

IV. PROGRAMA DE REHABILITACION Y RECONSTRUCCION Y REQUERIMIENTOS DE COOPERACION INTERNACIONAL

1. Aspectos generales

Después de conocer el monto y la distribución por sectores de los daños ocasionados por el maremoto, así como sus posibles efectos sobre el desempeño de la economía del país, corresponde formular un programa de rehabilitación y reconstrucción. En el presente capítulo se presentan lineamientos de dicho programa para su consideración y posible adopción por parte del gobierno nicaragüense.

Al final del capítulo II se identificaron los tipos de problemas que deberán recibir atención preferencial durante el programa de rehabilitación y reconstrucción. Ellos incluyen: la provisión de alimentos y otros elementos básicos de salud a la población afectada mientras dure el período de rehabilitación y parte del de reconstrucción; la reconstrucción y reparación de viviendas; la adquisición urgente de embarcaciones, motores fuera de borda, redes y otros aperos que permitan reiniciar las labores de pesca artesanal; la rehabilitación y reactivación del comercio y del turismo, y la reducción de la vulnerabilidad de la población ante los desastres.

2. El programa para la rehabilitación y reconstrucción

El programa de rehabilitación y reconstrucción requiere de una estrategia que responda a la solución de los problemas anotados, basándose en un enfoque integrado y coherente de modernización de la estructura productiva de las zonas afectadas, que además asegure una mayor equidad en el desarrollo de sus habitantes. 24/

24/ Para ello podrían emplearse las orientaciones de transformación productiva con equidad que recientemente ha propuesto la CEPAL en el documento Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701), Santiago de Chile, 1992.

a) Objetivos

Los objetivos del programa deberían ser:

i) La rehabilitación y reconstrucción de la vivienda de los pobladores de la zona afectada, y

ii) La transformación de la base productiva de la zona, con énfasis en la pesca artesanal y los servicios turísticos y comerciales.

El programa de rehabilitación y reconstrucción debería permitir no sólo superar la situación impuesta por el desastre sino también lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos disponibles en toda la región costera del Pacífico.

b) Bases del programa

Se describen enseguida las bases concretas del programa de rehabilitación y reconstrucción que, en principio, se realizaría en dos períodos distintos, cuyos inicios se superponen. El primero de ellos permitirá atender necesidades que deben resolverse en el plazo más breve, en tanto que el segundo --si bien deberá iniciarse también de inmediato-- resolverá problemas cuya atención demanda un plazo más amplio.

i) En el plazo inmediato. Este se refiere a un período con una duración de no más de seis meses a partir de la fecha del maremoto, tiempo en el cual la población debería poder volver a disponer de mínimas facilidades de vivienda y medios de trabajo y de generación de ingreso para financiar sus necesidades más urgentes.

1) Provisión de suministros esenciales. En este punto se pretende proveer a la población afectada tanto de alimentación como de paquetes familiares que incluyan los enseres domésticos más esenciales, y continuar por seis meses las campañas de prevención de enfermedades ya iniciadas por el Ministerio de Salud.

2) Rehabilitación de la vivienda. Bajo este renglón se incluye el inicio de las actividades de rehabilitación y reconstrucción de las viviendas afectadas, cuya conclusión se concretará únicamente en el mediano plazo. Comprende el acopio y fabricación de los materiales y elementos de construcción indispensables, la urbanización de los terrenos para reubicar algunos asentamientos en sitios más seguros, la

rehabilitación de algunas viviendas que sólo quedaron dañadas parcialmente, y el comienzo del programa de reconstrucción de viviendas propiamente tal.

Como parte indispensable de estas acciones, deberá preverse un programa de autoconstrucción, que incluya tanto el esquema de comida por trabajo como algunos ingresos pecuniarios mínimos para permitir la reactivación económica de la zona afectada. 25/

3) Rehabilitación de la pesca. Comprende el restablecimiento de la capacidad de pesca artesanal y los ingresos de los pescadores de la región; ello implica la adquisición de embarcaciones, motores y aperos en el exterior para luego ponerlos a disposición de los pescadores afectados mediante un programa de financiamiento concesional canalizado a través de un fondo especial que podría administrar la banca comercial. 26/ Incluye además la cooperación técnica necesaria para que los pescadores asimilen la tecnología incorporada con los nuevos equipos y aperos de pesca.

