

**SEMINARIO SOBRE MANEJO DE DESASTRES NATURALES**

**LA ADMINISTRACION DE RIESGOS Y DESASTRES  
DE ORIGEN NATURAL Y ANTROPICO.**

**NICARAGUA DENTRO DEL CONTEXTO  
LATINOAMERICANO.**

**CAMILO CARDENAS GIRALDO**

**BONN, ALEMANIA. JUNIO DE 1.994**

## **C O N T E N I D O**

- I. CONTEXTO GLOBAL LATINOAMERICANO.**
  - II. SITUACION SOCIOECONOMICA NICARAGUENSE.**
  - III. LA ADMINISTRACION DE RIESGOS Y DESASTRES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.**
  - IV. RIESGOS DE ORIGEN NATURAL EN NICARAGUA.**
  - V. LA ADMINISTRACION DE RIESGOS Y DESASTRES EN NICARAGUA.**
  - VI. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE DEFENSA CIVIL NICARAGUENSE.**
  - VII. ELEMENTOS BASICOS PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN NICARAGUA.**
- ANEXO: LAS AMENAZAS NATURALES EN NICARAGUA.**

## **I. CONTEXTO GLOBAL LATINAOMERICANO.**

**No sería apropiado hablar del tema de la administración de riesgos y de desastres de origen natural o antrópico en cualquiera de los países latinoamericanos, sin ubicar el tema dentro del contexto global continental, ya que tal enfoque impediría ver que buena parte de nuestra problemática tiene orígenes que no pueden atribuirse a un país en particular.**

**Igualmente sería incorrecto hablar de los desastres naturales como si fueran un problema de la naturaleza y no una temática propia del desarrollo de las sociedades humanas.**

**De ahí que sea conveniente tratar, aunque sea brevemente, algunos aspectos de carácter general vinculados directa o indirectamente con los desastres de origen natural o antrópico.**

**La mayoría de los países latinoamericanos se encuentra apenas en proceso de consolidación política, económica, social e institucional y muchos de ellos han afrontado en las últimas décadas situaciones bastante difíciles y conflictivas.**

**En la actualidad casi todos estos países están tratando de superar la profunda crisis económica continental de la llamada "década perdida latinoamericana" y además, luchando por reducir la enorme dependencia económica que aún subsiste frente al hemisferio norte.**

**En cada uno de estos países importantes masas de población se hallan sumidas en la pobreza extrema como producto de la grave situación económica generalizada, agravada por el desempleo, la inequitativa concentración de la riqueza y de los ingresos y por el exceso de centralismo, fenómenos que impiden que las poblaciones marginadas se integren a sus respectivas sociedades.**

**Casi todo el continente está haciendo un acelerado tránsito en su composición, de sociedades rurales a sociedades urbanas, sin que este cambio se encuentre acompañado por un proceso que permita que las poblaciones asimilen su significado y sus consecuencias en los aspectos culturales, sociales y ambientales, entre otros.**

Desde el punto de vista institucional, en la mayoría de los países los municipios existen formalmente, pero el marcado centralismo ha impedido que estos se desarrollen realmente como la base de la organización social en cada Estado, ya que el rol que se le ha asignado a estos en el manejo de la cosa pública es muy reducido; una de las principales consecuencias de ello ha sido la distancia existente entre la ciudadanía y el Estado, oponiéndose este distanciamiento a que se aprovechen todas las potencialidades a disposición de dichas sociedades. Afortunadamente ya comienzan a impulsarse programas descentralizados en varias regiones de nuestro continente.

Solo a mediados del presente siglo empiezan nuestros países a incorporar metodologías de planificación en los procesos de desarrollo y de manejo de los recursos del Estado. Aunque este proceso alcanzó un gran auge en las décadas pasadas y a pesar del considerable apoyo que en este sentido se recibió por parte de las diferentes organizaciones de cooperación internacional, hoy día puede afirmarse que se agotó el modelo de desarrollo actual y que han entrado en crisis total estos esfuerzos planificadores. Se intentó adoptar métodos que en la actualidad se concluye que fueron poco adecuados para responder a la dinámica de los cambios y a la situación política, social y económica de nuestros países; por tal razón las decisiones de los técnicos han transitado por caminos distintos a las decisiones de los políticos.

