*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
(GTZ)*

Cooperación Técnica Alemana

**Informe exploratorio
MANEJO DE DESASTRES EN NICARAGUA:
Pautas para la Cooperación
en la Política de Desarrollo**

Managua, Nicaragua
Junio de 1994

EQUIPO DE TRABAJO DE LA MISION EN NICARAGUA

COORDINACION:

Hans F. Illy
Guillermo Pérez Palacios

GRUPO DE ESTUDIO:

Günter Bock
Wilfried Strauch
Jürgen Heppe
Eduardo Espinoza
Otto Henseleit
Augusto Gutiérrez
Gerd Tetzlaff
Vidal Hernández
Estrella Yafé
Donald Méndez

RESPONSABLE DEL PROYECTO DE LA GTZ EN NICARAGUA:

Manfred Niermann
Director, Oficina de Administración de Proyectos GTZ

INDICE

	Página
O. RESUMEN EJECUTIVO	5
I. INTRODUCCION	
Definición de objetivos y ejecución de la misión	11
II. DESASTRES NATURALES EN NICARAGUA: Condiciones naturales y dimensiones históricas	14
III. MARCOS DE CONDICIONES PARA EL MANEJO DE DESASTRES	16
1 Economía: Estancamiento en vez de desarrollo	16
2. Política y administración Del paternalismo al socialismo y de este a la democracia pluripartidista	19
3. Valores y condiciones sociales: La "cultura de los damnificados"	21
4. Relaciones exteriores: Potencial propio y asistencialismo	23
IV. CAMPOS DE ACCION DEL MANEJO DE DESASTRES	25
1 Sector de ciencias naturales y técnicas	25
2 Instituciones estatales del manejo de desastres	30
2 1 El déficit institucional-legal en la ayuda de desastres	30
2 2 Pautas de movilización a nivel comunal	34
3 Organizaciones no-gubernamentales en la ayuda de desastres	35
4. Cooperación internacional y regional	37
V. RECOMENDACIONES: la necesidad de la creación de un sistema nacional para el manejo de desastres	38
VI. BIBLIOGRAFIA	41

PRESENTACION

El Gobierno de Alemania, a través de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en atención a la "Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales" (IDNDR) declarado por la ONU, decidió apoyar al Gobierno de Nicaragua, enviando primeramente una misión que realizaría en el sitio de los hechos un estudio exploratorio sin llegar a la formulación de un proyecto específico.

Se lograron los objetivos de la visita realizándose un estudio que permite una visión general de la problemática de los desastres en Nicaragua, ya que el estudio de los eventos fue realizado por un equipo interdisciplinario, que investigó las instituciones directa o indirectamente involucradas en el tema, hizo visitas de campo y reuniones a diferentes niveles.

Se tiene la certeza de que este documento pone al descubierto un problema complejo, cuyo abordaje y soluciones tienen que ser integrales, que comprendan los aspectos físico-espaciales (ecológico-ambientales-infraestructurales), económico-productivos, socio-culturales y político-administrativos (institucionales-jurídico-legales).

Este documento pretende ser un avance para la posterior profundización del tema en planes, programas y proyectos específicos, cuya puesta en práctica, en base a un marco legal y organizativo, coadyuve a reducir la vulnerabilidad de los desastres en el presente y el futuro.

La principal recomendación del estudio fue "CREAR UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS DESASTRES EN NICARAGUA".

Sólo queda agradecer a todas aquellas personas e instituciones la colaboración y hospitalidad que brindaron al equipo de GTZ e hicieron posible la realización del presente estudio

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCION

El Gobierno Alemán a través de la GTZ se presentó en Nicaragua entre Agosto y Septiembre de 1993 para cumplir con la solicitud hecha por el Gobierno Nicaraguense, nombrando una misión interdisciplinaria, que realizaría un estudio exploratorio, el cual permitiría tener el conocimiento aproximado de la situación en manejo de desastres, sin llegar a formular un proyecto específico en particular.

