

Intervenciones humanitarias en un Estado neoliberal: Lecciones del huracán Mitch en Nicaragua

José Luis Rocha e Ian Christoplos

Publicado en: *Alternativas Sur*, vol. III, nº 2, Madrid:
Centre Tricontinental; Centro de Investigación para la
Paz, 2004, pp. 75-88

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Tel.: 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26 - cip@fuhem.es - www.cip.fuhem.es

Intervenciones humanitarias en un Estado neoliberal: Lecciones del huracán Mitch en Nicaragua¹

*José Luis Rocha e Ian Christoplos**

La actualidad de Nicaragua en las últimas décadas parece indicar un estado de emergencia permanente, en un país con capacidades muy limitadas para la gestión de crisis recurrentes, políticas o naturales. Es uno de los Estados más endeudados del mundo y ha sido sometido desde hace aproximadamente quince años a un programa de ajuste estructural drástico que pretendía llevarlo a cumplir con las condiciones de admisión a la categoría, establecida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), de los “países pobres altamente endeudados”. En el contexto de un Estado deficiente, las políticas de preparación para desastres naturales y la limitación de daños no forman parte de las prioridades. Excepto quizá entre las ONG que, después del huracán Mitch, han reorientado sus actividades, en coordinación con las autoridades municipales, hacia la prevención medioambiental (prácticas agroecológicas), la planificación y el desarrollo de las capacidades de organización local, con resultados desiguales. Las rivalidades y la competencia para la captación de fondos exteriores ocupan gran parte del tiempo de estas asociaciones, formadas sobre todo por intelectuales de clase media, pero esto no les impide defender que es responsabilidad principal del Estado ayudar a los ciudadanos a hacer frente a los desastres naturales. Precisamente algo que la ideología neoliberal niega. Durante el Mitch, el Gobierno nicaragüense huyó de estas responsabilidades.

Durante la última década la comunidad internacional centró su atención en las llamadas “emergencias políticas complejas”, es decir, desastres causados por conflictos, guerras o por el colapso de los Estados. Los desastres naturales se relegaron, en cierta medida, a un segundo término. Al final de los años noventa, sin embargo, algunas señales indicaban un inicio de cambio. Las cri-

1. Artículo publicado en *Currents*, N° 21, 2000, pp. 25-32, con el título “NGO’s in Nicaragua after Hurricane Mitch: Gaps and Opportunities in Disaster Mitigation and Preparedness”.

* Respectivamente investigador del Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua, y director del Council for Development and Assistance Studies de la Universidad de Uppsala (Suecia).

sis humanitarias causadas por las inundaciones en China y Bangladesh, así como los terremotos de Turquía, sustituyeron en las prioridades de los medios de comunicación a numerosos conflictos. El huracán Mitch que golpeó Centroamérica al final de 1998, en particular, llamó la atención sobre el impacto de los riesgos naturales. El Mitch, además, azotó zonas que habían sufrido graves conflictos armados, planteando la cuestión de la dicotomía entre desastres naturales y las “emergencias políticas complejas”.

El Mitch fue uno de los desastres naturales más complejos y politizados del siglo, por lo que su estudio es un claro referente a la hora de realizar una nueva valoración de los desastres naturales y las intervenciones humanitarias. Es necesario sistematizar lo que significan actualmente los conceptos de mitigación de daños y preparación, y desarrollar un nivel más alto de conciencia del potencial necesario para hacer frente a las nuevas complejidades de los desastres naturales.

Entre julio y agosto de 1999 se realizó un estudio sobre Nicaragua, cuyo objetivo era analizar la participación de las ONG en la preparación para los desastres naturales y la mitigación de sus daños, tras el paso del huracán Mitch. El estudio, que sirvió de base a este artículo, analizó el impacto de este acontecimiento sobre los papeles, prioridades y prácticas de las ONG, con resultados sorprendentes.

