



ALLAN LAVELL
EDUARDO FRANCO
(Editores)

***ESTADO, SOCIEDAD Y
GESTIÓN DE LOS DESASTRES
EN AMÉRICA LATINA***

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

Este libro ofrece los resultados del proyecto de investigación "Sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y realizado con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. Incluye los casos de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú. Aborda el origen y la evolución de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que estos países se han dado en las últimas décadas para la gestión de los desastres, ligándolos tanto a las experiencias de desastres vividos como a los procesos sociales y políticos de esos países y de la región. En base a estudios de caso, realizados por investigadores e instituciones involucradas en el tema, somete a crítica la implementación de estas estructuras, revela las nociones que las informan, identifica a los actores sociales que intervienen y compara los procesos de tal manera de llegar a conclusiones generales para la región latinoamericana. Haciendo uso de un marco teórico que considera los más recientes y significativos avances sobre el tema y recogiendo la experiencia real del esfuerzo de los países para abordar esta problemática, sus conclusiones contribuyen tanto a reconocer los factores y procesos que significan estas estructuras como a la formulación de propuestas en ese campo.

Poco a poco los desastres dejan de ser vistos como las grandes emergencias producidas por fenómenos naturales imprevisibles y pasan a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto de variados factores que son parte de los procesos sociales de los países. Un terremoto, una erupción volcánica, una inundación o una sequía no son suficientes para producir un desastre: las construcciones inadecuadas para un medio en donde históricamente se han repetido los terremotos, la ocupación de las faldas de los volcanes activos como medio único y permanente de subsistencia, la ocupación de los cauces y las riberas de los ríos y quebradas por pequeñas poblaciones o por grandes ciudades, los sistemas productivos e infraestructuras incompatibles con las características del medio ambiente, la incapacidad de los Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos, son hechos que muestran a los desastres como el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad. En los años setenta y ochenta en América Latina, los países de la región han creado o reformado muchos de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales encargados de la problemática de los desastres. ¿En base a qué concepción de los desastres, a la participación de qué instituciones y actores sociales, siguiendo qué modelos y bajo la influencia de qué experiencias de desastres y de períodos políticos ha ocurrido esto? ¿Qué nivel de implementación y efectividad muestran estas estructuras en los diferentes países? ¿Logran incorporar todos los aspectos, actores e instituciones involucrados en los procesos que generan los desastres? ¿Deben hacerlo? ¿Cómo y en qué medida? Todas estas son preguntas que este libro busca responder para explicarse la situación de estas estructuras gubernamentales o nacionales, identificar sus límites, señalar sus posibilidades y ofrecer nuevas perspectivas para la innovación y el cambio.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 2: LOS DESASTRES NATURALES EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DEL CASO DE NICARAGUA	4
HANS F. ILLY	4
INTRODUCCIÓN	4
DESASTRES NATURALES EN NICARAGUA:	6
CONDICIONES FÍSICAS Y DIMENSIONES HISTÓRICAS.	6
MARCO GLOBAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES.	7
ECONOMÍA: ESTANCAMIENTO EN LUGAR DE EVOLUCIÓN.....	8
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: DEL PATRIMONIALISMO, POR EL SOCIALISMO, A LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA	11
VALORES SOCIALES Y ACTITUDES: LA "CULTURA DE LOS DAMNIFICADOS".	15
RELACIONES EXTERIORES: POTENCIAL PROPIO Y ASISTENCIALISMO.....	18
CAMPOS DE ACCIÓN DEL MANEJO DE DESASTRES.....	19
INSTITUCIONES ESTATALES DE GESTIÓN DE DESASTRES.	19
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL SOCORRO PARA DESASTRES.	24
COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y REGIONAL.	25
LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES.....	26
¿CÓMO DEBERÍAN CONTEMPLARSE ESTOS PASOS?.....	27
BIBLIOGRAFÍA	29

CAPÍTULO 2: LOS DESASTRES NATURALES EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DEL CASO DE NICARAGUA¹

Hans F. Illy

(Traducción de Gisela Gellert, FLACSO-Guatemala)

INTRODUCCIÓN

Con la constitución del Comité Nacional Alemán (1990), en el marco del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), también en la República Federal de Alemania aumentó el interés por la temática. Es evidente que especialmente la ciencia se sintió comprometida y esperaba nuevos impulsos del DIRDN. La Comunidad Alemana de Investigación (Deutsche Forschungsgemeinschaft - DFG) emprendió la tarea de publicar un amplio inventario sobre el tema, con la participación de 44 científicos (DFG/IDNDR, 1993).

