal.

La Defensa Civil, desde hace algún tiempo, se está esforzando en llevar la idea de la prevención de desastres a los municipios. Promueve la constitución de "Comités municipales de prevención, mitigación y atención de desastres", los cuales deben reunir a todas las instituciones relevantes, estatales o privadas, bajo la presidencia del alcalde, para organizar la gestión de los desastres.

No cabe la menor duda de que éste tiene que ser el punto de partida. Sin embargo, para formar una red como ésta y mantenerla eficiente, a través de medidas de capacitación, se necesitan considerables recursos. Hasta ahora, esto se logró ante todo en las dos ciudades más grandes del país además de Managua, León y Granada. Una visita de un día a León proporcionó impresiones aleccionadoras:

- Los *inputs* técnicos tienen que ser dados por un experto (en este caso fue un oficial de la Defensa Civil), el cual no solamente elabora el plan para desastres, sino también mantiene funcional la correspondiente oficina y lleva a cabo frecuentes actividades en el municipio.
- Por razones psicológicas, tiene sentido evaluar la preparación de la población para desastres (en este caso se trató de la erupción del Cerro Negro,

en 1992) no en forma aislada, sino como parte integral de un programa amplio de concienciación (por ejemplo, protección del medio ambiente, instrucción para el tráfico, salud preventiva, etc.). Estas medidas son de relevancia cotidiana, pues posibles eventos dañinos son frecuentemente rechazados por su carácter incalculable. Si se logra, por ejemplo, introducir la prevención de desastres en un curso para primeros auxilios, es evidente que el mensaje llegará más fácilmente.

Lamentablemente, el apoyo italiano para el proyecto piloto en León terminó a finales de 1993, y hay que temer que el entusiasmo inicial se esfume.

Según la Defensa Civil, existen planes de preparación para desastres en diez municipios (de un total de aproximadamente 140), con prioridad en aquellos donde existen claras amenazas. Este es el caso de Moyogalpa, localidad ubicada al pie del volcán Concepción, en el lago Nicaragua. Las amenazas más grandes son las avalanchas de lodo (lahares), corrientes de lava y lluvias de ceniza. El plan de preparación para desastres toma muy precisamente en cuenta las condiciones y potencialidades locales.

¿Pero cuál es la situación de la capital, Managua, que sufrió en 1972 los estragos del terremoto? Las indagaciones dieron como resultado que la preparación de la capital para el próximo desastre es muy deficiente; casi no se ha aprendido de 1972 y la situación amenazante se omite sistemáticamente. El único elemento disponible en la protección para desastres es la resolución de municipalidad número 19, del 2 de junio de 1993, que propone la creación de un comité para la preparación en caso de desastres. Sin embargo, medidas concretas, como por ejemplo una oficina, etc., no estaban a la vista tres meses después de su divulgación.

Hay diferentes posibilidades para interpretar esta lamentable situación: la política municipal tiene otras prioridades; el gobierno central no dispone de una política en materia de desastres que pueda ser ofrecida a los municipios; la "cultura de los damnificados" está ampliamente presente.

Un vistazo a otras infraestructuras que se activan en caso de desastres proporciona igualmente un preocupante cuadro de debilidad. Así, en toda la ciudad de Managua hay solamente cuatro ambulancias (ver artículo en "Barricada" del 7 de septiembre de 1993). Asimismo, los bomberos están muy precariamente equipados. Desde la década de 1930 había una viva tradición de bomberos voluntarios, según el ejemplo español; este sistema fue destruido por los sandinistas y los bomberos fueron integrados al Ejército (SINACOI, Sistema

