

## IV

### EL HURACAN MITCH Y NICARAGUA

#### Muerte y destrucción (pero el ojo nunca se acercó)

El problema de naciones pequeñas y huracanes grandes está inmejorablemente ilustrado en el caso del huracán Mitch y Nicaragua. Perdido dentro de la cobertura masiva de los medios de comunicación se encontraba el hecho de que el ojo del huracán nunca tocó el territorio nacional de Nicaragua. De hecho, el Mitch estaba afectando a Nicaragua técnicamente no como un huracán sino como una tormenta tropical de avance lento. El daño provocado por la fuerza de la tormenta costera y el viento eran cuestiones relevantes para la seguridad de vidas y bienes únicamente a lo largo de la costa Atlántica menos poblada de Nicaragua. En cambio, el efecto importante del huracán Mitch en Nicaragua fue el producido por la precipitación, los aluviones y la inundación fluvial. Por otra parte: más de la

mitad y probablemente cerca de dos tercios de las pérdidas humanas ocurridas en Nicaragua resultaron del colapso del volcán Casitas y el consiguiente deslave de lodo y detritos que se produjo. O sea, sin el “desastre dentro del desastre” del volcán Casitas, Nicaragua aún habría tenido grandes pérdidas de bienes y de infraestructura, pero probablemente no más de 800 muertos; no la cifra final de más de 2.800. En efecto, el suceso de Casitas muestra que todavía carecemos de conocimientos cruciales acerca del modo en que los huracanes actúan como un riesgo múltiple y el modo en que los factores locales (por ejemplo, la debilidad de la ladera del volcán Casitas) pueden tener enormes consecuencias en la vulnerabilidad relativa de sitios o áreas específicas.

#### Nicaragua: una historia de desastres

El huracán Mitch difícilmente sea la primera catástrofe grave experimentada por Nicaragua. Aún más que la de otros países de Centroamérica, la historia de Nicaragua es una crónica de desastres naturales. El primer testimonio occidental de tales sucesos en realidad proviene de Colón, cuyas carabelas fueron arrastradas hacia el norte de la costa caribeña de Nicaragua por un huracán, en septiembre de 1502. En efecto, el 12 de septiembre de 1502, Colón, en una situación difícil, encontró aguas más protegidas al rodear un cabo en lo que es ahora el noreste de Nicaragua. Lo bautizó apropiadamente con el nombre de Gracias a Dios. Otros desastres nicaragüenses incluyen: 1) las erupciones múltiples del volcán de Momotombo (un hecho que en 1606 condujo a la reubicación de la ciudad de León); 2) la gran erupción explosiva del volcán Cosiguina en 1835 (que fue escuchada en lugares tan alejados como Colombia, México y Jamaica); 3) el aluvión de Managua de 1876, cuya historia es todavía transmitida como parte de la tradición oral de muchas familias nicaragüenses

y que quizás condujo al primer proyecto documentado de mitigación de riesgos del país (un canal de seis kilómetros que todavía está en uso como parte de un proyecto mas amplio de control estructural de inundaciones); 4) el terremoto de Managua de 1931 que mató a unas 4.000 personas y destruyó (con incendios) gran parte de la ciudad; y 5) el terremoto de Managua de 1972, que fue esencialmente una repetición del suceso de 1931 pero con más víctimas (de 6.000 a 10.000 muertos) y aún mayores daños al centro gubernamental, financiero y comercial del país.

Más de dos docenas de huracanes o tormentas tropicales importantes han azotado Nicaragua en el último siglo. Los más recientes incluyen a Irene (1971), Joan (1988), Bret (1993) y César (1996). El Mitch, sin embargo, fue uno de los más graves. El cuadro 12 (pág. 49) proporciona el resumen oficial de pérdidas elaborado por el gobierno a mediados de 1999.

Centrándose como es su costumbre en la economía, la EIU realizó un cálculo temprano estimando que el 30% de la segunda cosecha de

una gran cantidad de cultivos de 1998 en Nicaragua había resultado “devastada” y que el 70% de la infraestructura de transporte estaba dañada (EIU [Nicaragua], Cuarto Trimestre, 1998, pág. 7). La EIU también señaló (pág. 3.) que, al igual que Honduras, Nicaragua estaba entrando en severa dependencia internacional, al menos por un tiempo:

El principal problema del gobierno durante los próximos 18 meses será el de hacer frente a las consecuencias del huracán Mitch, que azotó al país a fines de octubre. El crecimiento caerá este año por debajo de las expectativas, y quizá sea negativo en 1999 debido a los daños causados por el huracán, pero esperamos una fuerte recuperación en 2000. La escasez asociada con el huracán impulsará presiones alcistas sobre los precios en los dos últimos meses de 1998, lo que seguirá durante los primeros meses del próximo año. Al país le resultará sumamente difícil cumplir con las metas acordadas con el FMI y dependerá en gran medida de la asistencia internacional de emergencia para financiar su fuerte desajuste en la balanza externa.

