

IV. LAS NUEVAS NECESIDADES DE COOPERACION INTERNACIONAL

1. Consideraciones generales

Como se ha consignado, las inundaciones causaron serios daños materiales en la infraestructura física y social y un enorme perjuicio en la capacidad productiva de Nicaragua, afectando con mayor intensidad las zonas donde se concentran las actividades económicas del país y, muy en especial, las que generan la mayor parte de las divisas y los ingresos fiscales.

Este desastre viene a superponerse a una situación en la que el gobierno nicaragüense estaba enfrentándose a la de por sí importante tarea de recuperación de los daños causados por el terremoto de 1972 --que no fueron totalmente reparados por la administración anterior pese al largo tiempo transcurrido-- así como de los efectos de la guerra de 1978-1979. Además, el gobierno se había propuesto mejorar las condiciones de vida de la población y tornar más equitativa la distribución del ingreso, tareas que requerían de un esfuerzo económico y de una movilización popular de gran envergadura. Tampoco puede hacerse caso omiso al hecho de que la enorme deuda heredada, no obstante haberse renegociado recientemente en condiciones más favorables, imponía una erogación elevada de las escasas divisas con que contaba el país.

Es innegable que la comunidad financiera internacional ha contribuido con un importante aporte a los esfuerzos de reconstrucción del gobierno nicaragüense, al prestar y donar una suma cercana a los 1 300 millones de dólares a partir de julio de 1979. Sin embargo, ese aporte ha sido insuficiente para que el país se reponga de los daños ocasionados por los dos desastres que lo afectaron en la década de los setenta, y a la vez le haga frente a los múltiples obstáculos que dificultan su desarrollo.

El desastre de mayo de 1982 vino a agravar la situación prevaleciente antes de esa fecha, y provocará mayores y múltiples efectos adversos. Por un lado, obligará a realizar gastos --no previstos-- para rehabilitar o

/reponer,

reponer, en lugar de aumentar, el acervo de capital existente, a costos de reposición muy superiores al valor original que tenía el patrimonio existente. Por otro lado, la capacidad de la economía nacional para financiar dichos gastos --tanto por el lado del ahorro como del sector externo-- se verá sin duda afectada por espacio de dos o tres años.

Además existe un sentido de urgencia en la realización de algunas labores de rehabilitación y reconstrucción, especialmente las relacionadas con la reconstrucción de caminos de producción y la rehabilitación de infraestructura agrícola, por cuanto deben efectuarse con la debida oportunidad para asegurar la siembra de algunos cultivos como el algodón y los granos básicos, actividad que no puede alargarse más allá de mediados de agosto.

Destaca, por lo tanto, en primer lugar, la necesidad de proporcionar con urgencia a Nicaragua, aparte de la ayuda de emergencia, un apoyo significativo para el balance de pagos y el financiamiento al sector público. Sólo de esa manera podrá evitarse un importante deterioro de las condiciones de vida de la población y una ausencia de liquidez que podría impedir a Nicaragua afrontar sus compromisos con el exterior.

En segundo lugar, se estima necesario que Nicaragua, con la ayuda de la comunidad internacional, enfrente este nuevo desastre de una manera que permita reducir o eliminar, en la medida de lo posible, cualquier efecto negativo sobre el esfuerzo de desarrollo económico y social que el país ha venido realizando. En otras palabras, resulta imperativo articular los esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción con los planes de desarrollo vigentes antes del desastre, tratando de no alterar en su esencia el cumplimiento de las metas y objetivos de desarrollo que se ha trazado el Gobierno de Reconstrucción Nacional. Ello significa que la ayuda internacional para atender los daños causados por el desastre deberá ser de carácter adicional, y no sustitutiva de la originalmente prevista para

/apoyar

apoyar los planes de desarrollo. Como resultado del desastre, el gobierno no sólo tendrá la difícil tarea de obtener los recursos externos previstos en su programación financiera ante la estrechez creciente de recursos, sino que ahora requerirá de mayor financiamiento para necesidades no previstas.