Nacional de Prevención de Incendios). El gobierno de Chamorro, desde el inicio de su administración, solucionó el problema sólo en forma parcial, el cuerpo "militarizado" de bomberos fue subordinado al Ministerio de Gobernación (al igual que la policía), mientras que se dispuso (Acuerdo Presidencial número 2/92 del 9 de enero de 1992) que a los bomberos voluntarios se les devolvieran los bienes expropiados, como la Estación Central frente al Estadio de Baseball, en Managua (cinco estaciones menores pertenecen a los bomberos estatales; además, atienden el aeropuerto). El equipamiento de ambos cuerpos de bomberos se encuentra en un estado de tan extrema insuficiencia que deja temer lo peor (los obsoletos vehículos de la RDA y URSS, ahora refaccionados, dentro de poco se van a caer en pedazos). Sin embargo, más preocupante es todavía el hecho de que entre los dos cuerpos exista una competencia vehemente. Eso podría aumentar la eficiencia en otros sectores ¿pero en el caso de incendios o desastres?

Por otro lado es admirable con qué entusiasmo los bomberos voluntarios, médicos, ingenieros de informática, etc., manejan su materia y donan su tiempo libre; también se llevan a cabo programas de capacitación, que se propagan por todo el país. Dos cosas parecen de necesidad urgente: una clara política gubernamental dirigida hacia la combinación de los recursos (si es posible, bajo una administración autónoma) y un mejor equipamiento (ante todo falta equipo para el servicio de paramédicos).

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL SOCORRO PARA DESASTRES.

Durante las dos últimas décadas, la relación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales no se caracterizó por una complementariedad positiva. Los sandinistas siempre trataron de poner bajo su control a las organizaciones de la "sociedad civil" (en este sentido, apenas se diferenciaron de la dictadura de Somoza), objetivo que no lograron con la Iglesia Católica (muchas iglesias protestantes han preferido evitar una confrontación directa). El gobierno Chamorro fomenta por principio más pluralidad organizativa, pero por ello han surgido también nuevas formas de politización y los modos de cooperación entre Estado y ONG no son siempre transparentes y operativas. Hasta hoy se percibe el nombramiento del presidente de la Cruz Roja como acto político.

La única organización con capacidad para actuar en el territorio nacional en la gestión de desastres es la Cruz Roja. Mantiene una red de estaciones para

primeros auxilios y dispone de ambulancias día y noche. Este es ya un servicio de máxima importancia para la población, pero sorprende que se ofrezca en forma gratuita pues así se presentan problemas de financiamiento.

Debido a la situación económica en el país, durante los últimos años bajaron dramáticamente los ingresos por recaudaciones en la calle y loterías. Una colecta a mediados de agosto de 1993 solamente logró obtener 167,000 córdobas (unos 27,000 dólares USA), y de esta suma corresponden 100,000 córdobas a una donación que hizo la Presidenta en nombre del gobierno. Con esa cantidad ni siquiera se puede pagar a los más de 100 colaboradores permanentes en la central en Managua (el banco de sangre, que se mantiene con fondos propios y goza de un monopolio estratégico en el país, se maneja separadamente).

Por otro lado, la Cruz Roja es la única organización en el país que mantiene un servicio voluntario de socorro (actualmente alrededor de 400 personas), el cual se puede activar rápidamente en caso de desastre. Para expresarlo todavía más claro: sin la Cruz Roja un socorro en caso de desastre no se puede imaginar, pues nada funcionaría sin grandes dificultades. Por ello es indispensable el fortalecimiento financiero e institucional de esta organización. Sin embargo, en el país prevalece la imagen de que la Cruz Roja de todos modos se mantiene por subsidio internacional y por eso las contribuciones nacionales no deben jugar gran papel, lo cual sólo puede producir como efecto que la calidad de su equipo y la motivación de sus colaboradores decline cada vez más.

No puede ser objetivo de este trabajo examinar los problemas específicos de esta organización (ver más detalles en Federación Internacional de la Cruz Roja, 1993), pero es evidente que ella debe seguir jugando un papel fundamental en el marco del establecimiento de un sistema nacional para la gestión de los desastres, sobre todo porque la población tiene un alto grado de confianza en la Cruz Roja, a pesar de todas las implicaciones políticas (en 1982-1983, la Federación Internacional de la Cruz Roja prácticamente tuvo que someter a tutela durante 16 meses la organización nacional por una crisis interna).