4) Rehabilitación del comercio. Abarca la rehabilitación de locales y la adquisición del equipo y mobiliario que se perdió en los establecimientos comerciales que fueron dañados únicamente por el maremoto. Se hará mediante el establecimiento de programas de financiamiento bancario, en condiciones adecuadas, para los comerciantes involucrados. La reconstrucción definitiva de la infraestructura del sector podrá concluirse sólo en el mediano plazo.

5) Rehabilitación del turismo. Al igual que en el caso del comercio, se prevé en este rubro la rehabilitación de los locales dañados parcialmente y la reposición de sus respectivos equipos y mobiliario, nuevamente bajo un esquema de financiamiento bancario en condiciones apropiadas. La reconstrucción y equipamiento de los centros turísticos que se destruyeron serán concluidos en el mediano plazo.

ii) En el mediano plazo. Este se refiere a un período que se estima duraría alrededor de dos años y que se superpone con el plazo

25/ Este esquema debería también incluir a los pescadores aunque su vivienda no haya sido destruida, en vista de que no cuentan con ingreso por haberse perdido sus embarcaciones.

26/ A este respecto, el gobierno ha expresado su disposición de designar para ello a uno de los bancos oficiales.

inmediato antes descrito, en el cual habría de abordarse y concretarse la tarea de modernización con equidad de la producción.

1) Reposición y construcción de vivienda. Comprende --como ya se apuntó anteriormente-- la conclusión de las tareas de reposición (construcción y equipamiento) de las viviendas que se destruyeron a causa del maremoto.

2) Desarrollo del comercio. Se establecerá una red de centros de acopio de la producción pesquera. A la vez que se recupera lo perdido, sería necesario implantar un ordenamiento para promover una mayor eficiencia en la comercialización, y adoptar procesos de preparación del producto para emprender su exportación.

Igualmente, se apoyará la constitución de agrupaciones de pescadores artesanales con el fin de mejorar su eficiencia productiva y sus ingresos al abordar de manera colectiva la comercialización de sus productos.

3) Desarrollo del turismo. Se realizarán las inversiones que sean necesarias para reponer la infraestructura que se perdió en los centros turísticos, así como para mejorar la infraestructura turística en algunos poblados de la zona que disponen de condiciones naturales y que, después de concluidas las nuevas obras de urbanización, pueden establecer servicios que impliquen mayores ingresos a microempresas, y brindar posibilidades a empresas de mayor dimensión. Adicionalmente, se proporcionaría cooperación técnica y capacitación a los pequeños operarios turísticos para que puedan mejorar la calidad y las condiciones higiénicas de los servicios.

4) Protección del medio ambiente. Será necesario realizar acciones tendientes a reponer y proteger las especies costeras que se perdieron por el maremoto. Se establecerán columnas de protección con especies arbóreas y frutales en una franja de 10 km de las costas.

5) Prevención de desastres naturales. Es indispensable retomar y llevar a la práctica cuanto antes la propuesta --que se incluyó en el programa de rehabilitación y reconstrucción del desastre impuesto por el volcán Cerro Negro-- de establecer un programa nacional de prevención de desastres naturales de todo tipo. Ello incluye tanto la toma de decisión en cuanto a la ubicación de la institucionalidad del tema de

prevención por parte del gobierno de Nicaragua, como la adquisición de equipos de monitoreo sísmológico.

c) Requisitos de la estrategia

Dado que el desastre puso en evidencia la fragilidad tanto de las condiciones de vida como de trabajo de la población de la zona afectada, la estrategia del programa de rehabilitación y reconstrucción debe proponerse lograr reconstruir y reponer lo perdido y hacerlo de manera que se generen condiciones más favorables para el desarrollo económico, social y espacial de la zona.

La estrategia tiene tres requisitos indispensables para la ejecución exitosa del programa. Ello incluye la compatibilización y coherencia entre los varios proyectos de rehabilitación y reconstrucción, la coordinación entre los diversos organismos que los ejecuten, y el establecimiento de un mecanismo de financiamiento ad hoc.

i) La compatibilización entre los componentes del programa. Es indispensable que se asegure una estrecha coordinación y absoluta coherencia de las actividades entre los distintos componentes del programa y entre los proyectos de construcción, restauración de la producción y comercialización. Ninguno de dichos componentes debería ser concebido ni ejecutado de manera aislada. Sólo así se puede asegurar que los proyectos respondan a los objetivos y requerimientos de la estrategia y evitar que ocurran acciones que dupliquen esfuerzos o que nulifiquen otras iniciativas.