En tercer lugar, debe determinarse la ayuda que se precisa para las tres etapas siguientes a un proceso de esta naturaleza: emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Ello no significa que deba seguirse un orden cronológico riguroso, puesto que, en algunos casos, incluso podrían abordarse en forma simultánea o complementaria. A guisa de ejemplo, cabe citar que la ayuda en alimentos se precisará hasta que se recojan las nuevas cosechas, en tanto que la rehabilitación y reconstrucción --ya iniciadas-- podrán requerir de un plazo más largo, probablemente no inferior a 18 meses.

Finalmente, es indudable que la eficacia, rapidez y seriedad con que las autoridades nicaragüenses y las organizaciones populares --tanto a nivel nacional como departamental-- han respondido a la emergencia impuesta por el desastre, constituye una garantía de que se dispone de una capacidad de organización adecuada para movilizar y orientar un caudal apreciable de asistencia internacional con el fin de emprender los trabajos de reconstrucción y desarrollo. Dicha capacidad podría ser fortalecida a base de cooperación técnica externa, sobre la cual se apuntan algunos lineamientos más adelante.

2. Las características de la asistencia internacional requerida

Si bien es aún prematuro estimar la magnitud total de la asistencia internacional que se precisará para reparar los daños causados por las inundaciones, el cálculo presentado en páginas precedentes indica una suma de aproximadamente 220 millones de dólares sólo en pérdidas directas de activos físicos. Por otro lado, resulta factible señalar algunas de las características que dicha asistencia podría tener.

Por el tipo de daños causados, que afectaron en gran medida la capacidad de exportación, y la situación del balance de pagos, obviamente Nicaragua requerirá en los próximos 18 meses de financiamiento internacional adicional --de fuentes públicas y privadas-- para evitar el desquiciamiento de su sector externo. Ante la considerable carga a la que el país debe hacer frente para cubrir el servicio de su deuda externa ya renegociada, ese volumen adicional al monto de ingresos netos de capital que se han venido movilizando en los años recientes, plantearía sin duda problemas muy graves de capacidad de endeudamiento, salvo que se concediese en condiciones muy favorables en términos de plazo, período de gracia e interés, o como donaciones.

Resulta justificable además que --habida cuenta de las dificultades que habrá de enfrentar el gobierno como resultado del desastre-- se diseñara y pusiera en práctica un esquema de apoyo directo, flexible en lo que a aportaciones de contrapartida local se refiere. Dicho de otra manera, es indispensable que los nuevos préstamos, además de concederse en condiciones altamente favorables, cubran la casi totalidad del costo de los programas o proyectos.

En vista de la extrema urgencia con que Nicaragua necesita disponer de asistencia financiera creciente del exterior para atender la emergencia, rehabilitación y reconstrucción, para evitar que el sector externo llegue a condiciones críticas en el plazo inmediato, cabe presentar algunas sugerencias a los organismos financieros internacionales.

En primer lugar y en forma inmediata, se podrían reorientar los recursos no utilizados de algunos préstamos ya concedidos y reanudar aquellos que se encuentran "congelados". En segundo lugar, convendría otorgar

/un tratamiento

un tratamiento preferencial que vaya de acuerdo con la magnitud del desastre y las condiciones imperantes antes de éste, flexibilizando los procedimientos, mecanismos y condiciones que usualmente se aplican para la evaluación y aprobación de solicitud de préstamos, en la misma forma en que se manejaron algunos proyectos después de la guerra. Finalmente, sería altamente deseable que se otorgue financiamiento por programas --y no por proyectos-- con el propósito de evitar los atrasos que imponen la formulación y aprobación de proyectos específicos.

Nicaragua dispone afortunadamente --como resultado de las tareas de reconstrucción después de la guerra-- de un organismo ad hoc para canalizar y dirigir las acciones de movilización y absorción de recursos externos: el Fondo Internacional de Reconstrucción (FIR).