Los impactos políticos, por otra parte, fueron al menos tan problemáticos como los económicos. Según la EIU, el gobierno de Nicaragua estaba siendo severamente criticado por no haber declarado el desastre con la rapidez necesaria:

Las evaluaciones del impacto político del huracán son, necesariamente, muy tentativas en esta etapa. Sin embargo, las primeras señales indican que, a mediano plazo, el desastre puede conducir a un aumento de la oposición popular al gobierno del presidente Arnoldo Alemán Lacayo. Durante varias semanas antes de la llegada del huracán, los productores habían estado exigiendo la ayuda del gobierno para hacer frente a las consecuencias de una precipitación superior a la usual durante el mes de octubre. Sin embargo, el gobierno no declaró el estado de emergencia hasta principios de noviembre, después de que el huracán hubiera azotado al país. Es probable que esto refuerce la sensación creciente en el pueblo de que la administración actual es indiferente al sentimiento popular. [EIU (Nicaragua), Cuarto Trimestre, 1998, pág. 7]

Otros informes fueron más cáusticos (y llamativamente similares a las evaluaciones del huracán Georges en República Dominicana):

Este fue un desastre anunciado. El gobierno central ignoró los informes del servicio meteorológico y de defensa civil, restando importancia a las primeras advertencias e informando a los ciudadanos nicaragüenses que se trataba de un fenómeno localizado sin implicaciones nacionales graves.

El presidente... Alemán resistió las muchas recomendaciones, incluidas las de varios ministros, de declarar el estado de emergencia

nacional e implementar evacuaciones masivas y medidas de rescate. Dijo que no, que ese tipo de movilización era algo que harían los sandinistas, y él sin duda no era ningún sandinista. [Bendaña, 1999, pág. 18].

Esta cuestión de lo “sandinista” fue de gran importancia, y volveremos a ella más adelante, pero el hecho fue que recién el 30 de octubre de 1998 el Comité de Emergencia Nacional de Nicaragua fue formalmente convocado y se declaró el desastre (pero sólo para nueve departamentos, la principal subdivisión administrativa de Nicaragua). Varias de las personas entrevistadas pertenecientes a los organismos del gobierno nicaragüense encargados del clima y los desastres, mencionaron el problema de la lentitud gubernamental o la demora en reconocer al Mitch como un desastre o catástrofe, y cuando se referían al gobierno querían decir el presidente.

Al igual que en República Dominicana con el Georges y en Honduras con el Mitch, la distribución de la ayuda generó problemas políticos adicionales. La EIU mencionó toda una serie de temas relacionados:

Las consecuencias inmediatas del huracán Mitch, que azotó Nicaragua a finales de octubre, se caracterizaron por la presencia de disputas a nivel local entre miembros del gobernante Partido Liberal Constitucionalista (PLC) por un lado, y entre miembros del PLC y miembros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN, el principal partido de oposición) por el otro, acerca de la distribución de la ayuda a las áreas dañadas por el huracán. Esto dañó la reputación tanto del presidente [Alemán]... como de los sandinistas. El veloz traslado que dispuso Alemán de la responsabilidad del esfuerzo de socorro, pasando de los intendentes locales a la iglesia católica, ayudó a mejorar la provisión de ayuda aunque no neutralizó completamente la caída política provocada por el desastre. Una encuesta de opinión realizada por CID-Gallup determinó que sólo el 48% aprobaba el modo en que Alemán había enfrentado el desastre, mientras que un 45% lo desaprobaba. Muchos sintieron que se había equivocado al no declarar el estado de emergencia oficial en todo el país. Muchos también le objetaron el haber ordenado el desmantelamiento del comité de emergencia del huracán, que había creado especialmente, ya a fines de noviembre. [EIU (Nicaragua), Primer Trimestre, 1999, pág. 10.]

Otro informe era un poco más explícito acerca de la asistencia inmediatamente posterior al impacto:

Los donantes han tenido serias dudas, durante mucho tiempo, acerca del amiguismo y la corrupción que caracterizan al gobierno central de Nicaragua. De hecho, las primeras prestaciones

## **Cuadro 12**

### **Huracán Mitch: Gobierno de Nicaragua, pérdidas oficiales**

Muertos	3.045
Población afectada	1.000.000
Población que aún requiere ayuda 07/99	400.000
Casas dañadas o destruidas	151.215
Escuelas dañadas o destruidas	512
Centros de salud dañados o destruidos	140
Caminos dañados o destruidos	5.695
Puentes dañados o destruidos	1.933
Daños físicos	US\$ 1,3 billones

de ayuda de una u otra manera acababan en manos de las entidades dominadas por el Partido Liberal, mientras encontraban extrañas dificultades para llegar a los gobiernos municipales sandinistas. [Bendaña, 1999, pág. 22).

Walker (2000, pág. 84) destacó varios escándalos personales previos al Mitch que afectaron tanto a Daniel Ortega (FSLN) como al presidente Alemán y luego reunió algunos de los problemas padecidos por este último:

El apoyo a Alemán y a los liberales sufrió también por el manejo deficiente que hicieron de... el huracán Mitch. Más de dos mil cuatrocientas personas murieron y casi un quinto de la población de Nicaragua perdió sus hogares. Los daños económicos totalizaron más de US\$ 1500 millones. Trabajando con una administración pública reducida a su mínima expresión por una década de políticas neoliberales de reducción del estado y debilitada aún más por la corrupción, el amiguismo y la incompetencia, la administración de Alemán fue exasperantemente lenta en ayudar a los afectados por el desastre. Además... Alemán canalizó el alivio público nicaragüense a través de los gobiernos locales en los que los liberales estaban en el poder o a través de organizaciones del partido liberal en los lugares en los que no gobernaban. Incluso al principio intentó desviar el flujo de asistencia internacional destinada a las ONG (consideradas sandinistas por él) que no podía controlar.