ii) La coordinación interinstitucional. La ejecución del programa requiere de una coordinación interinstitucional efectiva entre dos grupos de actores. El primer grupo comprende a las diferentes unidades gubernamentales y municipales que tendrán a su cargo funciones relacionadas con la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo de la zona para poder actuar de manera coherente en el cumplimiento de los objetivos propuestos para el programa. El segundo incluye a las asociaciones sociales de base que existen en la zona costera, cuyo compromiso directo será esencial para asegurar el éxito del programa. En especial, convendría integrar con todos esos actores un comité interinstitucional para la

rehabilitación y la reconstrucción de la zona afectada por el maremoto, que responda ante el organismo superior del Ejecutivo que se designe para ese efecto.

iii) El mecanismo financiero. En vista de la magnitud del esfuerzo de rehabilitación y reconstrucción que se requiere emprender y de las características de la población por atender --que se compone principalmente de personas que no son usuarias del crédito bancario tradicional por sus bajos ingresos-- es indispensable crear un mecanismo especial de carácter crediticio. Este debería asegurar que los recursos financieros que requieren tanto las actividades productivas propiamente dichas, como la transferencia de tecnología, efectivamente lleguen a un amplio número de personas de bajo ingreso. Ello les permitirá acceder a créditos preferenciales y también asegurará la recuperación de los fondos.

Sería recomendable que la institución en la que se cree este mecanismo establezca un fondo para concentrar tanto los recursos nacionales como de cooperación externa para la rehabilitación y la reconstrucción, que disponga de sistemas contables independientes de sus demás cuentas. A fin de lograr el grado de coordinación intersectorial e interinstitucional requerido para la operación del fondo especial, se podría establecer un comité de crédito para la rehabilitación de la zona del Pacífico afectada por el maremoto, 27/ que calificaría tanto a los sujetos de crédito como a los proyectos que se le presenten con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos señalados.

27/ Este comité podría ser presidido por un funcionario del banco y en su composición podrían participar, además de otro funcionario del mismo banco, representantes del Ministerio de Construcción y Transporte, del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Economía y Comercio, del Instituto de Turismo y del Instituto de Pesca. Podría también incluir a aquellas organizaciones de base que participan en el área del transporte, el turismo y la pesca. El Comité de Crédito podría contar con la asesoría técnica de la FAO y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) (CNUAH), así como de otros organismos internacionales y del país.

3. La cooperación internacional

En el capítulo III de este documento se señaló que el Gobierno de Nicaragua está manteniendo el equilibrio de su presupuesto fiscal a base de financiar los gastos corrientes mediante sus ingresos corrientes exclusivamente, y de limitar la inversión al monto de los recursos externos que logra movilizar. Se señaló asimismo que en lo que ha transcurrido del año, la ejecución de algunos programas y proyectos de inversión había tenido que retrasarse ante problemas con la materialización o el flujo del financiamiento externo.

Para poder atender las necesidades de rehabilitación y reconstrucción después del maremoto --que se superponen con las derivadas de la erupción del Cerro Negro--, los requerimientos de inversión del gobierno deberán incrementarse tanto en el año en curso como en los siguientes. Ello hace indispensable que la comunidad internacional amplíe su cooperación hacia Nicaragua; de lo contrario se corre el peligro de que los varios miles de nicaragüenses afectados por el desastre se vean sin la ayuda que requieren para reponer su muy limitado acervo de capital y medios de producción e ingreso o, alternativamente, de que el gobierno esté obligado a incumplir con su programa de estabilización y ajuste cuyos resultados ya se encuentran a la vista.

Sin lugar a dudas, la cooperación internacional para la rehabilitación y la reconstrucción debe ser adicional --y no sustitutiva-- a la que previamente estaba comprometida para apoyar los programas y proyectos normales de desarrollo.

Otro requerimiento indispensable sería que la cooperación internacional fluya hacia Nicaragua lo más inmediatamente posible, para poder iniciar cuanto antes las tareas más urgentes de rehabilitación, y no retrasar el inicio de la reconstrucción.

A mediados de septiembre --esto es, a 15 días de ocurrida la tragedia-- Nicaragua había recibido, o contaba con ofrecimientos concretos, donaciones en efectivo y cooperación en términos blandos para la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción, por un monto de 10 millones de dólares. Para concretar una buena fracción de esa ayuda,

orientada a la rehabilitación y reconstrucción, los donantes requerían la presentación de proyectos específicos.

Lo anterior implica que existe una muy buena disposición por parte de la comunidad internacional para ayudar a Nicaragua en la superación de esta nueva situación de desastre; sería necesario que los diversos donantes --multilaterales y bilaterales-- flexibilicen, como lo han hecho en otros casos de desastres naturales, sus procedimientos de análisis y aprobación de proyectos para acortar los plazos respectivos.