En lo que se refiere al apoyo al balance de pagos, el país ya ha aprovechado al máximo las instancias de que dispone el proceso de integración centroamericano (especialmente el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria), y no parecería viable llegar a acuerdos en el corto plazo con el Fondo Monetario Internacional. De ahí que ese apoyo deberá provenir de líneas de crédito, depósitos interbancarios de bancos centrales de naciones amigas, y préstamos oficiales de fuentes bilaterales.

Finalmente, convendría acudir al Programa Especial de las Naciones Unidas para proporcionar socorro de emergencia y ayuda para el desarrollo, establecido por la Asamblea General mediante resolución 3202 (S-VI), ya que el desastre de fines de mayo de 1982 claramente llena los requisitos establecidos para ello.

3. Los campos específicos que requieren asistencia internacional prioritaria

No es indispensable esperar a que se concluya un plan pormenorizado de reconstrucción para poder señalar los proyectos, programas, sectores o áreas geográficas que requieren de atención urgente por parte del gobierno y la comunidad internacional. El análisis de los daños efectuado en este documento permite identificar las áreas o sectores que sin lugar a dudas deben gozar de prioridad. Estas actividades que se resumen a continuación, y se presentan en forma desagregada en el cuadro 20, corresponden a las tres etapas posteriores al desastre ya señaladas: es decir, emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Cabe insistir nuevamente, sin embargo, en que dicha clasificación o subdivisión no implica necesariamente un orden cronológico en la ejecución, y que incluso debieran proyectarse en el futuro como parte de los planes de desarrollo económico y social del gobierno.

Sin menospreciar los daños ocurridos en otros sectores y actividades, los que demandan atención preferente son la infraestructura y producción agropecuaria, la red vial, la vivienda, la alimentación y la salud.

a) Emergencia

Las inundaciones afectaron las cosechas de granos básicos que estaban por recogerse así como las tierras listas para sembrarse, lo que ha creado una escasez de los primeros, y ha impuesto un atraso de importancia en la siembra y las posibles cosechas de cereales, especialmente maíz. Debido a lo anterior, los aportes de alimentos tendrán que prolongarse por lo menos hasta agosto o septiembre.

Por otro lado, es urgente dotar de vivienda más permanente y en lugares seguros a cerca de 12 000 familias que perdieron sus hogares y enseres domésticos, reforzando y apoyando el programa que al respecto ha iniciado el gobierno.

Con el fin de evitar el brote de epidemias entre los damnificados a causa de las aglomeraciones en los centros temporales de refugio, es preciso proporcionar con urgencia servicios médicos preventivos y curativos

/así como

así como los medicamentos que éstos requieren, además de mantener en uso los hospitales de campaña que han llegado hace algunos días. También es urgente reparar y restablecer los sistemas de suministro de agua potable y de disposición sanitaria de excreta, en algunas ciudades del interior.

Para poder asegurar la oportuna realización de las siembras resulta también de la mayor prioridad disponer de fertilizantes, semillas y otros insumos, así como poder refinanciar a los agricultores que perdieron sus cosechas y las tierras que ya tenían preparadas.

b) Rehabilitación

Reconociendo la necesidad de realizar traslapes entre las etapas de emergencia y rehabilitación, como deberá también ocurrir entre éstas últimas y las de reconstrucción, cabe señalar las tareas de rehabilitación más urgentes que deberán emprenderse.

Dada la premura que imponen las condiciones climáticas, resulta urgente rehabilitar los caminos de producción que permiten el acceso de insumos y maquinaria a las zonas agrícolas; la reconstrucción de las terrazas en las tierras dedicadas al cultivo del algodón; la siembra de todos los cultivos de granos básicos y del mismo algodón, y la rehabilitación y reparación de las pistas de aterrizaje que se requieran para el control de plagas agrícolas. Tales tareas habrían de estar concluidas en un plazo muy breve para asegurar la salida oportuna de las cosechas.