No todas estas críticas fueron justas, pero fueron parte del entorno en el que se estaban construyendo la memoria y el "significado" del huracán Mitch. Debe observarse, sin embargo, que el gobierno nicaragüense terminó por establecer un sistema de recepción de ayuda y de distribución mucho más abierto, responsable y transparente, dando una función más relevante a la mucho más confiable iglesia católica. No obstante, este mecanismo de respuesta era

externo al gobierno y temporal, y necesariamente marginaba a la Defensa Civil nicaragüense, que también se encontró excluida del esfuerzo de socorro como mero espectador.

Entretanto, la recuperación y reconstrucción a más largo plazo (y los cientos de millones de dólares que representa) provocaron un enorme interés entre la sociedad civil de Nicaragua (aún más que en Honduras). Surgieron y/o se aliaron literalmente cientos de organizaciones para exigir participación en la toma de decisiones sobre la reconstrucción, y se generaron considerables conflictos políticos para determinar el modo en que debían relacionarse con la Comisión Nacional de Reconstrucción, que se formó después del Mitch, basada en un modelo de organización formado a raíz del terremoto de Managua de 1972 (con la expectativa de obtener mejores resultados). En efecto, una observación interesante en este sentido fue que en la Nicaragua post-Mitch, "la mayor parte de las organizaciones de base creadas durante el gobierno sandinista [1979-1990] directamente dejaron de responder al gobierno y al FSLN, y se pusieron a trabajar decididamente junto con las ONG nacionales e internacionales para afrontar el desastre común" (Walker, 2000, pág. 85).

Dejando de lado las cuestiones de alivio, recuperación y reconstrucción, es ahora útil volver atrás y analizar la cuestión de la respuesta institucional a los desastres y los cambios post-Mitch. Este es un tema particularmente interesante, en parte porque Nicaragua es un país excepcionalmente complicado histórica y políticamente.

## **Evolución institucional: Del somocismo al sandinismo a través de la guerra civil**

Nicaragua puede en realidad trazar su historia de respuestas organizadas a desastres desde el aluvión de Managua de 1876, cuando se crearon diversos comités para ofrecer una vigilancia independiente de la recepción y el gasto de los fondos, administrar la asistencia y planificar la mitigación (incluido el canal de control de inundaciones mencionado anteriormente). Fue también en 1876 que se dispuso que la Guardia Presidencial cumpliera una función de respuesta a desastres, un interesante precedente nicaragüense de la participación militar en casos de desastre, y también un modelo común a la mayor parte de América Latina y a otros países en desarrollo. Esencialmente, el desastre de 1876 estableció las bases de un modelo de manejo de emergencias que incluía una fase de respuesta y una de recuperación, y que incorporaba conceptos de avanzada tales como evaluación de riesgos y mitigación de amenazas.

Después del terremoto de 1931 en Managua, el gobierno central siguió el modelo de 1876 (incluida la vigilancia independiente de los fondos de ayuda) pero con diferencias importantes, particularmente la declaración del estado de guerra y la imposición de la ley marcial “hasta que el orden constitucional se haya reestablecido”. Con una significativa presencia militar norteamericana en esa época, la Guardia Nacional Nicaragüense (Ejército) se encargó de proporcionar la estructura de comando y la logística necesarias para llevar a cabo todas las actividades de respuesta y recuperación, y muchas de las de reconstrucción y restauración. El desastre contribuyó al ascenso al poder del primer miembro de la familia Somoza, con total respaldo y apoyo del gobierno de los Estados Unidos, destacado por la presencia de marines, unidades de aviación militar y navíos norteamericanos anclados en Corinto, el principal puerto nicaragüense en la costa del Pacífico.

El desastre de 1931 y sus consecuencias sentaron de este modo las bases no sólo para la dinastía de Somoza sino también para la resistencia armada contra la intervención militar extranjera, acontecimientos históricos no siempre percibidos fuera de Nicaragua. Esencialmente, la combinación del ascenso al poder del

primer Somoza y la presencia político-militar de Estados Unidos, desató el famoso movimiento de guerrillas liderado por César Augusto Sandino, cuyas acciones (incluido el hecho de que los marines norteamericanos lo persiguieran infructuosamente por la mitad del país) inspiraron al moderno Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), agrupación de izquierda comúnmente conocida como “los sandinistas”.