Una situación de emergencia permanente

Nicaragua es un país que se ha descrito como en situación de emergencia permanente. Solamente entre 1972 y 1996 sufrió once desastres que afectaron seriamente a su desarrollo socioeconómico. De ellos, nueve fueron provocados por fenómenos naturales: el terremoto de Managua en diciembre de 1972, las intensas lluvias seguidas de sequía en 1982, el huracán Joan en octubre de 1988, las erupciones volcánicas de Cerro Negro en abril de 1992 y en noviembre-diciembre de 1995, el tsunami que golpeó la costa del Pacífico en septiembre de 1992, las tormentas tropicales Brett en agosto de 1993 y Gert en septiembre de 1993, y el huracán Caesar en julio de 1996. Estos once desastres, que ocurrieron antes del Mitch, dejaron un total de 107.118 muertos, 123.071 heridos, 6.533 desaparecidos, 656.011 personas evacuadas, 571.600 personas desplazadas y 1.861.002 de personas sin

hogar. Afectaron directamente o indirectamente a 3.201.734 personas, lo que equivale a más del 77% de la población actual del país.

Este país tiene capacidades particularmente limitadas de gestión de crisis recurrentes. Es uno de los más endeudados del mundo y ha sufrido en los últimos años un programa de ajuste estructural que tenía el objetivo de que cumpliera con las condiciones de admisión al rango, establecido por el FMI, de los “países pobres altamente endeudados”. Esto le permitiría beneficiarse de una pequeña reducción de su deuda. Con un Estado central deficiente, se podría esperar que las ONG decidieran cubrir sus vacíos, más aún cuando el acceso a la financiación de los donantes era relativamente fácil desde el Mitch. Pero, sorprendentemente, la preparación para los desastres naturales y la mitigación de sus efectos no parecen ser una prioridad para ellas. Antes del Mitch, los esfuerzos en este ámbito eran poco frecuentes. Después, de forma gradual, algunas ONG nicaragüenses se han ido implicando más en la prevención de los desastres y en las acciones dirigidas a la mitigación de los daños, y han comenzado a reflexionar sobre la cuestión. A pesar de que otras actividades dominan en exceso los esfuerzos para “transformar” Nicaragua después del Mitch, se percibe un pequeño cambio de dirección.

La mitigación de daños mediante la acción medioambiental

La mitigación de daños es la más destacable de las nuevas prioridades, particularmente en el marco de los esfuerzos para proteger el medio ambiente. La hipótesis subyacente es que el impacto de acontecimientos como el huracán Mitch podría ser reducido con prácticas agrícolas más apropiadas y con medidas de conservación del suelo. Numerosas organizaciones que ya promovían prácticas agroecológicas orientan ahora sus esfuerzos hacia la mitigación de los daños de los desastres. La mayor parte de estas agencias ya hacía hincapié en la promoción de las prácticas agroecológicas.

La sequía originada en los últimos años por el Niño, así como los deslizamientos de terreno, la erosión y las pérdidas de cosechas por las crecidas de los ríos derivadas del Mitch, dieron un carácter urgente a este trabajo. Durante los numerosos foros y

seminarios organizados para reflexionar sobre el huracán, se subrayó el vínculo entre medio ambiente y desastre natural y se presentaron proyectos medioambientales que supuestamente iban a contribuir a disminuir los daños de los desastres naturales. Las prioridades del Ministerio Agropecuario y Forestal también se orientaron a dar más importancia a las preocupaciones medioambientales.

Estas reflexiones y cambios políticos están justificados. Los meses anteriores al Mitch ya habían sido muy negativos por los incendios forestales. La deforestación causada por la cría extensiva de ganado se apuntó como una de las principales causas del impacto negativo del Mitch, lo que llevó a las ONG a reiterar sus llamamientos a favor de un modelo de desarrollo socialmente equitativo y ecológicamente sostenible.

Según la organización World Neighbours, la agricultura extensiva convencional empeoró los efectos catastróficos del Mitch (Holt, 1999), y se elaboró un estudio para comprobar esta teoría. Después del huracán, 45 equipos de investigación de 19 instituciones llevaron a cabo “observaciones equivalentes” en 440 parcelas de tierra cultivadas con o sin prácticas agroecológicas (principalmente, uso de abonos verdes u otras formas de cultivos mixtos, combinados con esfuerzos físicos y biológicos de conservación del suelo). Cada equipo estaba formado por un técnico, dos promotores locales y dos propietarios de las parcelas estudiadas. Los equipos trabajaron en 181 comunidades, situadas en 30 municipalidades de 9 provincias y 7 regiones, y observaron áreas desde la isla de Ometepe, que sólo tuvo precipitaciones de 250 mm durante el Mitch, a Somotillo, que recibió 1.780 mm. El objetivo del estudio era comprobar cuáles, entre las parcelas convencionales o las cultivadas con prácticas agroecológicas, eran las más eficaces para reducir los daños. El estudio demostró que las parcelas cultivadas con prácticas de agricultura sostenible parecían haber sufrido menos daños que las cultivadas con métodos convencionales. La erosión superficial había sido tres veces mayor en las convencionales.