Buscamos implantar una planificación con enfoque remedialista, preocupada exclusivamente por tratar de aliviar los problemas existentes, sin una visión futurista que nos permitiera visualizar escenarios de mediano y largo plazo que pudieran convertirse en propósitos nacionales. Por ese motivo no es extraño que muchísimas de las cuantiosas inversiones públicas y privadas efectuadas en el continente, en lugar de conducir a la solución de problemas, han contribuido a crear otros nuevos o a acrecentar los existentes.

Una metodología de planificación en la cual el diagnóstico de los problemas y las soluciones a los mismos provienen de los escritorios de los técnicos de las ciudades capitales de nuestros países y de los escritorios de los expertos de las sedes de las organizaciones internacionales de cooperación, que desconoce las necesidades, las demandas y los procesos políticos y sociales de las comunidades, tenía que confluir en la profunda crisis actual de la planificación en el continente.

**Todo lo anterior nos ha llevado, entre muchas otras, a situaciones como las siguientes:**

**- Una ausencia casi total de la planificación y de la programación de las inversiones públicas.**

**- Una total desarticulación entre los procesos sociales y los procesos de manejo de los recursos del Estado.**

**- Una gran incoherencia entre la prioridad de los problemas y las prioridades en la asignación de los recursos públicos.**

**- El reforzamiento de la cultura de la improvisación y el cortoplacismo y la ausencia cada vez más notoria de métodos prospectivos en las decisiones públicas.**

**- Una sociedad que ha sido eminentemente rural, establecida ancestralmente en un medio ambiente natural, se ha transformado en forma acelerada, espontánea, inconsciente y violenta en una sociedad urbana, en un medio ambiente totalmente construido que deslumbra al campesino, pero lo desubica por ser ajeno a su cultura.**

**- La resultante ha sido, por tanto, una concentración urbana creciente y desordenada, con grandes vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y culturales que, debido a que no asimila el nuevo ambiente, se ubica, por desconocimiento o por ausencia de otras oportunidades, en áreas de riesgos de origen natural, ambiental, tecnológico, económico, cultural y social que no sabe manejar, lo que culmina en la degradación del medio y, por consiguiente, en el deterioro de su calidad de vida y el incremento de sus vulnerabilidades.**

**- Como corolario, ante la magnitud de los problemas mencionados, cada vez es menor la posibilidad de que estos países piensen en escenarios futuros deseables; la angustia por tratar de resolver las innumerables demandas urgentes de las poblaciones inhibe el desarrollo de procesos de planificación y de toma de decisiones sobre inversiones que den cabida a consideraciones sobre escenarios apenas probables, como son los de riesgo de cualquier origen. Es decir que los escenarios que se tienen a la vista, por lo complejos y complicados, impiden ver que los escenarios futuros con alta probabilidad de ocurrencia, pueden ser aún peores.**

**Cabe aquí hacer alusión a algunos apartes de un mensaje del Administrador del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo - PNUD, en el cual clama por un nuevo enfoque del desarrollo: <sup>1/</sup>**

**- "Esas agudas crisis, de las que se ocupan a diario nuestros periódicos, constituyen una doble tragedia: no solo causan devastación en los seres humanos y el marco físico, sino que también absorben los recursos financieros y las energías humanas y los desvían de la causa del desarrollo humano".**

**- "En la adecuación del futuro, el tiempo es la variable más importante. Y para nuestros propósitos no hay mucho tiempo: el plazo para abordar los retos mundiales de la pobreza y el deterioro del medio ambiente ya se está acabando. Todo lo que es preciso hacer debería haber sido hecho ayer; mañana será mucho más costoso.**

**Por ende, debemos dar a nuestro propio trabajo un sentido de urgencia. Y aún más, debemos llevar un nuevo sentido de urgencia al debate internacional sobre las necesidades del desarrollo..... el sentido de urgencia es la única actitud que podría justificar que nos consideráramos a nosotros mismos como seres humanos civilizados".**

## **II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOCIOECONOMICAS SOBRE NICARAGUA.**

**Nicaragua es un país que está luchando como pocos por alcanzar la estabilidad política, económica y social. Su estrategia fundamental, después de permanecer muchos años en guerra, es la búsqueda de la paz, asentada en una democracia que otorga valor máximo a la defensa de los derechos humanos.**

**Con enormes esfuerzos y sacrificios está tratando de salir de una de las peores crisis económicas en Latinoamérica durante las últimas décadas.**

---

<sup>1</sup>.Alma y Visión: Un Nuevo Enfoque del Desarrollo y un Nuevo PNUD. James Gustave Speth, Administrador del PNUD. 27 de Julio de 1.993.