Después del terremoto de 1972, el gobierno central (oficialmente una junta de tres miembros) declaró el estado de emergencia nacional, impuso nuevamente la ley marcial, y formó un Comité de Emergencia Nacional que comprendía a todos los ministros del gobierno, siguiendo el modelo de los desastres de 1876 y 1931. La única diferencia crucial en este caso fue que no se dispuso la vigilancia independiente de los fondos. El director en jefe de la Guardia Nacional, el General Anastasio Somoza Debayle (otro Somoza más, 41 años después del terremoto de 1931), fue designado director del comité. Otro cuerpo asesor, el Comité de Reconstrucción Nacional, se formó posteriormente e incorporó a dirigentes del sector privado y de la iglesia así como también a funcionarios públicos. Este comité desempeñó una función asesora fundamental y se encargó de elaborar importantes recomendaciones de políticas, aunque las decisiones finales eran todavía responsabilidad del Comité de Emergencia Nacional presidido por Somoza.

La omisión del transparente comité independiente y la centralización y el control de todos los esfuerzos de socorro internacionales y locales, combinados con actos concretos de mal manejo y malversación de fondos, dio lugar a una corrupción generalizada en el período posterior al desastre de 1972. Estas transgresiones desataron por una parte el descontento con el régimen y por la otra fortalecieron el movimiento de guerrillas sandinistas. A pesar de estos elementos negativos, el trabajo del Comité de Emergencia Nacional y del Comité de Reconstrucción Nacional dio lugar a importantes iniciativas sobre el manejo y la mitigación de emergencias, incluido el código de construcción de 1973 para Managua y una base legal para la respuesta en casos de desastre (la

Ley de Emergencia Nacional de 1973, que dio al consejo de ministros autoridad para declarar el estado de emergencia en casos de “calamidad pública”).

En mayo de 1976, se sancionó la Ley de Defensa Civil, estableciendo el Instituto de Defensa Civil de Nicaragua bajo la autoridad de la Presidencia de la República (todavía en manos de Somoza). Esta ley aclaró muchos de los conceptos y objetivos de la ley de 1973 y estableció un Plan Nacional de Control y Prevención de Desastres, que también intentó definir la función de los gobiernos departamentales y municipales en el manejo de emergencias.

En julio de 1979, después de tres años de una guerra civil amarga y enormemente destructiva destinada a destituir al régimen de Somoza, el FSLN (los sandinistas), con considerable y manifiesto apoyo diplomático del gobierno de Estados Unidos, tomó el poder en Nicaragua. En 1981, el gobierno Sandinista creó el Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER). El INETER agrupó bajo una única estructura diversas entidades que anteriormente habían trabajado de un modo disperso. También creó entidades nuevas. El INETER se encarga actualmente de brindarle al gobierno de Nicaragua apoyo técnico en geodesia y cartografía (elaboración de mapas), servicios meteorológicos, recursos hídricos, geofísica, aprovechamiento de la tierra y amenazas naturales.

Un año después de la creación del INETER, se sancionó la Ley de 1982, creando el Estado Mayor de Defensa Civil dentro de la estructura del Ejército Popular Sandinista (EPS, el “nuevo” ejército nicaragüense). En realidad, la función básica de la Defensa Civil Nicaragüense en ese momento era la de “defensa de la revolución” durante la guerra con los contras apoyados por Estados Unidos. Como tal, era un cuerpo esencialmente político, nominalmente civil pero obviamente muy conectado al EPS (una relación que resultaría problemática en 1998). Para organizar la defensa nacional (y civil), el gobierno sandinista decidió dividir el país en siete regiones, cada una de ellas con considerable autonomía.

Es importante destacar que se instituyó un programa de estudios especializados para los oficiales militares que servían en la Defensa Civil nicaragüense, programa que incluía varios cursos sobre el manejo de emergencias. Por

consiguiente, hacia finales de los años ochenta, Nicaragua por primera vez contaba con un cuadro de personal al menos rudimentariamente adiestrado en el manejo de emergencias. El sistema de defensa civil fue puesto a prueba durante el huracán Joan, que recorrió Nicaragua del Caribe al Pacífico en 1988. El nuevo sistema contribuyó para que la pérdida de vidas se mantuviera en un mínimo durante ese desastre (sólo 25 muertos). El sistema también resultó eficaz en la respuesta y los esfuerzos de recuperación después del tsunami que asoló la costa del Pacífico en 1992.

La Defensa Civil nicaragüense se fortaleció en 1992 bajo un acuerdo de cooperación regional (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Nacionales en América Central, CEPREDENAC), con financiamiento de la Comunidad Europea (principalmente de Alemania y Suecia). Posteriormente se formó un “CEPREDENAC NACIONAL” como una organización general para la defensa civil en Nicaragua, que incluía diversos departamentos del gobierno y, especialmente, al INETER.

Otro episodio que puso a prueba al sistema, el huracán César, recorrió Nicaragua de una costa a la otra en 1996, pero las pérdidas de vidas y los daños fueron nuevamente mínimos. La nueva estructura, combinando los esfuerzos del INETER y Defensa Civil, tuvo el mérito de efectuar una buena preparación y de aumentar el conocimiento del público mediante advertencias oportunas, claras y específicas, emitidas a través de una variedad de medios de comunicación impresos y electrónicos.