El estudio aborda: la vulnerabilidad de Nicaragua ante los desastres naturales; los factores condicionantes y determinantes de la ayuda económica o financiera, el sistema de organización y estructura que atiende los desastres y al final se formulan un conjunto de recomendaciones dirigidas a aumentar la creación de un sistema nacional para el manejo de los desastres

II. DESASTRES NATURALES EN NICARAGUA

Histórica y actualmente, Nicaragua está relacionada con los desastres naturales: terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, huracanes y tormentas tropicales son un claro recuento de esto, tanto en la Costa del Pacífico, como el Mar Caribe, se exponen a un peligro permanente, debido a que los epicentros se localizan en el fondo del Pacífico provocando terremotos y maremotos (tsunamis), cuyos efectos destructores son considerables en los litorales y puertos marítimos de Nicaragua. Lo anterior se vuelve más riesgoso por la presencia de la cadena volcánica con potencial eruptivo en la zona de mayor concentración poblacional del país.

Los huracanes y tormentas tropicales son típicos en el Mar Caribe, coincidiendo principalmente en el sector este del istmo de América Central y por supuesto la Costa del Caribe de Nicaragua.

La interacción humana sobre las transformaciones del territorio aumenta el riesgo de desastres, cuyos efectos podrán ser más intensos y destructores en los próximos eventos. Esto amerita un adecuado manejo de los desastres.

III. MARCO DE REFERENCIA GENERAL

Los factores económico-sociales, político-administrativo-legales e ideológico-culturales que caracterizan la situación del país inciden negativamente en la prevención y mitigación de los desastres. También el sector externo deja de potenciar una salida razonable al problema por lo siguiente:

Escasez de recursos económicos y financieros propios

- Bajo nivel de ingreso per cápita,
- Pocos recursos del Estado,
- Estructura de las necesidades, posibilidades y tendencias,
- No incluir en los planes de desarrollo el factor desastre

Lo anterior no permite tomar medidas de reducción a la vulnerabilidad de los desastres. Las actividades de una prevención sistemática seguirán siendo una ilusión para los expertos.

Esperanza en la consolidación democrática

Esta en función de: El desarrollo potencial de la capacidad del Gobierno de solucionar problemas.

- Enfocar o puntualizar las prioridades a atender
- Elaborar y promulgar el marco jurídico, que permita aplicar las leyes para prevenir los desastres

La "cultura del damnificado"

- Los desastres naturales, el subdesarrollo y pobreza extrema de la población origina una deformación de los valores culturales.
- En la actitud de las bases populares frente a los desastres se detectó que: En el "sector informal" es común que se desarrollen desconfianza y agresividad contra el medio que perciben ampliamente hostil. En caso de un desastre, la ayuda es manifestada "hacia arriba" y no "horizontalmente". La solidaridad familiar, ha sido un factor central de ayuda en la emergencia. Sin embargo, cuando esto no se ha evidenciado, queda en los afectados un sentimiento de independencia e impotencia.
- "El síndrome de la cultura del damnificado en Nicaragua" se refiere a la vivencia de una población históricamente marginada, expuesta en las últimas décadas a una serie de calamidades y ocasionalmente azotada por desastres.

El "síndrome de la dependencia"

- Se inicia con las relaciones externas
- En la obtención y distribución de los recursos a los destinatarios.

IV. CAMPOS DE ACCION DEL MANEJO DE LOS DESASTRES

- Geofísica: Sismos en la zona de la cadena volcánica "La predicción no será posible en un futuro cercano. Para reducir al máximo posible los daños, es importante la investigación básica y vigilar la construcción antisísmica de edificaciones".

- Maremotos y tsunamis: Permiten alertar a tiempo a la población. Sin embargo no hay requisitos técnicos.

- Erupciones volcánicas: Es necesaria la supervisión vulcanológica e investigaciones geológico-estratográficas para contribuir a calcular los riesgos a mediano y largo plazo en las zonas.