Esta obra permite una apreciación del nivel de investigación de las ciencias naturales y de la ingeniería (sismos, vulcanismo, movimientos de masa, inundaciones y sequías, tormentas y lluvias fuertes son estudiados desde hace décadas, por las respectivas disciplinas de las ciencias naturales, como eventos "tradicionales"), e incluye también una desiderata. Pero es notable que en disciplinas como la geografía humana, la psicología y la sociología ya existen principios sólidos, aunque en parte se sustentan, sólo en forma limitada, en experiencias empíricas internacionales.

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

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

Sin embargo, un criterio pragmático seguramente jugó el papel menos significativo: la distribución (histórica y probable) de la frecuencia de los desastres naturales o bien su potencial de daño a las personas y sus ecosistemas. Parece que el "aliciente" científico y el carácter espectacular de algunas catástrofes naturales, como por ejemplo las erupciones volcánicas, han conducido a desproporcionadas aglutinaciones de interés y de recursos. Para comparar tenemos, por ejemplo, la lista por rangos de los daños ocasionados por desastres naturales en el año de 1982: inundaciones (52 %),

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.

terremotos (17 %), huracanes (15 %), sequías (7 %), erupciones volcánicas (3 %), otros (6 %) (DFG/IDNDR, 1993: 119). Es evidente que la investigación sobre desastres naturales (no solamente la alemana) descuida el creciente fenómeno de las inundaciones.

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

Frente a este panorama global del nivel de conocimientos e intereses científicos, se comprende entonces que la constelación de la "gestión de los desastres" en países concretos va a requerir más elementos, posiblemente prioritarios:

¿Cómo impactan los desastres en el nivel de desarrollo de un país (según categorías socio-económicas, multidimensionales) y cómo es posible minimizar estas repercusiones negativas a través de medidas adecuadas? Finalmente: ¿Quiénes son o deberían ser los actores para hacer posible la "reducción de los desastres" ("disaster reduction", término central de las Naciones Unidas para el Decenio²)? Para aproximarse a estas interrogantes, se necesita indudablemente de algo más que de conocimientos científico-naturales.

Al mismo tiempo hay que mencionar que hasta ahora la política de desarrollo -y también la investigación sobre políticas de desarrollo- ha descuidado la integración del fenómeno de los desastres naturales a esa materia. Es por eso que muchas proyecciones (por ejemplo, planes regionales de desarrollo y de la protección del medio ambiente), en el sentido estricto de la palabra, no son "realistas". El carácter impredecible de los desastres no debe conducir a su "exclusión", como es el caso todavía en muchos países. Es meritorio, entonces, que el Comité Alemán del DIRDN haya encargado una consultoría con el título "Concepto para implementar la prevención de desastres en la cooperación para el desarrollo de los organismos estatales y organizaciones no-gubernamentales" (Gocht, Dams, 1993). Este estudio parte de los esfuerzos sistemáticos de las Naciones Unidas (por ejemplo, UNDP/UNDRO, *Disaster Management Manual*, 1991) y de la Organización de los Estados Americanos (*Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, 1991).