Por consiguiente, todo indicaba que la Defensa Civil nicaragüense era la principal organización encargada de la respuesta al huracán Mitch. En teoría, Defensa Civil tiene un personal permanente de 58 empleados distribuidos en siete oficinas regionales. Sin embargo, informes de campo, entrevistas y observaciones indican que Defensa Civil era más fuerte en papel que en la realidad (quizás en el orden de un 40%). Bendaña ofreció esta observación más general acerca del estado de la preparación a nivel local en Nicaragua en las vísperas del Mitch:

Las bases elementales de la presencia del gobierno—como estructuras de defensa civil, policía, bomberos y clínicas sanitarias, para no mencionar entidades municipales con facultades mínimas—directamente no existían o contaban con escasísimo personal pobremente capacitado

y mal pagado, con poco o ningún enlace de comunicación con la capital o con las autoridades centrales. [Bendaña, 1999, pág. 18.]

Por lo tanto, a pesar de los éxitos relativos con desastres anteriores, la Defensa Civil nicaragüense fue superada por el huracán Mitch y su devastador y lento recorrido, cargado de lluvia, a través de Centroamérica. Operativamente, la Defensa Civil nicaragüense fue casi inmediatamente eclipsada por los militares regulares; luego resultó aún más marginada cuando la ayuda se recanalizó por medios alejados del gobierno, a través de la iglesia y las ONG.

En parte debido a las pérdidas producidas por el volcán Casitas, el huracán Mitch nunca será olvidado en Nicaragua. Aunque la pérdida de vidas debida al huracán no alcanzó las cifras de los terremotos de Managua de 1931 y 1972, las víctimas, la población que perdió sus casas y los daños a la infraestructura nacional le han valido al Mitch un lugar destacado en la historia de desastres de Nicaragua. El huracán fue también, indudablemente, el desastre mejor cubierto por los medios en la historia del país.

## Tiempo de cobertura de los medios de comunicación

Abarcando un período de 10 semanas (del 20 de octubre al 29 de diciembre de 1998) y los tres principales periódicos nicaragüenses (La Prensa, El Nuevo Diario y La Tribuna), el cuadro 13 (pág. 54) muestra el número total de artículos sobre el Mitch publicados por semana. Empezando con la semana previa a la llegada del huracán y siguiendo la evolución de las actividades posteriores al impacto, se publicaron 742 artículos detallando los efectos del Mitch. La figura 4 (pág. 55) muestra gráficamente los mismos datos.

Como puede verse, la cobertura aumentó a medida que el Mitch se aproximaba y empezaba a afectar al país (semana uno), luego subió de modo marcado en las semanas dos y tres cuando

los efectos totales de la tormenta se hicieron claros. La cobertura descendió en forma aguda desde la semana tres (178 artículos) hasta la semana cuatro (68 artículos) y siguió descendiendo hasta las semanas siete y ocho, cuando la reconstrucción, y especialmente la financiación, se convirtieron en preocupaciones fundamentales (la cobertura en realidad se triplicó desde la semana seis a la semana siete, pasando de 27 a 88 artículos).

Como en Honduras, hubo una diferencia significativa entre los periódicos con respecto a la cobertura del huracán Mitch. La Prensa fue el de mayor cobertura con 356 artículos, El Nuevo Diario registró 216 y La Tribuna sólo 170.

## Crédito asistencial

Los cuadros 14 y 15 (páginas 56 y 57) muestran la información que la prensa nicaragüense ofreció sobre la ayuda externa. Nuevamente, estos cuadros representan la cantidad de artículos sobre asistencia ordenados por donante. El cuadro 14 contiene el recuento de artículos sobre asistencia por país. El donante más mencionado fue Estados Unidos con 44 artículos, seguido de España con 19 y Francia con 11.

El cuadro 15 contiene la cantidad de artículos sobre la asistencia de las ONG, OIG y EMN. El donante más mencionado en esta categoría fue el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con siete artículos, seguido del BID con cinco artículos y la Cruz Roja con cuatro. CARE y el Banco Mundial figuran a continuación con tres cada uno.

## Culpas

A diferencia de la participación directa y sumamente visible del presidente Flores en Honduras, el presidente de Nicaragua, Alemán, trató de distanciarse del Mitch y sus consecuen-

cias, en parte porque los medios de Nicaragua están mucho más identificados con partidos políticos que en Honduras, especialmente El Nuevo Diario, que está estrechamente asociado