- Avalanchas: La predicción de derrumbes a mediano plazo, se logra conociendo las condiciones geográficas naturales del territorio. La predicción a corto plazo es posible, con un equipo supervisor de las laderas, las carreteras, ciudades asentadas en las cimas o faldas de montañas.

- Meteorología: La reducción de la vulnerabilidad de los desastres, se subordina a las reglas matemáticas. Las especialidades de la geofísica y meteorología pueden contribuir a la reducción de desastres en cuanto a:

- Prevención a largo plazo
- Advertencia a corto plazo
- Estructurar las formas operativas de movilización de la ayuda para los desastres.

Pautas para la construcción antes, durante y después de un desastre natural

- *Antes del acontecimiento*: Convertir gran parte de las edificaciones existentes en antisísmicas.

- *Inmediatamente después del acontecimiento*: Primero, determinar los edificios utilizables sin restricciones y los que no deben ser utilizados. Segundo, deben determinarse de uso o ingreso limitado y tercero, se puede ordenar la demolición o reparación y refuerzo de los mismos.

A largo plazo

Supervisar la reparación, demolición o reforzamiento.

Instituciones estatales en el manejo de desastres naturales

El sistema de atención a los desastres no existe como tal. Legalmente no se ha decretado una ley creadora del sistema nacional de prevención y mitigación de desastres, aunque Nicaragua está adscrita a la resolución de la ONU-IDNDR 42/169 y haya constituido formalmente un "Comité Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres Naturales", este último no tiene vida propia.

La Defensa Civil, como coordinadora prevista, tiene poca capacidad de acción a pesar de sus esfuerzos, incluso a nivel municipal.

La ambivalencia se presenta por la existencia al mismo tiempo de Comités de Emergencia para cada desastre, creados alternadamente por la Presidencia, lo cual ha recaído en el MCT, MAS e INIFOM y una Defensa Civil, respaldada por el decreto No. 465 del 04.09.1989.

Los municipios constituyen el punto de partida principal para la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres, pero no están incorporados dentro de una ley y organización nacional al respecto.

Organizaciones no-gubernamentales en la ayuda de desastres

La relación entre el estado y organizaciones no-gubernamentales, en las últimas dos décadas, no se ha caracterizado por una complementariedad positiva, por problemas de relación, organizativos y modos de operar (Bomberos, Cruz Roja, organismos religiosos y humanitarios).

Cooperación internacional y regional

Nicaragua es parte de un sistema de cooperación internacional relacionado con los desastres, con los cuales pudiera potenciar la reducción de la vulnerabilidad:

- La Organización de las Naciones Unidas, -UNDRO/DHA-
- La Organización de Estados Americanos -OEA-
- Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC -, organismos que desarrollan investigaciones y capacitan en el tema.

Como resultado de la poca asistencia técnica, se cuenta apenas con dos estudios el primero, realizado por Defensa Civil, impulsado por el MCT y apoyado por el PNUD; otro es el presente documento de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)

V. RECOMENDACIONES

Necesidad de crear un Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres.

- 1) Formar un equipo interdisciplinario e interinstitucional de trabajo que analice y presente propuestas concretas, cuyos resultados se expongan y discutan en un seminario para el manejo de los desastres a ser auspiciado por GTZ.
- 2) Familiarizar y concientizar a los dirigentes y funcionarios del Gobierno sobre la situación legal para crear la organización del sistema integral de manejo de desastres en Nicaragua.
- 3) Conformar una unidad administrativa, "Oficina Nacional de Atención de Desastres", que se caracterice por ser eficiente y ágil.
- 4) Asegurar la consolidación del sistema nacional de prevención y manejo de desastres, involucrando a las instancias estatales competentes, organismos internacionales y la cooperación no-gubernamental. La base territorial de esa consolidación debe ser municipal.
- 5) Realizar un diagnóstico especializado e integral sobre los desastres en Nicaragua y las instituciones involucradas. Esto para presentar una imagen global que se base fundamentalmente en la realidad local y permita orientar la ayuda técnica internacional para la prevención y manejo de los desastres.