Se requiere también continuar con la reparación temporal de los daños en la red carretera, rellenando los acercamientos de los puentes, reparando las alcantarillas y construyendo vados en condiciones de mínima seguridad o empleando estructuras del tipo Failey en el caso de puentes que fueron destruidos en su totalidad o afectados gravemente en su estructura, trabajos que ya han sido iniciados por el gobierno con la colaboración de países amigos. Lo mismo habría que hacer para el caso de la red de carreteras secundarias. Para estas tareas es necesario adquirir maquinaria pesada para movimientos de tierras para complementar el parque que se dispone en el país.

/Finalmente,

Finalmente, es preciso emprender las ya citadas campañas de prevención contra la malaria, el dengue y la fiebre amarilla, antes que los agentes propagadores puedan iniciar su acción.

c) Reconstrucción

Teniendo en cuenta el necesario traslape ya mencionado con las labores de rehabilitación, sería menester abocarse a la reconstrucción definitiva de la infraestructura vial y agropecuaria, la renovación de las plantaciones de banano, la rehabilitación definitiva de las tierras erosionadas y sedimentadas y de los cauces de los ríos que se vieron ensanchados, y la reconstrucción de la infraestructura urbana y de puertos.

La reconstrucción de los puentes y alcantarillas dañados o destruidos habrá de emprenderse después de realizar una revisión de los criterios para lograr un diseño más acorde con la realidad hidrometeorológica de la zona. Lo mismo puede decirse para el caso de los cauces y estructuras del drenaje pluvial de las ciudades, y para la corrección y desazolvamiento y protección definitivas de los cauces de ríos en las zonas costeras.

También habrá que restaurarse en forma definitiva la red vial, reponiendo los recubrimientos de manera adecuada, así como reconstruir la vía férrea en la forma que resulte más acorde con las necesidades del país.

Deberán emprenderse labores que permitan proteger las laderas y las tierras de pendiente relativamente pronunciada contra la erosión progresiva, reforestando, erigiendo obras de retención y conservación de suelos y estableciendo barreras vegetales de protección contra el viento. También habrá que realizar tareas de rehabilitación permanente en las tierras que recibieron grandes volúmenes de sedimentos, removiendo escombros, piedras y troncos. Los cercos y otras estructuras agrícolas y pecuarias menores también deberán reconstruirse.

Por otra parte, será menester reforzar y extender las obras de protección costera (ronpeolas) en el puerto de Corinto, para asegurar las operaciones portuarias y evitar el avance del mar tierra adentro.

La infraestructura de salud y educación, así como los materiales educativos y el inventario de medicamentos deberá también reponerse en forma permanente, teniendo en cuenta la ubicación de los nuevos asentamientos.

/Por último

Por último, e igualmente importante, sería el establecimiento de una red de estaciones meteorológicas de superficie y de mediciones en altura --incluyendo estaciones de radar y radiosondeo--, la restitución de estaciones hidrométricas que fueron arrastradas por las corrientes y la especialización de personal nicaragüense en materia de previsión, con el fin de disponer de un sistema eficiente para prever --en tiempo real-- fenómenos meteorológicos e hidrológicos y poder así atenuar los daños de futuros desastres.

4. La cooperación técnica internacional

Los proyectos y programas de cooperación financiera que acaban de esbozarse deberían ser complementados con asistencia técnica adicional a la que actualmente prestan organizaciones internacionales y gobiernos amigos. Esta ayuda tendría que orientarse fundamentalmente a apoyar al Gobierno de Reconstrucción Nacional en la atención de las áreas y sectores económicos definidos como prioritarios, y concretamente, a la formulación de programas y proyectos específicos de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo para facilitar y acelerar la obtención del financiamiento externo. Esta cooperación también podría dirigirse a la incorporación de las exigencias del desastre en los planes nacionales de desarrollo.

Asimismo podría precisarse asistencia técnica para formular los planes de reconstrucción de la infraestructura vial y ferroviaria y los drenajes así como para estudiar con profundidad los regímenes hidrológicos de los ríos y establecer un eficiente sistema de previsión de crecidas.