### **Cuadro 13**

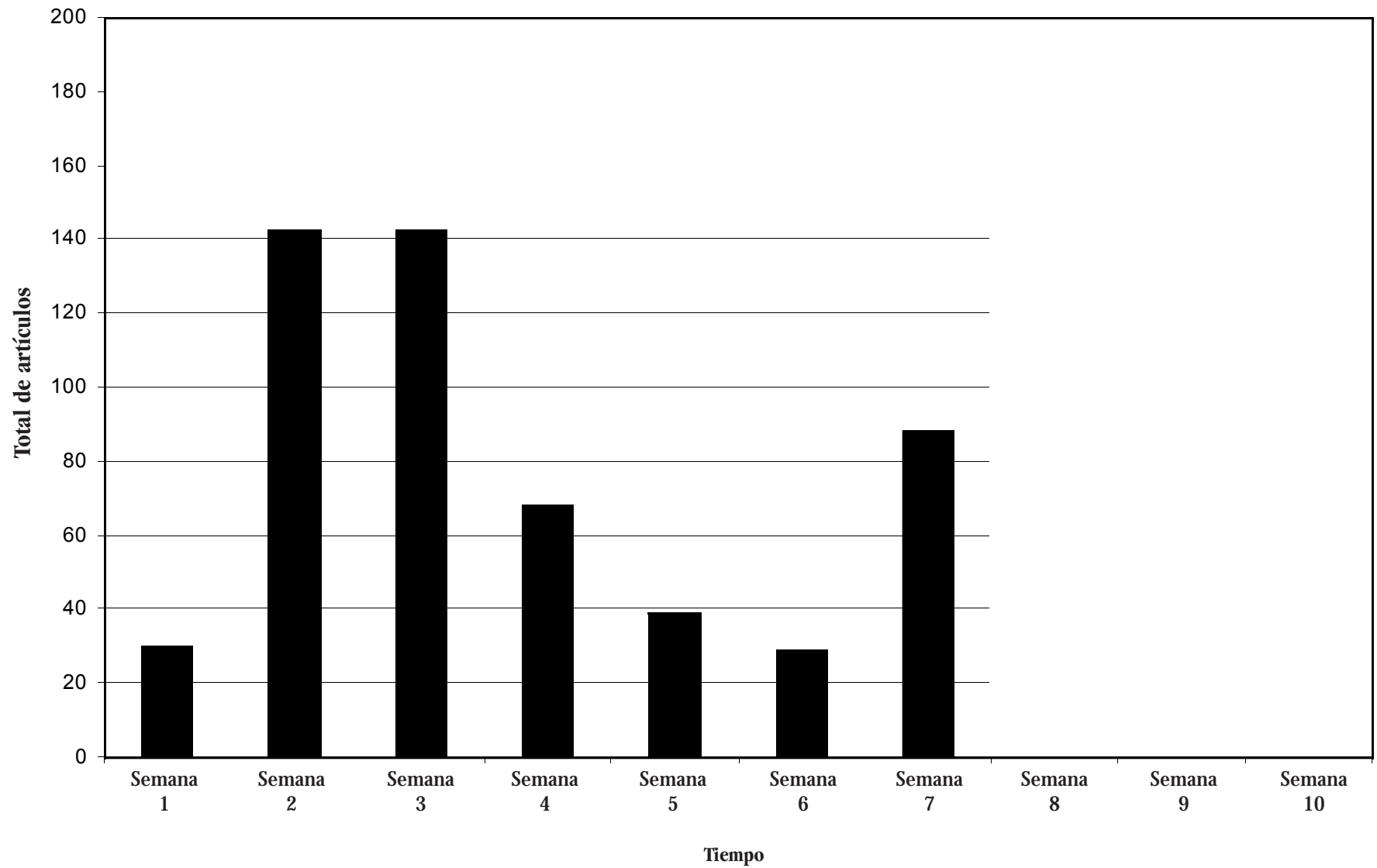
#### **Cobertura del huracán Mitch: los “tres grandes periódicos” nicaragüenses**

*Número de artículos publicados*

Semana 1 (20-27 de octubre)	30
Semana 2 (28 de octubre-3 de noviembre)	161
Semana 3 (4-10 de noviembre)	178
Semana 4 (11-17 de noviembre)	68
Semana 5 (18-24 de noviembre)	39
Semana 6 (25 de noviembre-1 de diciembre)	29
Semana 7 (2-8 de diciembre)	88
Semana 8 (9-15 de diciembre)	88
Semana 9 (16-22 de diciembre)	38
Semana 10 (23-29 de diciembre)	23



**Figura 4**  
**Cobertura del huracán Mitch: los “res grandes” periódicos nicaragienses**



## Cuadro 14

### Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios nicaragüenses, por país donante

<i>País</i>	<i>Número de artículos</i>
EUA	44
España	19
Cuba	11
Francia	9
México	9
Brasil	7
Taiwan	7
Alemania	6
Italia	6
Países Bajos	6
Finlandia	5
Austria	4
Argentina	3
Canadá	3
China	3
Inglaterra	3
Japón	3
Dinamarca	2
Unión Europea	2
Suecia	2
El Salvador	1
Panamá	1
Rusia	1
Uruguay	1

## **Cuadro 16**

### **Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios nicaragüenses, por ONG, OIG y EMN**

<i><b>ONG/OIG/EMN</b></i>	<i><b>Número de artículos</b></i>
Programa Mundial de Alimentos	7
Banco Interamericano de Desarrollo	5
Cruz Roja	4
Banco Mundial	3
Care	3
GTZ (Alemania)	2
Nicaragüenses en Miami	2
Organización de Estados Americanos	2
Organización Panamericana de la Salud	2
Naciones Unidas	2

Las siguientes ONG, OIG y EMN fueron mencionados en un artículo: ADES, ADRA- Dinamarca, Aldeas SOS, American Airlines, American Express, BCIE, Iglesia Católica, Greenpeace, IDSM (Moravos), FMI y Western Union.

con el FSLN (sandinistas). El Nuevo Diario fue constante y sistemáticamente crítico del presidente y una importante fuente de atribución de culpas. En cambio, La Tribuna y La Prensa fueron más solidarios con el gobierno y se convirtieron en mecanismos utilizados para rechazar culpas, recalcando la “solidaridad” y las oportunidades nacionales para la “reconstrucción de la sociedad”.