Las constataciones anteriores dan motivo para ponerse de acuerdo respecto a una nomenclatura básica. Para esta exposición se empleará el ya internacionalmente establecido término de "gestión (management) de desastres" como el más global, pues abarca: mitigación de desastres (estimación de riesgo, prevención, preparación³) ,

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).

respuestas al desastre (socorro inmediato, rehabilitación, reconstrucción) y los respectivos procesos sistémicos de "feedback" y aprendizaje. El término "gestión" se usa para subrayar el acierto en poner a disposición los recursos y el desarrollo de una "policy" para este sector. Los daños de un desastre solamente se pueden reducir cuando se han establecido estructuras eficientes. En este sentido, es decisivo que se construya y mantenga permanentemente una capacidad nacional de actuación, la cual, en caso de desastre, no sólo intervenga rápidamente, sino también en forma eficiente. La ayuda humanitaria internacional, tan buena en su intención y tan necesaria en muchos casos, aun siendo más consciente de la problemática, descuidó en gran parte este aspecto importante (con la considerable excepción de la Cruz Roja). Por eso es imprescindible desarrollar un amplio y eficaz concepto.

DESASTRES NATURALES EN NICARAGUA:

CONDICIONES FÍSICAS Y DIMENSIONES HISTÓRICAS.

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

al hecho de que esta zona es también la de más alta concentración de población, es válido suponer que dos tercios o tres cuartas partes de todos los nicaragüenses pueden ser afectados por estos tipo de eventos naturales. Ya la destrucción de la primera capital de los españoles (Viejo León), en el siglo XVI, no sirvió de escarmiento, y lo mismo se puede decir del terremoto de 1972, que asoló a la capital, Managua, y destruyó todo el casco histórico.

Desde entonces, con aproximadamente 450,000 habitantes, la población de la ciudad creció hasta más de un millón, y ocurrirá otro terremoto, pero nadie puede decir cuándo. Una cosa es segura: la destrucción material y las pérdidas de vidas humanas (en 1972, aproximadamente 20,000) van a ser más grandes que nunca. El 60 % de los nicaragüenses vive ya en aglomeraciones de más de 5,000 habitantes, y la mayoría de ellas se localizan en esta zona de riesgo a lo largo de la costa del Pacífico. El carácter angustioso y espectacular de estos eventos dañinos es vislumbrado por el espectador externo a través de la retrospectiva histórica, como por medio de un acelerador; sin embargo, la percepción real de la población es algo totalmente diferente, ni hablar de actividades de mitigación de desastres. No solamente el terremoto de 1972 parece ya algo muy lejano en la memoria y casi "suprimido" psíquicamente, también la erupción

del Cerro Negro, en 1992, pronto se redujo a un fenómeno marginal. Por el contrario, el Tsunami (igualmente de 1992) provocó en la población costeña recuerdos casi traumáticos, debido a su alto costo en vidas humanas (aproximadamente 180) y porque, en el sentido estricto de la palabra, hizo irrupción en la población sin aviso previo, causando gran destrucción.

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

MARCO GLOBAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES.

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

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

En este contexto, hay que señalar de antemano que la dirección de los efectos de tales factores no necesariamente tiene que ser unívoca. Veamos el ejemplo de los factores económicos: aunque parece evidente que medidas de prevención para desastres sólo pueden tomarse cuando aumente el ingreso disponible (correlación positiva entre ingreso per cápita y "nivel" de la mitigación de desastres), también es innegable el argumento de que justamente en países con un bajo nivel de ingresos es ineludible la reducción de los efectos negativos de los desastres naturales a través de medidas

preventivas adecuadas, para evitar que estos niveles desciendan más todavía. Por cierto, surge en el último caso la pregunta acerca de la procedencia de los recursos, pues en un país en estas condiciones regularmente la mano pública también es "pobre". Queda entonces solamente la posibilidad de financiamiento externo, a menos que en el país se den oportunidades de una limitada redistribución, como a través de un sistema tributario más eficiente. Igualmente está claro que un gobierno debería preservar un mínimo en estructuras y recursos para poder reaccionar rápidamente en caso de desastres naturales. Si estos no existen, ni tampoco disposiciones legales, resultan pérdidas por fricción, lo que sólo puede aumentar el volumen del daño.

ECONOMÍA: ESTANCAMIENTO EN LUGAR DE EVOLUCIÓN⁴.