Cabría también la posibilidad de proporcionar asistencia para planificar la recuperación de tierras azolvadas, la protección de las erosionadas, el control de la erosión en las tierras altas y la reforestación; en suma, para el control de los suelos y bosques que se vieron tan gravemente afectados. Podría, asimismo, requerirse de cooperación para analizar y contrarrestar los efectos en la fauna marina ocasionados por la sedimentación de los esteros.

Finalmente, podría surgir la necesidad de disponer de asesoría en materia de planificación de asentamientos humanos, con objeto de lograr que los damnificados puedan ser reubicados de acuerdo con los criterios más adecuados.

/En resumen

En resumen, superada la fase de emergencia, en que la colaboración de los gobiernos, de la UNDRR, del PMA, de la Cruz Roja Internacional y de la OPS, resulta crucial para abordar las etapas de rehabilitación y reconstrucción, el Gobierno de Nicaragua deberá abocarse urgentemente a la tarea de definir con mayor precisión las prioridades y plazos en que espera emprender y realizar acciones en los diversos campos. Obviamente, mientras con mayor fundamento y racionalidad se presenten las prioridades de acción, traducidas en proyectos y anteproyectos, mayores posibilidades habrá de que los organismos internacionales, regionales y subregionales de financiamiento, así como los gobiernos amigos, pongan a disposición los recursos en la cuantía y con las características necesarias. Quizás uno de los primeros pasos a emprender de inmediato sería el de constituir grupos técnicos, con la colaboración de la asistencia internacional que se juzgue conveniente, para elaborar los anteproyectos necesarios en, por lo menos, los siguientes campos: infraestructura vial, puentes, ferrocarriles, manejo y protección de tierras, vivienda y asentamientos humanos. El PNUD --una vez que el gobierno haya expresado sus necesidades en materia de asistencia técnica para esta fase-- podría hacerse cargo de localizar y movilizar los expertos en las diferentes especialidades que se soliciten.

SUGERENCIAS SOBRE POSIBILIDADES EN MATERIA DE ASISTENCIA INTERNACIONAL A NICARAGUA
PARA HACER FRENTE A LOS DAÑOS CAUSADOS POR LAS INUNDACIONES

Etapas y sectores	Cooperación financiera		Cooperación técnica	
	Descripción del programa o proyecto	Posibles fuentes de cooperación	Descripción del programa o proyecto	Posibles fuentes de cooperación
a) Etapa de emergencia				
Sectores sociales	Suministro de 31 550 toneladas de maíz, para satisfacer las necesidades de alimentos hasta septiembre	Gobiernos PMA/FAO UNICEF		
	Suministro o donación de materiales y herramientas de construcción para 12 000 viviendas	Gobiernos BID BPII CIDA Organizaciones privadas	Asistencia en planificación urbana en ciudades menores	Gobiernos Naciones Unidas
	Asistencia sanitaria de emergencia, incluyendo personal, medicamentos y hospitales de campaña	Gobiernos Cruz Roja OPS/OMS		
	Reparación de sistemas de suministro de agua potable y disposición sanitaria de excreta	Gobiernos BIRF	Asistencia para la reorientación de préstamos existentes	OPS/OMS BIRF
Sector agropecuario	Adquisición de 400 toneladas de semilla de maíz, 20 toneladas de semilla de ajonjolí y 20 toneladas de fertilizante	Gobiernos PMA/FAO		
Sector público	Refinanciamiento de préstamos a agricultores que perdieron cosechas o tierras preparadas	OCDE BID BIRF Gobiernos		

/ (Continúa)