Analizando retrospectivamente la atribución de culpas en general, podemos identificar lo siguiente:

1) *La falta de una declaración.* El presidente Alemán fue duramente criticado, especialmente por la oposición, por demorar tanto en declarar el estado de emergencia nacional. Trató de rechazar esta crítica diciendo que lo preocupaba el hecho de que no todo el país estaba afectado en la misma forma y que instituciones e individuos “oportunistas” podían aprovechar la declaración de emergencia como un pretexto para dejar de pagar préstamos.

2) *Falta de compromiso presidencial.* El presidente Alemán fue apodado “el que llegó y se fue”, ya que viajó a diferentes sitios con caravanas de asesores y periodistas, pero se iba sin brindar ninguna respuesta significativa a la devastación.

3) *Rechazo de los médicos cubanos.* El gobierno de Alemán fue altamente criticado, principalmente por El Nuevo Diario, por rehusar la ayuda de un equipo médico cubano e impedir su entrada a Nicaragua en la frontera con Honduras.

4) *El favoritismo partidario.* Esta crítica fue complicada, pero parecía que cada uno estaba culpando a todos los demás (justa o injustamente) sobre los modelos de distribución de la ayuda. Los gobiernos locales culparon al gobierno central por falta de asistencia inmediata. El gobierno central acusó a los municipios de distorsionar los hechos, y los sandinistas de la oposición replicaron quejándose de que la ayuda iba sólo a la iglesia católica

y a los municipios controlados por el partido del gobierno o por alguno de sus aliados. (Finalmente, el FMI y otros donantes instaron públicamente a que se acabara con las peleas.)

En contraposición con las culpas, los tres periódicos elogiaron a los militares nicaragüenses (y a los militares de Estados Unidos, lo que constituyó un cambio sorprendente desde los días de la guerra de los contras) por sus actividades de rescate y asistencia. Como en Honduras, la asistencia internacional recibió una cobertura positiva y esencialmente sin críticas.

El caso nicaragüense es la prueba de fuego de la imparcialidad de los medios en el tratamiento de la asistencia internacional, especialmente la de Estados Unidos. Si había un lugar en el que se debían encontrar críticas y culpas en las tormentas de 1998 respecto a la asistencia internacional o la norteamericana, era en el periódico opositor El Nuevo Diario, estrechamente vinculado con los sandinistas. Es alentador verificar que los medios nicaragüenses, incluido El Nuevo Diario, brindaron una cobertura extensa y positiva de la asistencia de la comunidad internacional, y que los Estados Unidos recibieron al menos su parte. Quizás debido al desastre y a la función de los Estados Unidos en la respuesta (incluido el SOUTHCOM), pareciera en verdad que una nueva era habría empezado en las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua.

Sin embargo, tanto en República Dominicana y como en Honduras, los medios fueron mucho más críticos, e incluso encarnizadamente críticos, con sus respectivos gobiernos. Esta mayor politicización local de los desastres y de la respuesta a los desastres ofrece un contraste interesante con respecto a 20 años atrás, cuando hubo una intensa crítica a la comunidad internacional en la respuesta a los desastres. Ese problema parece haberse reducido considerablemente, al menos en el hemisferio occidental.

## **Elaboración de políticas en curso: cambios y propuestas posteriores al Mitch en Nicaragua**

Desde el huracán Mitch, se ha tomado en Nicaragua una serie de importantes medidas, cuya elaboración fue monitoreada. Las más importantes son las siguientes:

1) *La descentralización del manejo de emergencias mediante a) el desarrollo, a través de capacitación y ejercicios, de la capacidad de los municipios, basado en la Ley*

*de la Autonomía de los Municipios de 1992, y b) una mayor regionalización de la Defensa Civil.*

*2) La reactivación de una ley originalmente propuesta, pero no aprobada, en 1995.* Esta ley, conocida como Ley de Creación del Sistema Nacional de Defensa Civil para la Prevención, Mitigación y Manejo de los Desastres, se debatió y aprobó en el período legislativo de 1999. Potencialmente modifica el manejo de emergencias en Nicaragua de una manera muy significativa al incluir un fondo de desastres en el presupuesto por primera vez en la historia nicaragüense. Esta ley y su implantación deben vigilarse estrechamente, especialmente teniendo en cuenta que parece estar desarrollándose un conflicto entre el INETER y la Defensa Civil nicaragüense sobre la función que debe tener cada institución en el manejo de emergencias.

*3) Creación de una oficina de amenazas natu-*

*rales dentro del INETER.* Esta oficina se encarga de brindar apoyo técnico para estudios que incluyan evaluación de riesgos, evaluación de vulnerabilidad, y preparación y mitigación para casos de desastre. Esta nueva oficina ya ha emprendido varios estudios piloto y otros proyectos con el apoyo de las dependencias gubernamentales centrales, el gobierno municipal de Managua, la CEPREDENAC y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.