El programa centroamericano de agricultura sostenible en pendiente (Pasolac), respaldado por Suiza, resaltó los efectos moderadores de las prácticas agroecológicas en los desastres naturales. El Centro Alejandro Von Humboldt tuvo mucho protagonismo a la hora de promover medidas medioambientales a través de la presión política y el trabajo con las comunidades indí-

genas. Recientemente, el Centro ha empezado a vincular estas medidas con la mitigación de los daños provocados por los desastres naturales en sus proyectos de campo y en sus esfuerzos de sensibilización.

En circunstancias normales, las prácticas agroecológicas desempeñan un papel importante en la reducción de la erosión. Sin embargo, todavía se desconoce el impacto real de cada práctica sobre un fenómeno de la magnitud del Mitch. Futuras investigaciones deberían intentar determinar eficacia real cuando se producen lluvias intensas (Christoplos et Barrios, 1999). Los supuestos causales que están en el origen del renovado interés de la mayor parte de las ONG por la mitigación de daños vía acción medioambiental no son evidentes. Los deslizamientos de terreno y el aumento drástico del nivel de los ríos causado por el Mitch, ¿son resultado de la deforestación y de la ausencia de trabajos de conservación de los suelos? No hay todavía una respuesta clara. Niveles de precipitaciones como las generadas por el Mitch provocan inevitablemente desastres, como demuestra el hecho de que numerosos deslizamientos de terreno se producen en zonas que cuentan con una importante cobertura forestal. Los pocos trabajos de conservación realizados en las montañas de las zonas secas han sido eficaces en las zonas con pendientes más suaves, pero no han podido resistir la fuerza de las corrientes en las que tienen pendientes más acusadas.

Un estudio estadístico realizado por el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ineter) llegó a la conclusión de que los niveles de precipitación causados por el Mitch se producen aproximadamente cada 150 años (Oxfam América et al., 1999). Las prácticas agroecológicas pueden ser eficaces para la moderación de los daños durante las catástrofes naturales “normales”, pero la erosión debida a las fuertes lluvias y deslizamientos de terreno que provocó el Mitch es un fenómeno muy diferente y sus daños quizá no puedan ser disminuidos de forma equivalente mediante este tipo de práctica.

Las prácticas agroecológicas son diversas y algunas, incluso, podrían empeorar la erosión y los deslizamientos. Una de las más extendidas en Nicaragua y Centroamérica es el cultivo del guisante *mascate* (*mucuna pruriens*), una variedad de legumbre que fija el nitrógeno y que se recomienda en rotación. Este guisante es muy competitivo y elimina las malas hierbas, actuando como un herbicida natural. Sin embargo, también se ha comprobado

que eliminar del suelo la cobertura de plantas bajas o airearlo puede incrementar el riesgo de deslizamientos. Es una cuestión muy compleja y no es conveniente pensar que todas las técnicas agroecológicas reducen cualquier forma de vulnerabilidad.

No es obvio que el Mitch haya generado realmente muchas iniciativas o análisis novedosos sobre el vínculo entre protección del medio ambiente y disminución de los daños causados por los desastres naturales. Se han lanzado numerosos planes de desarrollo agrícola y medioambiental que supuestamente tenían este objetivo, pero que dirigían muy poca atención a la relación entre las prioridades anteriores (proyectos de “desarrollo” en lugar de proyectos de “mitigación de los daños”) y los nuevos objetivos. La disminución de los daños causados por las catástrofes naturales mediante la protección medioambiental parece, por tanto, una aproximación dirigida a la captación de fondos de la solidaridad internacional, más que una estrategia bien pensada.

La preparación para los desastres naturales

En Nicaragua, la preparación para los desastres naturales se desarrolla en dos ámbitos diferentes de trabajo: la planificación y el desarrollo institucional. En el ámbito de la planificación, los esfuerzos se han dirigido a la concepción de planes locales, mapas de riesgos, de recursos disponibles y de vulnerabilidades, así como a la planificación territorial (Ordóñez *et al.*, 1999). Oxfam-Reino Unido y el Instituto Nicaragüense de Promoción Municipal (Inifom) han realizado una serie de estudios en el ámbito nacional, mientras que, en el nivel local, algunas municipalidades preparan sus propios mapas de riesgos con la ayuda de numerosas ONG. En los dos casos se han identificado las zonas de riesgo y se ha establecido el nivel de peligrosidad.