Algo semejante es válido para las congregaciones religiosas, que establecieron sus propias obras de asistencia. Sin embargo, su alcance es limitado y se dirige naturalmente a sus feligreses. Esto se demostró en forma bien clara en el caso de las inundaciones en la costa atlántica, donde el CEPAD (organización de asistencia de las iglesias protestantes) era muy activo; los indígenas de la región fueron misionados por la hermandad de Herrnhut, entre otras, de la cual surgió la actual "Iglesia Morava"; una gran cantidad de iglesias protestantes se asentó desde entonces en la región. Por otro lado, en agosto-septiembre de 1993, se

manifestó igualmente qué tan débil es la organización de la Cruz Roja en estas regiones (otro indicador de la extrema bipolarización del país).

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y REGIONAL.

Nicaragua forma parte de un sistema de cooperación internacional en el continente americano. Así, por ejemplo, la OEA (Organización de los Estados Americanos) señaló desde hace años la necesidad de un fortalecimiento nacional para la gestión de los desastres, elaborándose también los documentos correspondientes. Esto es igualmente válido para las actividades, ante todo en el área de capacitación, del centro para la prevención de desastres (UNDRO) de las Naciones Unidas, en Nueva York. Estas organizaciones, inmediatamente después de que ha ocurrido un desastre en el país, envían con regularidad misiones de evaluación.

El punto culminante de estos esfuerzos y experiencias lo constituye hasta ahora un documento de trabajo, que propone la creación de un sistema nacional para la gestión de desastres (PNUD/UNDRO, 1993). Este documento señala también los déficit institucionales y legales, pero queda abierto en qué podría consistir la "solución óptima"; solamente se exige la creación de un "Sistema nacional de prevención de desastres". Sin embargo, explícitamente se propone, como pilar de este sistema, que se realicen tres proyectos principales: el fortalecimiento del programa geofísico del "Instituto Nicaraguense de Estudios Territoriales" (INETER), la constitución de un sistema nacional de alerta y comunicación para caso de desastres, así como la organización de centros regionales para el socorro. Seguramente se puede debatir sobre estas prioridades señaladas (las ONG, por ejemplo, fueron excluidas), pero una cosa debería estar clara: ¿de qué vale la mejor dotación cuando ésta, en caso de desastre, no se puede aplicar y ejecutar en forma efectiva? Para eso se requiere de una amplia concienciación para la gestión de los desastres en todo el país, basada en la voluntad política del gobierno que deberá manifestarse en una adecuada forma organizativa.

En este contexto, hay que mencionar la creación de una red centroamericana para la prevención de desastres (CEPREDENAC, Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central), con sede en la ciudad de Guatemala(7). Socio privilegiado en Nicaragua es INETER, desde 1991 subordinado al Ministerio de Transporte y

Comunicaciones. CEPREDENAC anualmente lleva a cabo un programa de fomento para todos los socios nacionales, el cual seguramente no cubre todas las necesidades, pero se enfoca en forma oportuna hacia un fortalecimiento gradual de la capacidad nacional (inputs materiales demasiado fuertes conllevan necesariamente una sobrecarga para el personal).

LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES.

