

IV. LA ESTRATEGIA PARA LA REHABILITACION Y LA RECONSTRUCCION Y REQUERIMIENTOS DE COOPERACION INTERNACIONAL

1. Aspectos generales

Una vez conocido el monto y la distribución sectorial de los daños, así como su efecto sobre la evolución de la economía, puede abordarse la formulación de una estrategia para los programas y proyectos de rehabilitación inmediata y reconstrucción. En este capítulo del documento --y teniendo en cuenta el breve plazo de que dispuso la misión en Nicaragua-- se presentan algunos lineamientos para que el gobierno nicaragüense pueda definir la estrategia en el plazo más inmediato.

En el párrafo referente a la recapitulación de los daños, que aparece al final del capítulo II de este documento, se identificaron de manera genérica los problemas que sería necesario atender de manera prioritaria para la rehabilitación y la reconstrucción. Ellos son: el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada de la zona mediante el establecimiento de actividades productivas que les permitan tener ingresos seguros y suficientes, y la reducción de su vulnerabilidad ante desastres; la rehabilitación de la infraestructura social, que incluya vivienda, educación y salud; la adecuación de tierras y el reasentamiento, y la remoción del material que arrojó el volcán.

2. Lineamientos de la estrategia

Se pretende que la estrategia responda a esas necesidades mediante un enfoque integrado y coherente, que asegure una transformación de la producción ambientalmente sustentable en la zona, y que garantice una mayor equidad entre sus habitantes al repartir los beneficios del desarrollo que su aplicación genere. A ese respecto, el gobierno podría tener en cuenta

los recientes planteamientos sobre transformación productiva con equidad y sobre desarrollo sustentable que ha elaborado la CEPAL. 16/

a) Objetivos

Los objetivos de la estrategia deberían ser, por lo tanto:

- i) La transformación de la base productiva de la zona;
- ii) El aumento del bienestar, el ingreso y la equidad, y
- iii) El desarrollo ambientalmente sustentable.

La estrategia para la rehabilitación y desarrollo de la zona deberá tener muy en cuenta el deterioro de los suelos producido por el depósito de material volcánico, el grado de arraigo de la población y su vulnerabilidad ante posibles nuevos desastres.

Para lograr lo anterior, la estrategia deberá tener como base esencial: el retorno de la población a sus lugares de origen cuando las condiciones de la tierra y la infraestructura lo permitan, y el reasentamiento en otros lugares de aquellas personas cuya seguridad esté amenazada por ausencia de medios de producción o por riesgos naturales; la reestructuración de la producción basándose en la nueva potencialidad de los suelos, y el establecimiento de la base institucional para hacer viable la rehabilitación y la reconstrucción.

b) Bases de la estrategia

Se describen en seguida las bases concretas de la estrategia.

- i) En el plazo inmediato. Este se refiere a un período que se estima duraría alrededor de cinco meses a partir de la fecha de la erupción, tiempo en el cual la población podría ya estar en capacidad de tener algunos ingresos para financiar sus necesidades más perentorias.

16/ Véanse los documentos: CEPAL, Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, 1990; El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, 1991, y Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701), 1992.

1) Reinserción de la población. Comprende la provisión de los elementos esenciales para asegurar un mínimo de condiciones a los pobladores de la zona, entre los cuales conviene señalar el suministro de agua potable y el establecimiento de letrinas sanitarias, la rehabilitación de viviendas y escuelas, el emprendimiento de programas de salud básica, la provisión de alimentos --mediante la modalidad de alimentación por trabajo-- hasta que se logre restaurar la producción, y la entrega de algunos insumos para reanudar la producción en algunas partes de la zona más afectada.

Podría también incluir la construcción de centros comunitarios a base de esfuerzo propio y de elementos de construcción provistos por el Estado, y la reparación de los pozos de agua.