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

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

La evaluación de la primera fase (dos años) del PAE proporcionó, a principios de 1993, un cuadro que ya era típico para otros países donde se aplicó el ajuste estructural. Un paquete de medidas con efectos fuertemente recesivos logró controlar la inflación, pero

⁴ Este apartado se aprovecha de "inputs" de Horst M. Scheffold.

la economía no se puso en movimiento y no quiere crecer. El crecimiento del producto social bruto en 1991 era 0.4 % ; en 1992, de 0.6 % hasta 0.8 %, aproximadamente ; y, en 1993, alcanzará apenas el 1 % (los demás países centroamericanos lograron en el mismo periodo un promedio de crecimiento anual alrededor del 5 %). Esto es definitivamente menos de lo estimado por las instituciones multilaterales de Washington (de 7 hasta 4.6 %), las cuales querían hacer atrayente el proceso del PAE con altas expectativas de crecimiento. La tendencia de inversiones se mantiene baja, aunque se sospecha una mayor dinámica en el sector informal y de la construcción. Las ganancias por exportación siguieron disminuyendo en 1992 hasta aproximadamente 242 millones de dólares, y el sector agrario de exportación no se levantó, como se esperaba, como motor de crecimiento. La industria, poco tomada en cuenta en el PAE, sigue desagregándose bajo el shock de importación provocado por la liberalización del comercio exterior.

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

a) En los dos ciclos agrarios tuvo lugar una reducción del área de cultivo para productos agrarios de exportación, así como también de granos básicos. Contribuyeron a esto muy malas condiciones climáticas (sequía), ocupaciones de tierra y bajos precios internacionales para los clásicos productos agrarios de exportación.

b) En la industria se dificultó la producción por una gran cantidad de conflictos laborales. La privatización de las empresas estatales se llevó a cabo en esos dos años en forma gradual. Un aumento sensible de la producción en las empresas privatizadas no se espera sino en los años venideros.

c) La economía sufrió una carencia sensible de crédito para inversiones.

El desempleo alcanzó récords históricos en el periodo del PAE, y continúa hasta la fecha. En el año de 1993, el desempleo abierto alcanza alrededor del 20 %; la tasa del subempleo se estima en aproximadamente 51 %. En el primer semestre de 1993, las ganancias por exportaciones eran de 127 millones de dólares. Para el final del año se esperan más o menos 240 millones, la misma cantidad que en el año anterior. Las importaciones muestran una leve tendencia hacia abajo, lo que refleja la saturación de la demanda de mercancía después de los años sandinistas pobres en importación. En 1993, las importaciones van a costar aproximadamente 710 millones de dólares.

El nivel del déficit público en el primer semestre del mismo año se elevó a 281.4 millones de córdobas, cifra que es 32 % más alta que la del mismo periodo en el año anterior. Todo esto es producto de: a) una disminución de los ingresos públicos al mismo tiempo que de un aumento de los gastos corrientes; b) una disminución en los cobros de cuentas pendientes de la INE; c) aumento de costos de la TELCOR ; y d) transferencias más altas al MINSA y otorgamiento de exoneraciones tributarias vinculadas a medidas de fomento a las exportaciones no-tradicionales. En general, no se amplió, como se esperaba, la base tributaria. Hoy, como antes, son más o menos 300 las empresas que pagan el 80 % del total de impuestos, asistidas por una oficina de hacienda para contribuyentes grandes, creada como uno de los condicionantes del PAE.

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

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

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

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

Por eso no fue ninguna sorpresa comprobar que documentos recientes de la planificación para el desarrollo nacional o para la protección del medio ambiente, ni siquiera mencionan el factor desastres naturales o solamente lo hacen en forma

marginal. Mientras no se levanten datos sobre las amenazas y vulnerabilidades potenciales, y estos no se incluyan en el planeamiento de medidas, las actividades de mitigación sistemática seguirán siendo ilusión de algunos especialistas.