**Es un país que afronta una de las mayores situaciones de pobreza existentes en el continente americano, pero intenta manejarla dentro de los cánones de la mayor equidad y justicia social posible. El 76 % de la población vive en la pobreza, el 86 % del grupo anterior vive en el área rural, de los cuales el 35% está en condiciones de pobreza extrema.**

**Durante el período transcurrido entre finales de la década de los setenta y comienzos de la década del noventa el ingreso nacional per cápita se redujo a un 40 %, de U.S. \$ 1.122 a U. S. \$ 415. Hoy día el desempleo abierto y el subempleo sumados alcanzan el 56 %.**

**De otro lado, si se tiene en cuenta la forma como fue administrada Nicaragua hasta hace pocos lustros, es fácil comprender que se trata de un país todavía con muchas dificultades que apenas empieza a consolidarse institucionalmente y en el cual el municipio como entidad básica de la organización del Estado es aún muy incipiente.**

**Debido a los conflictos ideológicos respecto al manejo del Estado, en la actualidad el trabajo interinstitucional sufre muchos tropiezos y la planificación está en una crisis total, lo cual se refleja en la inexistencia de órganos nacionales responsables de esta labor.**

### **III. LA ADMINISTRACION DE RIESGOS Y DE DESASTRES NATURALES Y ANTROPICOS EN AMERICA LATINA.**

**América Latina y el Caribe sufren de manera permanente los efectos catastróficos de todo tipo de eventos naturales, tecnológicos y antrópicos en general.**

**Según la CEPAL <sup>2/</sup>, "en un año promedio los desastres naturales ocasionan en América Latina y el Caribe pérdidas materiales y de producción por un valor de 1.500 millones de dólares, así como más de 6.000 pérdidas de vidas humanas".**

---

<sup>2/</sup> Los Desastres naturales y su incidencia económica y social. Revista de la CEPAL. No. 18 de 1.989.

**Pero es necesario mencionar algunos conceptos muy arraigados sobre el tema de los desastres de origen natural en nuestros países, para comprender a cabalidad la situación:**

- **Creencia generalizada de los pueblos latinoamericanos en que el origen de los desastres radica en el hecho de que estos no son controlables por el hombre.**

- **Factores culturales que conducen a atribuir el origen de los desastres a castigo divino.**

- **Convencimiento de que trabajar en prevención de desastres es tan costoso que ello está fuera del alcance de los países en desarrollo.**

- **Convicción muy extendida entre las organizaciones internacionales de cooperación de que el problema principal de los desastres radica en la falta de desarrollo técnico-científico de los países en desarrollo.**

- **Desconocimiento generalizado en cuanto a que, si las amenazas naturales son parte del origen de los desastres, la causa principal de los mismos son las vulnerabilidades de la población y de sus economías y que estas últimas vulnerabilidades son, en general, problemas no resueltos del desarrollo y que, por tanto, son susceptibles de planificación.**

- **Negación de que la pobreza es uno de los factores que mayor incidencia tiene en la vulnerabilidad de las poblaciones y que, por tanto, multiplica los efectos de los desastres.**

- **Poca aceptación en cuanto a que el deterioro del medio ambiente es una causal importante de los desastres llamados naturales los que, por consiguiente, tienen cada vez menos origen natural y mayor origen en la acción del hombre; por lo tanto, no será posible un desarrollo sostenible mientras subsistan los desastres causados por riesgos ambientales.**

**Estos conceptos, sumados a los factores atrás citados de orden económico, social, político, institucional y de planificación, han conducido a que en general en América Latina y el Caribe los mayores esfuerzos nacionales se hayan orientado hacia la creación de organizaciones humanitarias de socorro, muchas veces con poco apoyo gubernamental y que en general solo actúan en situaciones de emergencia y en forma improvisada para cada caso.**

Por ello en la mayoría de los países existen organizaciones de defensa civil como órganos de socorro, la mayoría de las veces vinculadas a los cuerpos militares. Unos pocos países han desarrollado entes civiles desvinculados del área militar, pero de todas maneras con un enfoque exclusivamente socorrista. Solo una minoría de países cuenta con organizaciones que trabajan dentro de un enfoque prevencionista, con una importante vinculación con los entes planificadores y, en general, con las entidades técnicas y científicas; estas últimas, a su vez, han pasado por épocas distintas, según las circunstancias políticas cambiantes en cada país.