2) Limpieza de material volcánico. Este renglón es de carácter urgente para evitar que las próximas lluvias puedan ocasionar mayores daños provocados por el arrastre de las arenas y cenizas provenientes de la erupción. Estas labores deben realizarse de inmediato, ya que por razones técnicas, para evitar el ablandamiento de los suelos y eliminar el peligro de inundaciones es necesario hacerlas antes de que se inicie el período de lluvias.

Incluye el uso de maquinaria para remover el material volcánico acumulado en los centros urbanos y llevarlo hacia sitios donde no pueda crear problemas adicionales; remover los depósitos de arena acumulados en carreteras y caminos secundarios, y limpiar los cauces y alcantarillas de las zonas rurales y urbanas.

3) Readecuación de tierras. Incorporación de la arena y ceniza a los suelos por medio del arado profundo con maquinaria en las tierras más planas de la zona que --a causa de la erupción-- quedó cubierta con una capa de menos de 12 centímetros de espesor, y así permitir su uso oportuno para la producción de cultivos anuales.

4) Provisión de paquetes productivos. Como medida para paliar la ausencia de ingresos y para mejorar la dieta de los habitantes de la zona, podrían proveerse "paquetes" de animales y especies menores, siempre que puedan venir acompañados de alimentación para que no compitan con las demandas alimentarias de la población, en una zona de absoluta escasez de alimentos.

ii) En el mediano plazo. Este se refiere a un período que --superponiéndose con el de plazo inmediato-- se estima duraría alrededor de cuatro años a partir de la fecha de la erupción, tiempo que permitiría abordar todas las labores de transformación productiva sustentable y con equidad para la zona afectada.

1) Reasentamiento de población. Con el fin de compensar la pérdida de la capacidad de los suelos para producir cultivos anuales, se prevé trasladar 270 familias hacia nuevas tierras y proveerles de la infraestructura social correspondiente, así como la dotación de tierras para 370 familias más que continuarían residiendo en la misma zona afectada. Ello posibilitaría, además de evitar presiones sobre los bosques y la fauna, sacar a estas personas de la pobreza extrema en que viven y protegerlas contra los efectos de una nueva erupción en el futuro.

2) Desarrollo integral de la zona del Cerro Negro. Esto habrá de incluir al menos tres tipos de actividades que se detallan en seguida.

- Reforestación de la zona afectada. Comprendería la reforestación natural de 1,800 hectáreas para las tierras más cercanas al cráter del Cerro Negro, y la reforestación con especies maderables y árboles frutales para unas 4,500 hectáreas de zonas de relieve intermedio que han quedado con una capa de material volcánico de más de 15 centímetros de espesor.

- Reconstrucción de la infraestructura social en forma definitiva, que incluya las escuelas, los centros de salud, los centros comunitarios y la perforación de pozos profundos para agua.

- Programas de producción agrícola --siembra de yuca, caña de azúcar, pastos, etc.-- y de industrialización de los productos.

3) Prevención y preparación ante desastres naturales. Habría de incluir tanto el diseño de un plan de organización y evacuación ante posibles nuevas erupciones volcánicas para la población de la zona, como el establecimiento de un programa nacional de prevención de desastres naturales de todo tipo. 17/

17/ El informe paralelo elaborado por la misión de la UNDRO atiende específicamente estas materias.

c) Requisitos de la estrategia

La estrategia deberá tener como requisito indispensable que pueda englobar las acciones correspondientes, tanto a la parte de la atención de requerimientos de reinserción inmediata de la población como a las de rehabilitación y reconstrucción que correspondan al mediano plazo. Estas actividades deberán tener una absoluta coherencia entre sí; ninguna de ellas debería ser concebida ni ejecutada de manera aislada, para asegurar que respondan a los objetivos y requerimientos de la estrategia y para evitar acciones que dupliquen esfuerzos o que nulifiquen otras iniciativas.

Otro requisito indispensable para la estrategia es el de la institucionalidad como medio de garantizar que pueda cumplir con sus objetivos. A este respecto hay que tener en cuenta también la necesidad de que dicha institucionalidad sea suficientemente duradera y estable al considerar la posibilidad de que se presenten nuevos desastres --incluso de magnitud y efectos mayores-- en el futuro.