Algunas acciones derivadas de los hallazgos del “mapeado” de riesgos han generado problemas. Uno de ellos es el realojamiento de los habitantes de las zonas de muy alto riesgo, dado que faltan tierras (y fondos) para estos alojamientos. Dada la diversidad de estrategias de los sucesivos regímenes de regulación del derecho a la propiedad, la concesión de títulos legales de propiedad es caótica, y esto es un gran obstáculo para las iniciativas dirigidas a resolver el problema. Muchas propiedades no están legalmente registradas y, actualmente, se está produciendo una reconcentra-

ción de la propiedad agraria debido a los cambios políticos y económicos. Estos factores están reforzando una situación que ya tenía difícil salida. Cuando surgió la idea de realojar en Posoltega a los supervivientes de la corriente de lodo del volcán Casitas, los terratenientes locales vieron una oportunidad para servirse de la ley de la oferta y la demanda y vender sus tierras con un inmenso beneficio. El precio de venta se aproximó a 3.000 dólares por hectárea, diez veces más que el valor catastral registrado. Quizá sea una de las razones de que el trabajo de numerosas agencias en la preparación para los desastres ponga ahora más énfasis en el desarrollo institucional.

Las ONG han concentrado muchos esfuerzos en la organización de las comunidades, y es aquí donde han obtenido mejores resultados. Dada la gran diversidad de las amenazas en Nicaragua (inundaciones, erupciones volcánicas, huracanes, sequías, terremotos, deslizamientos de terreno, tsunamis, etc.), y la limitada capacidad de las pequeñas ONG para enfrentarlas, mejorar la capacidad de gestión de crisis de las comunidades quizá sea la mejor forma de usar unos recursos limitados. Varias organizaciones que trabajan desde hace años en zonas afectadas por desastres naturales han creado sus propias redes de promotores para hacer llegar la ayuda más rápida y eficazmente, y esto ha tenido una influencia positiva en las capacidades operacionales locales. Además de las estructuras de las organizaciones locales que existían previamente, otras ONG han intentado poner en marcha formaciones específicas enfocadas en los desastres naturales. Se trata, por ejemplo, de introducir un trabajo de preparación para los desastres que complementa los esfuerzos de los comités comunitarios rurales o los comités rurales de desarrollo comunitario. Cuando estos comités centran su actividad en la gestión de las catástrofes naturales se denominan comités de emergencia.

Durante el Mitch, estos comités fueron muy eficaces para evacuar a las poblaciones y distribuir la ayuda. La mayoría de ellos había nacido en los años ochenta para ayudar a las municipalidades, y en numerosos lugares sus líderes son considerados representantes de las autoridades municipales públicas (aunque en realidad la colaboración entre las estructuras formales municipales y los comités depende más de sus afinidades políticas). Generalmente los integran las personas más activas de las comunidades, por lo que las ONG intentan contratarlas como colabo-

radores, agentes de enlace y promotores, a título individual o como miembros de los comités.

Hay un consenso entre las ONG sobre el hecho de que la inversión en desarrollo institucional se ha convertido en una prioridad en la preparación para los desastres naturales. Esta inversión acaba siendo estratégica durante estos: la capacidad de reacción local es esencial, dado que la destrucción de la red de carreteras y la falta de medios de transporte dejan a numerosas comunidades aisladas. En determinadas zonas, sobre todo las más afectadas por el conflicto armado de los años ochenta, existe una buena capacidad de organización que permite a la población local colaborar y enfrentarse con éxito a los problemas. Durante una crisis, el pragmatismo se sobrepone a las divisiones políticas que suelen obstaculizar el desarrollo comunitario. La amplitud de estas capacidades se demostró por ejemplo, durante el Mitch, en las municipalidades de Wiwili y Jalapa, muy afectadas por el conflicto pero donde la evacuación se hizo rápidamente y la movilización de los recursos y la organización de los refugios de emergencia fueron muy eficaces. Todo esto contradice la opinión generalizada de que la sociedad civil está menos desarrollada en las zonas devastadas por la guerra.