Pero en los últimos años, a raíz de la declaratoria de la Década Para la Reducción de los Desastres Naturales por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha surgido el interés por parte de la mayoría de los países por trabajar en el campo preventivo de los desastres. Desafortunadamente, a causa de los factores políticos, económicos, institucionales y de planificación atrás mencionados, pocos avances de carácter global nacional y permanentes se han alcanzado en América Latina y el Caribe.

Entre los avances debe mencionarse el caso colombiano, el cual, a raíz del desastre causado por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz en 1.985, motivó al Gobierno para la creación en 1.988 del Sistema y de la Oficina Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres, alcanzando en poco tiempo resultados con elevada aceptación social en el país, sin que se desconozca que el mismo está apenas en sus comienzos y que su consolidación definitiva solo será posible después de mucho tiempo y de muchos esfuerzos.

Este Sistema es una organización de carácter civil, con enfoque fundamentalmente hacia la prevención, descentralizado, participativo, sistémico, permanente; opera en forma coordinada en los tres niveles territoriales del Estado, con una cabeza nacional ubicada en las altas esferas del Gobierno, cuya función es exclusivamente coordinadora.

Como Sistema la organización abarca todo el sector público y da cabida al sector privado, a diferencia de aquellos países en los cuales existen entidades únicas encargadas de todo lo referente a los desastres; este modelo comienza a tomar fuerza en Latinoamérica y parece perfilarse como la propuesta institucional más apropiada a las condiciones de estos países.

#### **IV. LOS RIESGOS NATURALES EN NICARAGUA.**

Este es un país continuamente afectado por amenazas naturales de todo orden: sísmicas, vulcanológicas, huracanes, inundaciones, tornados, sequías, maremotos y deslizamientos.

Una visión sintética de las principales amenazas la encontramos en el Informe de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas que evaluó el impacto de la erupción del Volcán Cerro Negro en el año de 1.992, la cual se anexa al presente documento.

Frente a estas amenazas vale la pena anotar que el 60 % de la población del país está asentada en la franja pacífica, zona que alberga el volcanismo en actividad, por lo cual las principales ciudades como Leon, Chinandega, Managua, Masaya y Granada se consideran en riesgo por este fenómeno.

Por su parte, la mayor amenaza sísmica está ubicada en la misma área y puede mencionarse que entre 1.570 y 1.973 sucedieron del orden de veinte terremotos con magnitudes entre 7 y 7.7.

De otro lado, la mayor vulnerabilidad frente a los huracanes es la de la región atlántica del país.

#### **V. LA ADMINISTRACION DE RIESGOS Y DESASTRES EN NICARAGUA.**

La entidad rectora de esta tematica en Nicaragua es el Estado Mayor de la Defensa Civil, Institución adscrita al Ministerio de Defensa, aunque carente de una norma que le de vida legal. Su función única actualmente es trabajar en la prevención y manejo de desastres naturales.

Su origen, como en casi todos nuestros países, es el de la atención de situaciones de emergencia; pero en los últimos años este ente ha realizado ingentes esfuerzos para orientar sus acciones también hacia el campo de la prevención de desastres.

**En esta tarea se ha encontrado con todos los problemas de índole política, económica, social, institucional y de planificación antes señalados y válidos para todos los países de América Latina y del Caribe.**

**No obstante, cuenta con un importante soporte técnico - científico por parte del Instituto Nicaraguense de Estudios Territoriales, INETER, en el cual se apoya para el conocimiento y monitoreo de las diferentes amenazas naturales. Adicionalmente, entidades como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Construcción y Transporte, el Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal, la Cruz Roja y varios organismos no gubernamentales constituyen el principal apoyo para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Defensa Civil.**