El requisito de la institucionalidad tiene dos componentes. El primero se refiere a la necesidad de una coordinación efectiva entre las diferentes unidades del estado que tengan a su cargo las diversas actividades de la reinserción inmediata de la población, la rehabilitación y la reconstrucción. El segundo, a la necesidad de utilizar al máximo las asociaciones de base social que ya existen en la zona afectada, con cuyo compromiso directo se asegura en gran medida el éxito de los programas a realizar.

En materia de coordinación institucional no se prevé la necesidad de crear nuevos entes u organizaciones; más bien se trata de mantener, quizá con un cierto grado de formalidad, las comisiones o grupos de acción 18/ que se han organizado para las tareas de la emergencia, designando a un responsable de cada una de ellas para que coordine las acciones tanto en el interior de las mismas como entre los diferentes grupos. 19/

18/ Se han establecido los siguientes grupos o comisiones: agricultura y medio ambiente, sectores sociales, infraestructura, macroeconomía, y atención y prevención de desastres.

19/ Recomendaciones específicas sobre la institucionalidad del tema de preparación y prevención de desastres se consignan en el informe paralelo de UNDRO.

3. Los programas y proyectos de rehabilitación y reconstrucción

En los cuadros 9 y 10 se presentan sendos listados provisionales de los programas y proyectos que deberían emprenderse tanto en el plazo inmediato como en el mediano plazo. Su formulación definitiva tendrá que ser emprendida por las autoridades del gobierno en el plazo más breve.

4. La cooperación internacional

En el capítulo III de este documento se ha señalado que el gobierno nicaragüense está empeñado en mantener el equilibrio de su presupuesto fiscal, basándose en que los gastos corrientes se financien con los ingresos corrientes y que el monto de la inversión se cubra exclusivamente con recursos externos.

Ante la necesidad imprevista e ineludible de atender las erogaciones corrientes que ha demandado la emergencia, así como para poder afrontar las inversiones que requerirá la rehabilitación y la reconstrucción --que incrementarán en cerca del 5% anual los requerimientos nacionales de inversión de capital en éste y en los próximos años--, será indispensable que Nicaragua cuente con una renovada solidaridad por parte de la comunidad internacional. Si no se produce ésta, se corre el peligro de que los varios miles de habitantes de la zona afectada por la erupción del volcán queden sin la ayuda que tan urgentemente requieren para su supervivencia, o de alterar los planes de ajuste económico que ya comienzan a dar sus resultados.

Se trataría en todo caso de ayuda internacional adicional y no sustitutiva de la originalmente asignada o prevista para apoyar los planes normales de desarrollo del gobierno.

Además existe cierta urgencia para realizar algunas de las tareas de la rehabilitación más inmediata y para proveer la alimentación e insumos más indispensables para la población que resultó mayormente afectada por el desastre.

Teniendo en cuenta el relativamente largo período de formulación de los proyectos de inversión, habría que buscar formas de acelerar la llegada de los recursos para la rehabilitación y la reconstrucción. Ello podría

facilitarse si se gestiona con los organismos multilaterales de financiamiento para que permitan reorientar los saldos no utilizados de préstamos ya concedidos hacia las labores que surgen como resultado del desastre, siempre que ellos sean para atender los mismos sectores para los que se destinaron originalmente. Otra forma de lograrlo sería que los donantes flexibilizaran en esta ocasión los procedimientos, mecanismos y condiciones que son usuales para la formulación, presentación y evaluación de las solicitudes de préstamos. También habría la posibilidad de que se gestione y otorgue financiamiento por programas --y no por proyectos-- para evitar el tiempo requerido al formular múltiples proyectos específicos. Es de notar que los principales organismos financieros multilaterales responden positivamente ante solicitudes de este tipo cuando ocurren situaciones de desastre como la descrita en este documento.