La formación sobre desarrollo institucional y preparación para desastres la realizan expertos en desarrollo comunitario y otras personas especializadas en seguridad y/o socorro público. La metodología suele combinar métodos participativos, basados en el modelo de educación popular desarrollado por Paulo Freire, y aproximaciones jerárquicas y mecánicas similares a las de la protección civil. Puede parecer una mezcla ilógica, pero es posible armonizarla. La combinación de sensibilidades locales con aptitudes en materia de auxilios de emergencia y cadenas de mando puede ser bastante eficaz en la práctica. Se han llevado a cabo operaciones concretas en situaciones de emergencia con enfoques similares a los de protección civil, en ocasiones dirigidas por antiguos militares.

La preparación para desastres ha funcionado bien cuando se ha basado en la resolución de problemas en el ámbito municipal y comunitario, con un liderazgo gubernamental fuerte y respetado. La respuesta a los desastres no es sólo un proceso técnico y de organización. Los problemas se solucionan más fácilmente cuando hay una personalidad política local carismática, sobre todo por la tradición nicaragüense de seguir a jefes locales poderosos o a

los líderes carismáticos. Estos líderes locales pueden crear el consenso necesario para coordinar la respuesta, dado que tienen recursos para superar la politización y polarización que prevalecen en el ámbito local, además de poder para compensar de manera informal la falta de estructura judicial, al definir, regular y repartir las tareas durante las crisis.

Las obras de preparación para los desastres naturales realizadas por las ONG están en fases iniciales, pero se han abierto posibilidades reales debido a las consecuencias negativas de la disminución de la capacidad del Estado para responder. Esta reducción ha privado al Estado de una parte importante de su personal especializado en estas tareas, parte del cual ha pasado a ser agente de las ONG. La mayoría de los miembros de las ONG implicadas en la preparación para desastres y la mitigación de daños trabajan inspirándose en sus experiencias de “servicio civil” bajo el Gobierno sandinista. También comprenden los procesos políticos internos y los procedimientos administrativos en mayor medida que el personal de las ONG.

La distancia entre las ONG y la sociedad civil

En América Latina más que en el resto del mundo, y en Nicaragua más que en el resto de América Latina, el papel de las ONG es seriamente cuestionado (Bebbington, 1997). Son percibidas con mucho recelo y están intentando redefinir su papel, ante la convicción de que no siempre han estado a la altura de sus objetivos retóricos. Falta coherencia entre sus acciones y los ideales que afirman representar. Están en continua competencia con las empresas privadas para obtener contratos de suministro de servicios públicos, y esto crea una situación ambigua para aquellas que intentan preservar su identidad como instituciones regidas por valores y no por el afán de lucro (Christoplos, 1999).

También son conscientes de que sus capacidades son limitadas y que no pueden asumir la responsabilidad de todos los servicios públicos que abandona el Estado. Como afirmaba un dirigente de una de ellas, “cada vez que contratamos a una enfermera, el Ministerio de Sanidad despide a cinco”. Sin embargo, y aunque han asumido que la gestión de desastres es una carga demasiado grande para gestionarla en solitario y que deben asociarse, la coo-

peración entre ellas sigue siendo limitada por sus rivalidades y por la competición para obtener fondos necesarios para su supervivencia. La Coalición Cívica para las Emergencias y la Reconstrucción, establecida después del Mitch, logró reunir a más de 320 organizaciones y redes no gubernamentales y sociales para presentar una visión alternativa y común de la transformación de Nicaragua después del huracán. Es una iniciativa muy interesante, entre cuyos éxitos se puede destacar una auditoría social para evaluar la eficacia de la participación local, así como los fondos utilizados en las actividades de rehabilitación.

No se sabe si este esfuerzo durará, porque otras iniciativas similares adoptadas en el pasado no lo hicieron. Al principio de los noventa, tras las erupciones del Cerro Negro y un tsunami, se intentó crear un organismo de coordinación de las ONG para las situaciones de emergencia. Se llamó CONADES e incluso logró obtener un estatuto legal, pero bastó un periodo de calma en el ámbito de los desastres naturales para enfriar el entusiasmo original. Muchas instituciones con experiencia de trabajo en situaciones de emergencia no fueron nunca informadas de la existencia de este proyecto, por lo que los nuevos intentos de coordinación post-Mitch tuvieron que partir otra vez de cero.