	Cooperación financiera		Cooperación financiera
Etapa y sector	Descripción del programa o proyecto	Posibles fuentes de cooperación	Descripción del programa o proyecto
B) Rehabilitación			
Sector Infraestructura			
	Aquisición de equipo pesado para remoción de sedimentos y reconstrucción de canales y cruces	Gobiernos OCDE IDB BID Banco Mundial	
	Aquisición de puentes tipo "Bailey" para la rehabilitación de la red vial	Gobiernos OCDE IDB BID Banco Mundial	
	Reparación temporal de carreteras, caminos, puentes y pistas de áreas, para restablecer el acceso mínimo en toda la región afectada	Gobiernos OCDE IDB BID Banco Mundial	Estudio de hidrología para determinar los canales, el diseño de puentes y alcantarillas, y drenajes pluviales
	Establecimiento de una fábrica de elementos de concreto prefabricado para construir puercos y puentes	Gobiernos OCDE IDB BID Banco Mundial	Estudio de hidrología para determinar los canales, el diseño de puentes y alcantarillas, y drenajes pluviales
Sector agropecuario			
	Aquisición de maquinaria e implementos agrícolas para la reparación de terraces y la preparación de las tierras para la siembra	Gobiernos OCDE IDB BID Banco Mundial	
Sector público			
	Préstamos al Banco Central de Nicaragua para apoyar la balanza de pagos	Gobiernos Banco Mundial	
	Canalización de terrenos extraordinarios al sector público mediante líneas especiales de crédito y apoyo presupuestario	Gobiernos	Asistencia para la formulación de programas y proyectos de desarrollo

(Continúa)

"El documento contiene páginas en mal estado"

Cuadro 20 (Continuación)

Etapas y sector	Cooperación financiera		Cooperación técnica	
	Descripción del programa o proyecto	Posibles fuentes de cooperación	Descripción del programa o proyecto	Posibles fuentes de cooperación
Sector público (Conclusión)				
Sector salud	Campaña de prevención de malaria, dengue, fiebre amarilla, etc.	CEPES, UNICEF	Incorporación al plan de desarrollo de los programas de rehabilitación y reconstrucción de daños	UNEP, UNICEF
Sector vivienda	Financiamiento de programas de construcción de viviendas	BM, BID, BIRF, gobiernos		
c) Reconstrucción				
Sector infraestructura	Restauración definitiva de la red vial y ferroviaria, incluyendo puentes, alcantarillas y desagües pluviales en zonas urbanas	BID, BID, BIRF, gobiernos		
	Restauración y protección de taludes en las canchales que fueron erosionados o arrojados	BID, BID, FIDM		
	Reparación y ampliación del rompecieles de Corinto	ECTP, BID, BIRF		
		Gobiernos		
Sector agropecuario	Establecimiento de sistema meteorológico e hidrológico para la prevención de inundaciones y huracanes	Gobiernos, OMM, PNIN		
	Restablecimiento y mejoramiento del hábitat de aves migratorias	BID, BIRF, FAO		

(Continúa)

Etapa o sector	Cooperación financiera		Cooperación técnica	
	Descripción del programa o proyecto	Posibles fuentes de cooperación	Descripción del programa o proyecto	Posibles fuentes de cooperación
Sector agropecuario (cont.)	Programa para controlar la erosión y reforzar las tierras altas	FIDA	Diseño del programa respectivo	FAO
	Recuperación de las tierras azoivadas, en las zonas bajas	BIT		otros
Sector público	Establecimiento de un fondo especial para la atención de necesidades inmediatas y de un depósito mínimo de materiales de emergencia, en caso de desastres futuros, preferentemente a nivel regional	PCR Caja Caja	Investigación sobre los efectos de la sedimentación en esteros y lagunas costeras para protección de la fauna marina así como los cultivos que se produjeron en el lago de Managua Estudio sobre la modificación del medio ambiente en general causada por el desastre Incorporación del estudio de vulnerabilidad a los estudios locales de proyectos de desarrollo	FAO FAO PRIMA Laboratorios FAO FAO otros FAO FAO CEPAL/ILIT
			Identificación de zonas propensas a diferentes tipos de desastres, establecimiento de medidas de construcción antidesastres	PRID INMRO CEA CEN UNESCO CEPAL/ILIT
			Incorporación al plan nacional de desarrollo de proyectos y programas para prevención y previsión de desastres naturales	PRID UNIDO CEPAL/ILIT

"El documento contiene páginas en mal estado"