Conviene sugerir también que el financiamiento para las inversiones que se hagan en los proyectos productivos debería ser otorgado con condiciones concesionarias, en lo que a plazo e interés se refiere, para que los beneficiarios finales --la población afectada por la erupción del volcán-- puedan pagarlos sin dificultad.

La seriedad y eficacia con que Nicaragua ha enfrentado la situación de emergencia, y el éxito alcanzado hasta ahora por el gobierno en su manejo macroeconómico, constituyen una garantía de que se dispone en el país de la capacidad de organización suficiente para movilizar y utilizar eficientemente el caudal de la ayuda internacional requerida para las tareas de la rehabilitación y la reconstrucción. Sin duda, dicha capacidad podría verse fortalecida a base de recursos de cooperación técnica, 20/ acudiendo por ejemplo a los recursos especiales que para el caso de desastres tiene disponibles el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los campos en que se requeriría de esta cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional se consignan en los cuadros 9 y 10.

20/ Esta cooperación podría destinarse a la planificación, ejecución y monitoreo de los proyectos de cooperación técnica y financiera que se señalan en los cuadros 9 y 10.

NICARAGUA: LISTA DE PROYECTOS DE REHABILITACION EN PLAZO INMEDIATO

Programa	Período de ejecución	Actividades por realizarse	Ente nacional encargado	Posibles fuentes de cooperación y financiamiento	Monto requerido (miles de dólares)
<u>Corto plazo</u>					
1. Retorno de la población					
	Mayo a octubre de 1992				
a) Traslado de refugiados a lugares de origen	Mayo de 1992	Traslado de los refugiados con sus pertenencias y ganado hacia lugar de origen	Defensa Civil	Sistema de las Naciones Unidas (1, 11) y Gobiernos	...
b) Provisión de alimentos, agua potable y servicio básico de salud	Mayo a septiembre de 1992	Entrega de alimentos a la población afectada hasta que salga la nueva cosecha que se espera será en septiembre. Provisión de agua potable, atención médica y letrinas	Defensa Civil, Ministerio de Salud e INMA	Sistema de las Naciones Unidas (1, 2, 6, 7, 8, 11) y Gobiernos	...
c) Alimentos para ganado	Mayo a septiembre de 1992	Provisión de alimentos para 5,000 cabezas de ganado vacuno y equino	MAG y Defensa Civil	Gobiernos	250
d) Reconstrucción de vivienda	Mayo a junio de 1992	Provisión de materiales de construcción para reparar viviendas y escuelas dañadas	MCT	Sistema de las Naciones Unidas (5) y Gobiernos	...
e) Paquetes productivos	Mayo a septiembre de 1992	Entrega de semillas, asistencia técnica para cultivos, y herramientas. Entrega de aves de corral y cerdos, junto con alimento para el ganado	MAG	Sistema de las Naciones Unidas (1, 2) y Gobiernos	450
2. Limpieza del material volcánico	Mayo de 1992	Conclusión de la limpieza en zonas urbanas. Conclusión de la limpieza de cañerías y caminos secundarios. Limpieza de cauces naturales y alcantarillas	MCT y Municipalidad de León	BCIE, BID, Banco Mundial y Gobiernos	...

Cuadro 9 (Conclusión)

Programa	Período de ejecución	Actividades por realizarse	Ente nacional encargado	Posibles fuentes de cooperación y financiamiento	Monto requerido (miles de dólares)
3. Arado profundo tierras planas	Mayo de 1992	Arado profundo con maquinaria de alrededor de 12,000 hectáreas en zonas donde su deposición fue de menos de 12 centímetros. (Se requiere arrendar maquinaria, pagar sueldos y salarios y combustibles)	MAG	BID, Banco Mundial y Gobiernos	550

Nota: Claves de las Agencias del Sistema:

1. AONR
2. FAO
3. HABITAT
4. OMM
5. ONUDI
6. OPS
7. PMA
8. PNUD
9. UNDRO
10. UNESCO
11. UNICEF

NICARAGUA: LISTA DE PROYECTOS DE REHABILITACION Y RECONSTRUCCION

Programa	Periodo de ejecución	Actividades por desarrollar	Ente nacional encargado	Posibles fuentes de cooperación y financiamiento	Monto requerido (miles de dólares)
<u>Mediano plazo</u>	Mayo de 1992 a 1996				
1. Resentamiento de familias afectadas	1992 a 1993	Resentamiento de 270 familias campesinas que viven en zonas donde solamente será posible mantener bosques naturales) en una extensión de 1,350 hectáreas de tierras de uso agrícola intensivo, y dotables de vivienda y toda la infraestructura de servicios	MAG, INRA, IRENA, MINSA, MET e INAA	Sistema de las Naciones Unidas (2, 3, 5, 6, 7, 10), BCIE, BID, Banco Mundial, FIDA y Gobiernos	3,000
2. Dotación de tierras de uso agrícola intensivo	1992 a 1993	Entrega de 1,850 hectáreas de tierras agrícolas, con infraestructura agrícola e insumos durante el primer año, para 370 familias que continuarán viviendo en sus lugares de origen	MAG e INRA	Sistema de las Naciones Unidas (2), BCIE, BID, FIDA y Gobiernos	1,200
3. Desarrollo integral en Cerro Negro					
a) Reforestación con especies naturales	1992 a 1996	Programa de regeneración del bosque natural en zonas más altas del Cerro Negro, incluyendo prevención y control de incendios, y vigilancia de bosques y fauna	IRENA	Sistema de las Naciones Unidas (2) y Gobiernos	1,500
b) Reforestación artificial	1992 a 1996	Siembrá de especies leñosas y madereras en 4,000 hectáreas de la zona afectada. Siembra de árboles frutales en 500 hectáreas. Establecimiento de 1,000 colonias de abejas	IRENA	Sistema de las Naciones Unidas (2), BCIE, BID, Banco Mundial y Gobiernos	4,500

/Continúa

Cuadro 10 (Conclusión)

Programa	Período de ejecución	Actividades por desarrollar	Ente nacional encargado	Posibles fuentes de cooperación y financiamiento	Monto requerido (en miles de dólares)
c) Desarrollo agrícola y agroindustrial	1992 a 1993	Asesoría técnica en manejo de cultivos adecuados a los suelos; financiamiento de insumos agrícolas y del establecimiento de pequeñas empresas agroindustriales para procesar yuca, caña y otros rubros; financiamiento de bodegas y la comercialización	MAG, INRA e IRENA	Sistema de las Naciones Unidas (2, 5, 8), ICAITI, BCIE, FIDA y Gobiernos	500
d) Infraestructura social	1992 a 1994	Reconstrucción de la infraestructura de educación, salud, agua potable, comunicación, etc.	MCT, MINSA, MED e INAA	Sistema de las Naciones Unidas (2, 6, 8, 11), BID, Banco Mundial y Gobiernos	...
4. Preparación y prevención ante desastres	1992 en adelante				
a) Formulación de plan de preparación para la zona de Cerro Negro	1992 a 1993	Elaboración y ensayo de un plan de evacuación y atención de población en la zona ante la posibilidad de que ocurran erupciones de varias intensidades	INETER y Defensa Civil	Sistema de las Naciones Unidas (6, 8, 9)	...
b) Sistema nacional de prevención de desastres	1992 a 1994	Organización del sistema nacional de prevención de desastres naturales de todo tipo, incluyendo la parte científica y la operacional	INETER y Defensa Civil	Sistema de las Naciones Unidas (4, 6, 8, 9, 10)	...

Nota: Claves de las Agencias del Sistema:

1. ACDI
2. FAO
3. HABITAT
4. OPH
5. ONUDI
6. OPS
7. PMA
8. PNUD
9. UNDP
10. UNESCO

11. UNICEF