Por otro lado, la ayuda que vaya orientada a financiar actividades productivas tendría que otorgarse bajo condiciones concesionarias, en cuanto a plazo e interés se refiere, para que los afectados --cuya capacidad de generación de excedentes es muy limitada-- puedan pagarlos sin dificultad.

Resulta también indispensable que una parte de la ayuda externa pueda destinarse a apoyar al gobierno nicaragüense en la formulación misma de los programas y proyectos de reconstrucción que se necesitan con urgencia, como ya se señaló.

La forma eficiente en que Nicaragua ha enfrentado esta nueva situación de emergencia --producto de la experiencia adquirida en casos similares anteriores y de la decisión de sus autoridades-- y el resultado positivo que ha tenido hasta ahora el programa de estabilización y ajuste, permiten visualizar el éxito en la tarea de movilizar los recursos y en la ejecución del programa de rehabilitación y reconstrucción. No obstante, convendría reforzar esa capacidad de ejecución mediante recursos de cooperación técnica acudiendo para ello, por ejemplo, a los recursos especiales para el caso de desastres de que dispone el PNUD.

Los campos en que se requiere la cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional se consignan en los cuadros 7 y 8.

Cuadro 7

NICARAGUA LISTA DE PROYECTOS DE REHABILITACION
EN EL PLAZO INMEDIATO

Programa	Actividades a desarrollar	Ente nacional encargado	Possible fuente de cooperación	Monto requerido (miles de dólares)
<u>Suministros básicos</u>				
a) Provisión de alimentos (septiembre 1992-febrero 1993)	Proporcionar alimentos a la población afectada por pérdida parcial o total de viviendas y a pescadores que perdieron medios de trabajo	ENABAS	PMA, ACNUR y gobiernos donantes	
b) Provisión de paquetes familiares (septiembre-octubre 1992)	Proporcionar enseres domésticos esenciales a la población afectada por pérdida parcial o total de viviendas	ENABAS		
c) Campaña de salud preventiva (septiembre 1992-febrero 1993)	Atender de manera preventiva a una población de 50,000 personas para reducir riesgos epidemiológicos	Ministerio de Salud	OPS/OMS	
<u>2. Vivienda: Reordenamiento espacial y funcional de las localidades costeras</u>				
a) Ordenamiento de localidades afectadas (octubre-diciembre 1992)	Diseño para mejoramiento de la fisonomía de las localidades afectadas para que aprovechen la calidad del paisaje y ambiente costero	INETER, MCT, INTURISMO y alcaldías	PNUD, CNUAH y gobiernos donantes	20
b) Producción, acopio y distribución de materiales de construcción (octubre-diciembre 1993)	Promover la producción de materiales locales y el traslado a las localidades afectadas	MCT	PNUD, CNUAH y gobiernos donantes	
c) Urbanización y construcción (octubre 1992-septiembre 1993)	Urbanización de terrenos, instalación de servicios de drenaje, agua potable y construcción de 220 viviendas en nuevos terrenos urbanizados, para asignarse a pequeños restaurantes y comercios. Contempla espacios recreativos y áreas comunes	MCT, INTURISMO y alcaldías	PNUD, CNUAH, BCIE y gobiernos donantes	260
d) Reconstrucción de viviendas (octubre 1992-diciembre 1993)	Reparación o complementación de 2,200 viviendas de la población local (continuando en el mediano plazo)	MCT y alcaldías	PNUD, CNUAH, BID y gobiernos donantes	1,800