*4) Un compromiso del gobierno central para la creación de una “cultura nacional de prevención y mitigación de desastres”.* El vicepresidente de Nicaragua ha sido puesto a cargo de la concreción de esta iniciativa, y uno de los objetivos consiste en dejar de pensar sólo en términos de respuesta y reconstrucción para empezar a considerar la “transformación de estructuras existentes”.

## En resumen

La Defensa Civil nicaragüense resultó abrumada por el huracán Mitch y posteriormente marginada por los militares mismos y por una combinación de la iglesia, las ONG y, en términos generales, la sociedad civil nicaragüense. En efecto, aún dentro del gobierno, la Defensa Civil nicaragüense tuvo un problema, que fue el de su histórica asociación con el EPS (y por consiguiente con los sandinistas) lo que generó la desconfianza con que fue considerada por la administración de Alemán. Si bien este es un hecho exclusivo de Nicaragua y un efecto residual de la guerra civil y de la guerra de los contras, fue un factor importante. El hecho de que la Defensa Civil nicaragüense no estuviera completamente integrada con el ejército (era, después de todo, un organismo nominalmente civil y que reportaba oficialmente ante la presidencia) significó que tampoco fuera considerada “militar”. En resumen, estaba en una posición institucionalmente insostenible cuando se enfrentó con una catástrofe de la envergadura del Mitch.

Centrándose más específicamente en la respuesta nicaragüense al desastre, pueden ofrecerse las siguientes conclusiones: 1) el seguimiento de la tormenta y las advertencias de las autoridades del gobierno central fueron precisos y razonablemente oportunos; 2) sin embargo, el reconocimiento por parte del

gobierno central de la amenaza y la activación de los planes de emergencias fueron muy lentos; 3) la fase de respuesta inicial no fue eficaz debido a la gravedad del impacto del fenómeno; y 4) el trágico “desastre dentro del desastre” del volcán Casitas y su aluvión de barro y detritos tomó a todos por sorpresa.

Es todavía demasiado temprano para afirmarlo (las leyes y los planes son una cosa; los programas, los proyectos y los presupuestos son la prueba real), pero tal vez el huracán Mitch haya finalmente logrado que Nicaragua (sociedad y gobierno) se concentre en un tema mucho más importante: la interdependencia de la vulnerabilidad a los riesgos y las estructuras eficaces de gestión de emergencias en actividades nacionales tan diversas como el uso de la tierra, la planificación, el manejo del medio ambiente, las prácticas de desarrollo y, especialmente, la formulación de políticas.

En el pasado, para tomar un ejemplo, la falta de políticas coherentes y responsables de uso de la tierra, claramente dio lugar a que se establecieran centros de población nicaragüense en áreas sumamente vulnerables. El huracán Mitch reveló todo lo trágico que puede ser esa desatención. El Mitch también demostró que los diseños de la infraestructura, aun cuando cumplieran con normas generales de ingeniería, a menudo no tenían en cuenta la vulnerabilidad

relativa de sitios específicos. Lamentablemente, estos ejemplos pueden generalizarse fácilmente a otros países, y no solo de Centroamérica, incluyendo países desarrollados como Estados Unidos, que han experimentado un desarrollo urbano notoriamente mayor en comunidades costeras, áreas inundables y otras zonas vulnerables.

Finalmente, describiendo uno de los temas más graves que afecta a Centroamérica, y en realidad a todo el mundo, la EIU ofreció esta perspectiva:

Una de las enseñanzas clave que dejó el huracán Mitch fue que el ritmo actual de deforestación (calculado en unas 100.000 has por año) y el avance continuo del sector agropecuario sobre

reservas de selva tropical... ha aumentado enormemente el potencial destructor de los desastres naturales... Todas las evaluaciones posteriores al huracán hechas por [las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo] han hecho hincapié en la importancia de una estrategia integral de protección ambiental en el desarrollo a largo plazo de Nicaragua. Pero para consternación de la comunidad diplomática de Managua, cuando el [gobierno de Nicaragua] presentó su lista final de proyectos en una conferencia pública... no se había incluido ninguno de los proyectos de la comisión ambiental. [EIU (Nicaragua), Segundo Trimestre, 1999, pág. 18]<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sin embargo, merece mencionarse que la deforestación no fue uno de los factores que provocaron el deslave de lodo y detritos del volcán Casitas. En realidad, las laderas de este volcán están casi completamente forestadas. Una inspección realizada a principios de noviembre de 1998 en el lugar y un estudio científico posterior dirigido por el INETER señalaron una combinación de causas geológicas e hidrológicas como causantes de los aluviones. Aparentemente, fue un deslizamiento de tierra producido en la cumbre del volcán, de aproximadamente 130.000 metros cúbicos de volumen, lo que se constituyó en el disparador de la tragedia. El mismo estudio también identificó deslizamientos de tierra similares al oeste y al norte del fenómeno inducido por el Mitch, de aproximadamente 400.000 y 600.000 metros cúbicos de volumen respectivamente, que datan de tiempos prehistóricos. Marcas aluvionales halladas en las proximidades del Casitas y de otros volcanes cercanos, también constituyen señales de antiguos aluviones y deslizamientos de barro.