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

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

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

Para poder determinar la capacidad de acción del actual gobierno, tiene sentido ofrecer un cuadro sinóptico sobre los desarrollos políticos de los últimos años⁵. Aunque parezca hiper-pragmático, el manejo de desastres -¡sobre todo para Nicaragua!- es un importante campo de "policy", que forma parte de las instituciones políticas y de ningún modo puede ser aislado. Asimismo, resulta una paradoja que los desastres puedan ser también un "recurso político". Hay analistas que hasta afirman que el "mismanagement" de los efectos del terremoto de 1972 por el régimen de Somoza (ante todo, enriquecimiento de la élite, especulación con bienes raíces) contribuyó decisivamente a su caída.

Veamos algunas propuestas acerca de la situación política más reciente:

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

⁵ Este apartado utiliza valiosos análisis de Hartmut Teuchler.

absoluta de 54.7 % se eligió como Presidenta a Violeta Barrios de Chamorro, representante de una coalición de 14 partidos.

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

Los retos para el gobierno de Chamorro son grandes: hay que allanar el camino futuro hacia la democracia en un país que fue destruido por desastres naturales, guerra civil y dictaduras, y sin tradición de condiciones democráticas genuinas. Hay que reconciliar grupos políticos que se enfrentaron como enemigos durante ocho años de guerra civil. Tres de cuatro personas viven en pobreza en Nicaragua, país con los suelos más fértiles y la mayor área de cultivo en toda Centroamérica. Esta pobreza la heredó el gobierno Chamorro del anterior gobierno sandinista y la quiere combatir. Una ineficiente economía de mando debe ser convertida en un eficaz orden de economía social de mercado, no olvidemos que este país muestra las más altas tasas mundiales de inflación y el más alto endeudamiento per cápita. Finalmente, se debe implantar y desarrollar una institucionalidad que corresponda a un estado de derecho, pues aquellos que son responsables de abuso de poder, injusticia y violación de derechos humanos durante la década pasada ocupan todavía puestos claves de poder (aunque con el cambio de gobierno el ejército y las fuerzas de seguridad fueron subordinados al jefe del Estado, de hecho permanecieron en manos de los sandinistas).

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

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

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

Fuerzas del gobierno

- a) El gobierno se sustenta en una clara legitimidad, alcanzada a través de elecciones democráticas que son reconocidas por todos los participantes.
- b) La Presidenta goza de reconocimiento hasta en el electorado sandinista ; no está amenazada en su existencia constitucional por dicha oposición.
- c) Con la desmilitarización, el gobierno avanzó un buen trecho (desmovilización de la resistencia nicaragüense, reducción del ejército de 90,000 a menos de 20,000 hombres). Los recursos ahorrados por la reducción de los gastos militares están disponibles para otros fines.
- d) Las deudas se reestructuraron en tal grado que es posible obtener nuevos créditos. El reconocimiento y apoyo internacional son grandes (giro de los EE.UU. a partir de 1990, aislamiento de los sandinistas desde el derrumbe del sistema socialista).
- e) El gobierno mostró capacidad de actuar en el campo de la política económica y social y puso bajo control la situación económica. Logró establecer entre los grupos polarizados un consenso sobre los programas de ajuste estructural. Superó las dudas ideológicas de la oposición parlamentaria contra la introducción de elementos substanciales de economía de mercado (liberalización del comercio exterior, autorización de bancos privados, reforma tributaria, disolución de monopolios estatales, privatización de empresas estatales). No por la fuerza, sino a través de incentivos, redujo en 1991 la administración estatal en 10,000 puestos. Se pudo eliminar la hiperinflación y bajar las tasas mensuales de inflación a menos del 5 por ciento.
- f) A través de programas de formación para desempleados, programas laborales y programas de crédito para pequeños empresarios, el gobierno contrarresta los costos sociales de los programas de ajuste estructural. Correspondiendo a la demanda de reformas sociales, el gobierno cede en alto grado al principio de Estado social y elabora un programa detallado para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre, que ya empezó a ejecutar (presentarse como alternativa de reformas sociales habría sido difícil para la oposición).
- g) Tanto sandinistas influyentes como altos dirigentes de la anterior resistencia nicaragüense forman parte del gobierno. En los dos lados se aislaron así grupos radicales, que querían solucionar conflictos políticos por la fuerza.
- h) El gobierno garantiza plena libertad de expresión y de la prensa, así como todos los derechos democráticos para los sindicatos.