**Con motivo de la declaratoria de las Naciones Unidas, en 1.989 el Gobierno Nicaraguense creó el Comité Nacional para el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, presidido por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Civil.**

**Esta entidad cuenta con funcionarios en los diferentes Departamentos del país, que se coordinan con las autoridades político-administrativas de los Departamentos. No obstante, por la ausencia de una norma legal que la respalde, la Defensa Civil no ha contado con el suficiente respaldo institucional para avanzar en la tarea que ha emprendido en los últimos años.**

**En los meses recientes, con el apoyo entre otros del PNUD, ha emprendido una labor de fortalecimiento de la organización en algunas de las regiones y municipios del país, ya que muy pocos de ellos cuentan con Comités de Emergencias.**

**Por su lado, en el Ejecutivo Nacional está en discusión un Proyecto de Ley con miras a crear el Sistema Nacional de Defensa Civil, lo cual parece significar un apoyo creciente de los sectores políticos a la labor del Estado Mayor de la Defensa Civil.**

**Indiscutiblemente la situación económica del país y en particular de la Defensa Civil y de entidades como INETER han impedido que se siga avanzando en el campo de la prevención de desastres y en la construcción de una organización nacional en esa materia.**

## **VI. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE DEFENSA CIVIL NICARAGUENSE.**

**Sin lugar a dudas la aceptación al interior de los niveles políticos del país de la necesidad de expedir una Ley para crear el Sistema Nacional de Defensa Civil, constituye el más importante hecho para pensar que la prevención de desastres y la creación de una organización nacional para atender ese tema tienen una posibilidad relativamente alta en Nicaragua.**

**De otro lado, el interés en ese tema por parte de varias organizaciones internacionales como el PNUD y los Gobiernos Alemán y Suizo, constituyen un respaldo fundamental para el fortalecimiento institucional en la administración de riesgos y desastres en Nicaragua.**

**En este contexto, mejoran las condiciones para el desarrollo de actividades básicas para la conformación de un sistema nacional de comunicaciones para emergencias, la creación de una red nacional de centros de reserva, de equipos y elementos para atender emergencias, el fortalecimiento de redes de alerta tempranas y de sistemas de información, la continuación de la evaluación de riesgos y de elaboración de mapas de amenaza y de planes de emergencia en los sitios de mayores riesgos, el adelanto de planes de educación, capacitación y preparación para las entidades y la ciudadanía en general, la creación de comités de emergencia locales, municipales, departamentales y regionales, la organización y preparación de las comunidades en riesgo y la elaboración de medidas y normas sobre construcción de edificaciones y sobre usos y ordenamiento del suelo.**

**El fortalecimiento de la capacidad de los municipios, departamentos y regiones, para que asuman la responsabilidad sobre la prevención y el manejo de riesgos y desastres, constituye uno de los más importantes pasos que está dando el Estado Mayor de la Defensa Civil para crear un Sistema Nacional con capacidad para responder a tan alto nivel de amenazas y de vulnerabilidades en el país.**

## **REFERENCIAS**

1. PNUD. *Alma y Visión: Un Nuevo Enfoque del Desarrollo y un Nuevo PNUD*. James Gustave Speth. 27 de Julio de 1.993.
2. PNUD. *Reactivación Solidaria. Marco Integrador y Prioridades de una Política Social para una Reactivación Económica Equitativa, Participativa, Sostenible*. Managua. Junio de 1.992.
3. PNUD. *Informe Preliminar de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas. Erupción del Volcán Cerro Negro. Nicaragua*. Mayo de 1.992.
4. *Los Desastres Naturales y su Incidencia Económica y Social*. Revista de la CEPAL No. 18 de 1.989.
5. *Seminario Nacional sobre Planificación de Emergencias*. Estado Mayor de la Defensa Civil. Nicaragua. Agosto de 1.990.
6. *Antecedentes y Orígenes del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia*. Camilo Cárdenas Giraldo. 1.993.
7. *Riesgos de Origen Natural y Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia*. Camilo Cárdenas Giraldo. Junio de 1.993.
8. *Desarrollo Humano. Riesgos y Crisis Sociales*. Corporación Para la Prevención de Riesgos del Desarrollo - CORPREVER. Bogotá. 1.994.
9. *Sistema Nacional de Defensa Civil*. Nicaragua. Agosto de 1.990.