Las exposiciones hechas hasta ahora deberían haber mostrado que la gestión de desastres es una tarea altamente compleja y exigente, que requiere la cooperación de muchas instancias y organizaciones estatales y de naturaleza económica. La intensidad de los desastres naturales que azotaron Nicaragua en su historia reciente, y la dimensión de los daños que se produjeron en los sectores productivos y sociales, obligan a la constatación de que este país necesita de un sistema eficiente de gestión de desastres (Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres). El análisis ha mostrado que las piezas para un sistema así realmente ya existen, lo que hace falta todavía es su enlace institucional y hacerlas efectivas en el marco de una voluntad política nacional. Tan comprensible como que el gobierno y la población tienen que centrar sus energías en metas como la paz interna y el desarrollo socio-económico, es que los desastres naturales no esperan "coyunturas favorables". Es justamente en países pobres en donde deben minimizarse los efectos negativos de estos fenómenos a través de medidas apropiadas. La superación de los desastres naturales no se "soluciona" con improvisación, sino a través de una red institucional que esté preparada para el "caso". Esta debe sustentarse en un nivel de conciencia y conocimientos dentro de la población, que no interprete los desastres naturales como "castigo de Dios" (o como quiera que se perciban estos eventos), sino que aporte una asistencia concreta que se pueda activar rápidamente para la prevención y delimitación de daños. Esta dimensión pedagógico-psicológica de la gestión de los desastres pasa lamentablemente a segundo plano en muchos países -como también en Nicaragua- en relación con los enfoques técnicos o los de las ciencias naturales.

Estos cuestionamientos globales acerca de la situación actual no deben entenderse como crítica externa, sino como un resumen de nociones difundidas en el país y que fueron expresadas por los entrevistados. Comprender esto es básico para dar pasos concretos hacia una mejora de la situación.

¿CÓMO DEBERÍAN CONTEMPLARSE ESTOS PASOS?

- 1) Para comenzar, parece necesario formar un *grupo nacional de trabajo* (con representantes del gobierno y organizaciones no gubernamentales competentes, engrosado por algunos expertos internacionales por ejemplo, de NU/UNDRO, PNUD) que analice en forma sistemática la situación y haga propuestas concretas. Estas propuestas deberían ser presentadas y discutidas durante varios días en un seminario nacional sobre la gestión de desastres.
- 2) Sobre la base de una formación de opiniones lograda de este modo, el gobierno debería preocuparse del asunto y emitir específicamente *las bases legales y de orden* necesarias para un sistema integral de la gestión de desastres (ley, decreto, reglamentos, etc.). Elementos para un nuevo ordenamiento son los presentes -aunque hasta ahora no suficientemente reconocidos- instrumentos, así como las experiencias que existen en otros países latinoamericanos.
- 3) Objetivo de estos esfuerzos debería ser la creación de una *unidad administrativa permanente bajo control civil*, si fuera posible como dependencia de la Presidencia (denominación preliminar, "Oficina Nacional de Atención de Desastres"). Esta unidad debería ser pequeña, pero eficiente, para poder realizar medidas de prevención en "tiempos tranquilos" y garantizar la coordinación de las acciones rápidas en caso de emergencia. La estructuración interna de esta oficina corresponde a un patrón clásico (sistema de alerta y comunicación, logística, pero también un departamento para la formación y capacitación en la gestión de desastres).
- 4) Esencialmente importante para un sistema nacional del manejo de desastres es el globalmente aceptado *enlace de las instancias estatales competentes, por un lado, y la cooperación de las instituciones estatales con organizaciones no gubernamentales*, por el otro. Los municipios (comunidades) deberían jugar un rol específico, ante todo en las regiones del país potencialmente amenazadas, pues por regla general son ellos los primeros demandados en caso de desastre. Ya se hicieron las primeras experiencias positivas en determinados municipios, por ello sería importante multiplicar estos programas.
- 5) En el transcurso de estos pasos y medidas va a crecer la conciencia para determinar dónde se encuentran los déficit más grandes y cuáles de las potencialidades existentes hay que fortalecer y mantener. Aunque a pri-

mera vista pueda parecer que todas las organizaciones relevantes (por ejemplo, los bomberos, la Cruz Roja, las obras de asistencia de las iglesias, la Defensa Civil, etc.) tienen altas necesidades de equipamiento, es válido proveerse de un cuadro completo para definir luego, en común, dentro del antes mencionado grupo de trabajo, las medidas prioritarias. Cuando exista un cuadro completo así fundamentado, la ayuda técnica internacional también va a estar dispuesta a comprometerse más fuertemente con la gestión de desastres.