Debilidades del *gobierno*

- a) Parte de la policía colabora con los sandinistas. Persiste el armamento en manos de civiles. La violencia política queda impune. Desde hace meses hay tierras ocupadas. Mientras pase más tiempo sin que la policía intervenga, crece la probabilidad de que el gobierno pierda autoridad.

b) El apoyo de la coalición UNO al gobierno es frágil. Una política personal de nepotismo y la tendencia de centrar el poder en la función presidencial, crearon distancia. Además, el solo espectro ideológico tan amplio dentro de la coalición motiva tensiones latentes.

c) Entre la Presidenta del Estado y el Vicepresidente existen profundas discrepancias de pareceres acerca de la "política de reconciliación".

d) El gobierno descuidó definir las competencias de decisión de la "concertación", específicamente en relación al parlamento.

e) No se cumplieron del todo las promesas que hizo el gobierno a los ex-contras en las negociaciones de desmovilización.

Relaciones de poder en la política interior

a) El ejército sustituyó su "doctrina militar de la revolución" por una "doctrina de la estabilidad nacional".

b) Re-contras y re-compas, con menos de 1,000 personas en total, combaten entre sí. Aunque disponen de un potencial para producir desórdenes, estos grupos no representan una amenaza para el gobierno, por falta de financiamiento y apoyo político.

c) El FSLN está dispuesto a cooperar en cuestiones de política económica y reconoce la autoridad del parlamento en esta materia y la concertación como mecanismos para la regulación de conflictos. En cuestiones de política interior (amnistía, propiedad, política de personal en la policía) busca formas de acción no parlamentarias.

d) Los sindicatos sandinistas subordinan su estrategia a la dirigencia política del FSLN. Los sindicatos no aliados a los sandinistas mantienen una postura reservada de apoyo para el gobierno.

e) En forma parecida se comportan los gremios empresariales no-sandinistas frente al gobierno. Tienen mayor amplitud en materia social en comparación con los gremios empresariales en los países vecinos.

f) La iglesia católica tiene una postura crítica constructiva en cuanto al gobierno.

g) La prensa en general es equilibrada, no existe sobrepeso de medios adversarios al gobierno.

Perspectivas políticas (escenario positivo)

a) El gobierno solucionará los conflictos por la tierra. A los campesinos sin tierra se les entrega nuevos títulos de propiedad. Con la ayuda de un catastro mejorado, para la mayoría de los terrenos se logran condiciones legales claras.

- b) Por su disposición a negociar y su flexibilidad, el gobierno puede apaciguar las tensiones sociales atizadas por los sindicatos sandinistas.
- c) El problema del armamento en poder de civiles no se soluciona, pero se va a moderar.
- d) Con el cumplimiento de las promesas a los ex-contras, la disposición de ellos para una oposición violenta al gobierno va a disminuir.
- e) En general, la influencia de los grupos radicales de la derecha y la izquierda se va a debilitar y se va a fortalecer el gobierno moderado.
- f) El gobierno va a lograr, a través de medidas adecuadas (por ejemplo, una ley sobre el servicio público y su correspondiente sistema de salarios), la organización de una administración pequeña, pero eficiente, que colabora en forma leal.
- g) Con el proceso de democratización se fortalece también la justicia, porque el Estado de derecho es fomentado por el sistema político.

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

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

"La preparación preventiva y protectora para desastres tiene que ser adaptada a las modalidades correspondientes de las distintas sociedades, para ser aceptada y gestionable" (DFG/IDNDR, 1993: 118). Aun siendo correcta esta exigencia, en forma global, este es un campo complejo, pues no es posible, así, sin más, describir en forma empírica comportamientos que son "relevantes para desastres" y sacar conclusiones adecuadas. Cuando ocurren desastres, en el mejor de los casos se pone en funcionamiento una maquinaria de socorro elemental (alimentación, albergues

provisionales, atención médica), la cual, a primera vista, toma poco en consideración las condiciones culturales. Por lo regular, los equipos para la evaluación de los daños tampoco incluyen a un científico social, haciendo así imposible la noción de fenómenos socio-culturales (por ejemplo, tardó mucho en descubrirse que la población en África del este solamente conoce el maíz blanco, y por eso rechazó el maíz amarillo como ayuda alimentaria).