Programa	Actividades a desarrollar	Ente nacional encargado	Posible fuente de cooperación	Monto requerido (miles de dólares)
<p>3. Pesca: Reactivación de las actividades de los pescadores artesanales en la zona</p> <p>a) Reposición de equipo para la pesca artesanal (octubre 1992-marzo 1993)</p> <p>b) Asistencia técnica (octubre 1992-marzo 1993)</p>	<p>Adquisición y distribución de 400 barcos de fibra de vidrio, 80 motores fuera de borda y artes de pesca</p> <p>Proveer a pescadores artesanales asistencia técnica para las actividades de pesca, manejo de barcos y reparaciones</p>	<p>Comité de crédito de INPESCA, cooperativas pesqueras</p> <p>INPESCA</p>	<p>FAO, PNUD, BCIE y gobiernos donantes</p> <p>FAO</p>	<p>1,800</p>
<p>4. Turismo: Reactivación de servicios turísticos</p> <p>a) Reactivación de pequeños restaurantes (octubre 1992-febrero 1993)</p> <p>b) Reparación y habilitación de locales de concesionarios en el centro turístico de Pochomil (octubre 1992-febrero 1993)</p>	<p>Adquisición por parte de los pequeños propietarios de restaurantes de la zona afectada, del mobiliario y equipo necesario (refrigeradores, mesas, sillas, ventiladores, etc.)</p> <p>Reparación de restaurantes, infraestructura de áreas comunes y hoteles dañados en Pochomil. Reposición de equipo, mobiliario y utensilios perdidos</p>	<p>INTURISMO</p> <p>INTURISMO</p>	<p>BCIE y gobiernos donantes</p> <p>BCIE y gobiernos donantes</p>	<p>930</p> <p>2,500</p>
<p>5. Comercio: Rehabilitación del pequeño comercio</p> <p>a) Reactivación del pequeño comercio (octubre 1992-marzo 1993)</p> <p>b) Reposición de capacidad perdida de comercialización de la pesca artesanal (octubre 1992-marzo 1993)</p>	<p>Reposición de equipo, mobiliario y existencias del pequeño comercio</p> <p>Instalación de un centro de acopio y reposición a pequeños comerciantes de 80 refrigeradores en las poblaciones afectadas</p>	<p>Alcaldías de las zonas afectadas</p> <p>Comité de Crédito, INPESCA y Ministerio de Economía</p>	<p>BCIE y gobiernos donantes</p> <p>FAO, PNUD, BCIE y gobiernos donantes</p>	<p>370</p> <p>250</p>

Cuadro 8

NICARAGUA LISTA DE PROYECTOS DE REHABILITACION, RECONSTRUCCION
Y DESARROLLO EN EL MEDIANO PLAZO

Programa	Actividades a desarrollar	Ente nacional encargado	Posible fuente de cooperación	Monto requerido (miles de dólares)
1. Vivienda				
a) Reconstrucción de viviendas (octubre 1992-diciembre 1993)	Reparación o complementación de 2.220 viviendas de la población local (véase del cuadro 7)	MCT y alcaldías	PNUD, ONUAH, BID y gobiernos donantes	1.800
b) Construcción de vivienda nueva (octubre 1992-octubre 1995)	Construcción de 1.138 viviendas de la población local, de aproximadamente 25 m ² cada una	MCT y alcaldías	PNUD, ONUAH, BID y gobiernos donantes	3.400
2. Pesca				
a) Ampliación de la capacidad de la pesca artesanal	Habilitación de 300 pescadores artesanales con 100 botes de fibra de vidrio, motores y equipo	IMPESCA	FAO, PNUD, BID y gobiernos donantes	300
3. Turismo				
a) Centros turísticos (marzo 1993-mayo 1996)	Construcción de tres centros turísticos con hotel de 40 habitaciones, 15 pequeños restaurantes y áreas recreativas	INTURISMO y banca privada	BID y BID	4.500
4. Comercio				
a) Reposición de capacidad perdida de comercialización de la pesca artesanal (octubre 1992-marzo 1993)	Instalación de un centro de acopio y reposición, a pequeños comerciantes, de 80 refrigeradores en las poblaciones afectadas	Comité de Crédito, IMPESCA y Ministerio de Economía	FAO, PNUD, BID y gobiernos donantes	250
b) Ampliación de la capacidad de acopio (enero 1993-diciembre 1995)	Instalación de cuatro centros de acopio con maquinaria y equipo para producir hielo, mantenedores de frío y otros equipos	Comité de Crédito e IMPESCA	FAO, BID, PNUD	1.800
5. Protección del medio ambiente				
a) Conservación de especies costeras y reforestación de áreas que requieren protección (enero 1993-diciembre 1995)	Protección y reposición de algunas especies en la zona afectada, re-embra de cubierta boscosa y árboles frutales perdidos, y tratamiento de los suelos	IRENA	FAO, PNUMA, gobiernos donantes	500

Programa	Actividades a desarrollar	Ente nacional encargado	Posible fuente de cooperación	Monto requiendo (miles de dolares)
<u>Prevención</u> a) Modernización y ampliación de la red de monitoreo sísmológico nacional (1993) b) Sistema nacional de prevención de desastres	Adquisición de equipos de monitoreo sísmológico para ampliar y modernizar la red nacional Organización del sistema nacional de prevención de desastres naturales de todo tipo, incluyendo la parte científica y operacional	INETER Por definir	PNUD y gobiernos donantes PNUD	