En algunos casos, este tipo de entidades lo organizó un donante importante y tenía como objetivo acceder a la financiación prevista para la coordinación. El mayor peligro de la iniciativa actual es que parece más motivada por el deseo de confrontación con el Gobierno que por el de ser aliados en el terreno. Por tanto, se ha centrado más en polémicas sobre el desarrollo económico que por la cuestión de evitar que la próxima gran catástrofe sea abordada de forma tan ineficaz como el Mitch.

Parte de los problemas se deben a que la mayoría de las ONG no representan a nadie más que sí mismas, y esto da ambigüedad a su identidad. En Nicaragua, muchas personas afirman que las ONG no forman parte de la sociedad civil y que son más bien una elite intelectual de ciudadanos de clase media, que desarrollan actividades a favor del pueblo, y que tratan de defender los intereses del pueblo y representarlo. A menudo, entre su personal hay brillantes empresarios del servicio público o responsables de proyectos financiados por donantes que aprovechan su experiencia previa en el sector público durante el régimen sandinista. La falta de fuertes anclajes en la sociedad civil explicaría por qué no han logrado crear mecanismos duraderos para actuar en una direc-

ción común, a pesar de su gran capacidad de crítica de las políticas gubernamentales.

Las ONG son conscientes de que muchos de sus trabajos, especialmente los que se hacen en respuesta a un desastre, exigen colaborar con el Gobierno. Pero tienden a centrarse en la dificultad de esa coordinación al hacer hincapié en los aspectos institucionales, en los que la polarización política es un gran obstáculo. Afirman que el Gobierno ha mostrado poca voluntad de colaborar con ellas frente a los desastres y en otras circunstancias. El Gobierno liberal-conservador desconfía de ellas porque muchos de sus dirigentes estuvieron vinculados a la administración sandinista de los años ochenta, lo que ha generado enfrentamientos y falta de colaboración. Las acusaciones mutuas de corrupción y falta de eficacia son más frecuentes que los debates sobre mecanismos prácticos para determinar quién puede y debe hacer qué, en materia de preparación para desastres y mitigación de daños.

La politización también afecta a la creación de nuevas organizaciones. La ley nicaragüense establece que la creación de una nueva asociación sin ánimo de lucro (clasificación legal bajo la que se registran) debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, actualmente controlada por el partido en el poder. El Gobierno, a través del Ministerio de Cooperación Exterior, ha intentado varias veces controlar los fondos destinados a las ONG, y ha maniobrado para que la División General de Impuestos aplique tasas sobre los bienes que importan, violando la ley que las exime de ello.

La preparación para desastres naturales en un Estado neoliberal

El papel del Gobierno y su responsabilidad hacia los ciudadanos son, en muchos aspectos, cuestiones ambiguas en un régimen neoliberal como el de Nicaragua, y la gestión de los desastres naturales no es una excepción. Uno de los problemas que surgió durante la crisis del Mitch fue la falta de estructuras legales para determinar las funciones de cada institución en el ámbito nacional o local, y establecer las responsabilidades y cadenas de mando en la asignación de funciones durante los desastres. Una vez que desapareció la situación de amenaza también lo hizo la percepción de urgencia para solucionar estos asuntos. La agenda política y económica del país está sobrecargada por lo que, cuando pasó el

periodo de emergencia, la preocupación por los desastre fue relegada al final de la lista de prioridades. No hay ningún indicio de que vaya a aprobarse una ley que defina mejor los papeles y responsabilidades, y esto es el principal obstáculo para aquellas ONG que intentan ubicar sus iniciativas en un contexto más amplio, de preparación nacional y multisectorial para los desastres.

Puede haber más razones para que no se haya solucionado el problema. La ideología neoliberal niega que el Estado tenga la responsabilidad principal del bienestar público. En este contexto, definir responsabilidades y asignar funciones de gestión de desastres significaría aceptar implícitamente que el Estado es el más alto responsable de atender las necesidades básicas de la población durante las crisis. Para eludirlo, el Gobierno nicaragüense ha preferido el caos que supone que la estructura de mando cambie tras cada desastre. Cuando el Cerro Negro entró en erupción en 1992, fueron los servicios presidenciales los que coordinaron los esfuerzos; la tarea fue atribuida al Ministerio de Transportes durante el maremoto; al Ministerio Agropecuario y Forestal durante la sequía causada por el Niño y al vicepresidente de la República durante el Mitch. Con razón, algunos definen el subdesarrollo como la incapacidad de acumular experiencia.