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

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

- 1) Los valores centrales de la sociedad se manifiestan precisamente en el caso de desastres, por eso es importante determinar su relevancia analíticamente.

- 2) Es esencial diferenciar entre potenciales de acción del sector "privado" y del "público", y describir su interdependencia.

- 3) Los Desastres naturales se perciben como violenta irrupción en la vida cotidiana, cuya normalidad se caracteriza por paz y prosperidad. En una sociedad "turbulenta" (violencia e inestabilidad), un desastre natural es "solamente" un factor negativo entre otros.

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

En América Latina se agrega un componente histórico de comportamiento, producto de la estratificación social: el control del poder político y de los recursos económicos siempre se encontró en manos de una pequeña capa, la cual decidió las "reglas del juego". Para esto se desarrolló también una estructura de legitimación, el sistema corporativo-patrimonial (cada uno tiene su lugar en el "cuerpo" de la sociedad).

Estas tradiciones provocan posiciones fatalistas y conformistas en el lado de los subprivilegiados, pero también expectativas de redistribución parcial por parte de la élite (pero nunca hasta un grado que pudiera cuestionar el "orden estable"). Esta "cultura de la pobreza" (que de ningún modo quiere sugerir algo idílico) puede tener como consecuencia que el deseado equilibrio entre auto-organización y ayuda externa se desfigure: la precaria situación propia tiene que articularse "hacia arriba", con energía y regularidad, para que sea percibida. Esta "dependencia estructural" prácticamente impide la formación de una solidaridad horizontal y la concentración de recursos propios, pues el clamor por la autoridad es la natural primera reacción. En el caso de

desastres lógicamente se expresa así: ¿Por qué la mala suerte nos tocó a nosotros? ¡El Estado tiene que ayudarnos!

Se puede dudar si este cuadro muy simplificado corresponde a la realidad, pero en el mejor de los casos sirve como hipótesis. ¿Qué pasa, por ejemplo, cuando el Estado no está preparado para un desastre y no puede -o sólo muy tardíamente- reaccionar?

Hay indicios de que en el caso del terremoto de Managua de 1972 la solidaridad familiar fue el factor central del socorro: 200,000 personas recibieron acogida y atención por familiares que vivían en los alrededores (de León hasta Granada). Este hecho alcanzó tales dimensiones, que durante los primeros tres días el Estado se vio entorpecido en sus acciones porque los empleados públicos, policías, etc., se preocuparon en primera lugar de sus parientes. Debido a las estructuras centralizadas del orden hubo poca iniciativa a niveles más bajos; se esperaban órdenes de arriba. Cuando se movilizó a la guardia nacional como vigilantes del orden, ella participó -a la par que los pobres- en el saqueo de los negocios (Bommer, 1985: 271). El gobierno trajo 600 soldados norteamericanos de la zona del canal de Panamá, desalojó a la población ahora sin vivienda de la zona afectada y cerró ésta con alambre de púas.

El gobierno de Somoza muy probablemente "desvió" una parte considerable de la ayuda humanitaria que llegó del extranjero (de 57 millones de dólares, sólo se comprobó la utilización de 16) y luego sacó fuertes ganancias en negocios con bienes raíces. El casco histórico de Managua no se reconstruyó desde 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 misión⁶ 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.

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.

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 programa 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 (lanares), 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 Nicaragüense 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 Guatemala⁷. 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

⁷ Nota del traductor. La sede del CEPREDENAC se trasladó en enero de 1996 a Panamá.

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 primera 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.

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.

TEUHLER, Hartmut (1993). "Nicaragua drei Jahre nach dem Wahlsieg von Violeta Chamorro" En: *KAS-Auslandsinformartion*, 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., Denía (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.