Un buen ejemplo para el desarrollo de potencialidades obtenido hasta ahora es sin duda INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales), porque en esta institución están congregados los conocimientos científicos y las actividades de la gestión de desastres. A pesar de las necesidades de equipamiento que existen todavía, uno de sus problemas consiste en el hecho de que todavía no forma parte de un políticamente fundado y operativo sistema nacional de gestión de desastres, que sea exigente frente a la institución y haga fructíferos los resultados de su investigación para programas concretos de prevención de desastres en todo el país.

Mientras tanto, ya hay convenios bilaterales de cooperación entre diversas instituciones del Estado o con ONG, pero estos esfuerzos todavía no constituyen partes integrales de una red estructurada y conducida por una política. Algo semejante es válido para ciertos municipios u organizaciones de la sociedad civil, que con razón quieren preservar su autonomía, pero que tienen todavía que aprender que en el caso de desastres naturales la cooperación debe ser el principio estructural superior.

En general, da la impresión de que en Nicaragua creció considerablemente la conciencia general sobre deficiencias y potencialidades en la gestión de desastres, en los últimos tiempos. Este informe puede ser sólo una pieza de mosaico en este proceso. Sus análisis y propuestas deben estimular la discusión y contribuir a soluciones concretas, soluciones deseadas por Nicaragua y motivadas por experiencias propias y por la necesidad de ocuparse del medio ambiente y de la naturaleza.

NOTAS

1. El original de este artículo se publicó en alemán bajo el título "Das Management von Naturkatastrophen im Kontext von Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Fallstudie Nicaragua". En: Rafael Sevilla y E. Torres Rivas (editores). *Mittelamerika: Abschied von der Revolution?* Tübingen, Länderseminar des Instituts für wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 1995, pp. 214-240.
2. Nota del traductor: El autor, en su texto original en alemán, utiliza frecuentemente términos en inglés. Los mantenemos, aunque sea entre paréntesis o como nota de pie de página.
3. Nota del traductor: En el texto original se usa la terminología en inglés: (mitigation: risk assessment, prevention, preparedness).
4. Este apartado se aprovecha de "inputs" de Horst M. Scheffold.
5. Este apartado utiliza valiosos análisis de Hartmut Teuchler.
6. Nota del Editor. Se refiere a la misión del Gobierno Alemán, realizada a través de la GTZ y solicitada por el Gobierno Nicaragüense, para el estudio de la situación de la gestión de los desastres en ese país, y sobre cuya base se ha redactado el presente trabajo.
7. Nota del traductor. La sede del CEPREDENAC se trasladó en enero de 1996 a Panamá.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDREWS, Ewald (1991). *Bevölkerungsschutzpolitik im Nord-Süd-Dialog; IDNDR 1990-2000*. Bonn, Bundesverband für den Selbstschutz.
- BÖHRET, Carl (1990). *Folgen - Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*. Opladen.
- BOMMER, Julian (1985). "The politics of disaster - Nicaragua". En: *Disasters* 9(4): 270-278.
- BURTON, Richard P. (1974). *Report on the role of urban decentralization policy in post-terremoto Nicaragua*. Managua, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), marzo.
- CORTES DOMÍNGUEZ, Guillermo y FONSECA LOPEZ, Roberto (1988). *El ojo maldito*. Managua, Ed. Nueva Nicaragua (sobre el huracán Juan).
- DEUTSCHE FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT (DFG) (1993). *Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung - Bericht zur IDNDR*. Weinheim VCH Verlagsges.
- EARTHQUAKE ENGINEERING RESEARCH INSTITUTE (1973). *Managua, Nicaragua, Earthquake of Dec. 23, 1972*. San Francisco, Conference Proceedings, Nov. 29/30.

- 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.