En ningún momento el Gobierno declaró el estado de emergencia durante el Mitch, argumentando que esto provocaría la suspensión de las garantías constitucionales. Los constitucionalistas afirmaban que se podía realizar una suspensión selectiva de las garantías para que los ciudadanos no perdieran derechos, pero el Gobierno prefirió declarar el “estado de desastre”, término sin ningún significado legal.

¿Cuál fue el motivo de esta decisión? Reconocer la magnitud del desastre hubiera tenido dos consecuencias que el Gobierno quería evitar. En primer lugar, hubiera tenido que asignar medios importantes a la ayuda de emergencia, incrementando el gasto público y rompiendo las condiciones del programa de ajuste estructural. En segundo, intentar movilizar recursos humanos a gran escala hubiera puesto de manifiesto la capacidad de respuesta extremadamente limitada de un servicio público con efectivos muy reducidos, una situación aún más deteriorada por el ajuste. El problema de cómo gestionar los desastres y poner en marcha estrategias eficaces en un Estado neoliberal sigue siendo, por todo ello, motivo de profunda preocupación.

Pragmatismo en el terreno

El periodo posterior al Mitch se caracterizó por la centralización de la toma de decisiones y el debilitamiento del incompleto proceso, iniciado antes del desastre, de delegación de poderes a las autoridades municipales. La estrategia del Gobierno central pretendía conservar el control de los recursos destinados al socorro y la rehabilitación, que habría que haber transferido a las administraciones municipales. En términos financieros, las municipalidades son más débiles que nunca. Ni siquiera pueden cubrir sus gastos ordinarios, mucho menos los costes de una emergencia. Para afrontar esta situación surgieron alianzas creativas y sorprendentes y, en muchos casos, el desastre fue gestionado mediante nuevas formas de colaboración entre las ONG y las administraciones locales. El mecanismo fue eficaz porque los actores institucionales y políticos locales están más próximos a las personas implicadas y entienden e incluso comparten sus necesidades. Además, con frecuencia las estructuras locales son menos partidistas que el Gobierno central, lo que permitió a las ONG trabajar en colaboración con ellas.

Su liderazgo fue esencial durante el periodo de emergencia y en la rehabilitación posterior. En estas situaciones alguien debe asumir la responsabilidad de la organización, y surgieron líderes y alcaldes que actuaron de manera decisiva. Sin embargo, el liderazgo por sí solo no es suficiente. Los líderes locales son importantes para coordinar esfuerzos y actividades pero también es necesaria una ley que establezca responsabilidades, jerarquías y funciones. Esto evitaría que el Gobierno central cree entidades *ad hoc* y cambie a los responsables después de cada nueva emergencia, o que se otorgue a los sacerdotes católicos locales un papel determinante porque son representantes de la Iglesia, independientemente de sus aptitudes para este trabajo y de una sociedad que no es exclusivamente católica.

La colaboración que se produjo durante el Mitch entre las municipalidades y las ONG podría permitir superar algunos puntos débiles de las ONG que dificultan su coordinación para hacer frente a un desastre. Una colaboración más estrecha sería clave para superar el vacío que se produce actualmente en Nicaragua en términos de preparación para desastres y limitación de daños.

Bibliografía

- BEBBINGTON A., *Crisis and Transitions: Non-governmental Organizations and Political Economic Change in the Andean Region*, Agricultural Research and Extension Network Paper, N° 76, ODI, Londres, 1997.
- CHRISTOPLOS I., *Transformation Amid Uncertainty*, New Routes, 4/3, pp. 3-8, 1999.
- CHRISTOPLOS I. y Barrios C., *Mission Report: Agricultural Rehabilitation after Hurricane Mitch and Outline of Longterm Rural Development Priorities*, mimeo, 1999.
- HOLT G. E., *Midiendo la resistencia agroecológica campesina ante el huracán Mitch en Centroamérica*, World Neighbours, mimeo, 1999.
- ORDÓÑEZ A., Trujillo M. y Hernández R., *Mapeo de Riesgos y Vulnerabilidad en Centroamérica y México*, Oxfam, Managua, 1999.
- OXFAM AMÉRICA y Nitlapan, *Mitch y desarrollo rural: El impacto del Mitch en Nicaragua y sus implicaciones para las prioridades del desarrollo sostenible de las ONG y organizaciones sociales*, Universidad Centroamericana, 1999.