

EL CASO DE HONDURAS

JUAN CARLOS ARITA ORELLANA

Asociación de Organismos no Gubernamentales -ASONOG-

Introducción

En Honduras, han sido los huracanes Mitch (1998), Katrina (2000) y Michelle (2001), los que han ido abriendo varios espacios de discusión y de participación sobre los diversos orígenes y elementos ligados a los desastres. En los últimos cuatro años, los conceptos de amenaza, riesgo, vulnerabilidad ecológica, social, económica y ambiental, han venido siendo analizados por “espacios” más incluyentes, es decir, con la participación de más actores provenientes de múltiples disciplinas, no solamente las específicamente ligadas a las actividades de evacuación, rescate, y ayuda humanitaria posimpacto. Hasta mediados de los años 90, las emergencias y los desastres eran manejados casi de forma exclusiva por el ejército a través de sus diferentes frentes logísticos.

Estos nuevos “espacios”, llámense reuniones de sociedad civil-gobierno, mesas multi-sectoriales en grupos consultivos, conversatorios, conferencias científicas e incontables más, han dado como resultado la convergencia de una amplia variedad de actores que buscan abordar, entender las relaciones y profundizar en la dinámica de las diferentes formas de vulnerabilidad, amenazas y riesgos. Más allá aún, se abre la discusión sobre su vinculación con la participación democrática, la corrupción, la deuda externa y otros componentes de los modelos de desarrollo que se aplican en el país.

Dos de los comentarios más escuchados con posterioridad al impacto del huracán Mitch fueron: “El huracán Mitch dejó vulnerable al país” y “Con el huracán Mitch, el desarrollo de Honduras se atrasó 50 años”. Ambos comentarios fueron ampliamente utilizados por numerosos representantes del gobierno evidenciando que, desde su perspectiva, los desastres son fenómenos que vienen y se van, que son los que se anteponen al desarrollo llevándonos de regreso a la capacidad productiva de los años 50. Desafortunadamente, el discurso no es más profundo, no da la apertura para entender a los desastres como resultado de las decisiones que se van tomando en nombre del “desarrollo” bajo políticas, programas y proyectos que se ejecutan en el país con poca planificación y muchas veces contradictorios entre sí. Para muchos entes públicos y privados los desastres siguen siendo “naturales, circunstanciales e impredecibles”. Para muchos otros, los desastres representan la oportunidad de reivindicarse ante la sociedad y apropiarse de facultades perdidas por los procesos de democratización y otros cambios sociopolíticos.

En Honduras todavía se percibe la tendencia a confundir la gestión para la reducción del riesgo con las acciones de respuesta posimpacto, y la prevención con las acciones de alerta temprana y evacuación. Poco a poco y de forma atomizada, dicha tendencia está siendo reemplazada por proyectos con estrategias basadas en que los desastres y sus efectos pueden prevenirse total o parcialmente, esto, si se fortalecen las capacidades de los actores relevantes, especialmente en el contexto local. De manera dispersa, algunas

organizaciones no gubernamentales y gubernamentales han comenzado —en escenarios locales— a desempeñar el papel de facilitadores, impulsando procesos participativos de análisis del riesgo, de actividades de comunicación formal y no formal para socializar los hallazgos y promover el involucramiento de todos para buscar soluciones mitigadoras o de prevención.

Para Honduras, el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales de las Naciones Unidas no representó ninguna mejoría en cuanto a las estrategias nacionales para enfrentar desastres, tal como quedó demostrado con el huracán Mitch a finales de 1998. En estos momentos estamos a la mitad del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (2000-2004), firmado por los presidentes de la región a partir de la Declaración de Guatemala (1999), y articulado bajo la coordinación del Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC.

No hay duda que analizar dónde se encuentra y hacia dónde se orienta la gestión de riesgos como enfoque para la reducción de desastres es particularmente oportuno para Honduras, por que en la actualidad se desarrollan dos circunstancias muy importantes: el cambio de gobierno y, consecuentemente, el cambio de políticas y estrategias públicas, y la discusión sobre la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza sujeta al cumplimiento de planes económicos y de evaluaciones de los acuerdos ante los organismos financieros por parte de Honduras.

El presente documento busca ilustrar las diferentes concepciones que hay sobre la gestión de riesgos GR en la actualidad en Honduras, cómo está caracterizada según los actores que la promueven y cuáles son los elementos en común y los divergentes. El estudio contiene una descripción de un grupo representativo de sectores públicos, del ámbito local, de la sociedad civil y de cooperación que trabajan en diferentes áreas de la GR.

La primera parte del documento explica los antecedentes de la gestión del riesgo en Honduras, ilustra algunos eventos que han dinamizado el proceso y otros que lo han contrarrestado. Además, hace mención de los esfuerzos gubernamentales, no gubernamentales, de la sociedad civil y de la cooperación en el trabajo de gestión de riesgos. Por último, se presenta un análisis sobre las limitantes y las oportunidades que existen para el país en la GR.

La segunda parte resalta cómo surge el interés por la gestión de riesgos en el seno de la Asociación de Organismos No Gubernamentales ASONOG. Se describe de forma general su evolución y aprendizajes obtenidos, desde un proyecto piloto a un programa con un dinámico grado de articulación de iniciativas locales a las propuestas nacionales de incidencia, que han sido facilitados por los diversos valores agregados en el proceso de transferencia a algunas organizaciones afiliadas, así como la ampliación temática y geográfica en la gestión del riesgo.

I. La gestión del riesgo en Honduras

1. El proceso de transición hacia un nuevo enfoque

El enfoque de gestión de riesgos es relativamente nuevo en Honduras, y ha sido a través de programas y proyectos de reconstrucción y rehabilitación posteriores al huracán Mitch (1998) que los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo se han comenzado a vincular con los de desarrollo, sustentabilidad y desastres.

Más allá, los esfuerzos de analizarlos y vincularlos se han extendido a otros círculos más amplios de actores políticos y sociales, y no sólo entre aquellos que con tradición emergencista se aprestaban a responder a las calamidades. En los círculos académicos, los conceptos de prevención y mitigación han sido eventualmente abordados a través de programas educativos cortos a manera de talleres o seminarios de capacitación, y más recientemente alrededor de la organización de diplomados y maestrías en el nivel superior.

Respecto a la incorporación de los conceptos de prevención y mitigación, como componentes de la gestión del riesgo en políticas y programas de gobierno, podríamos decir que hay una asimilación que se traduce en una lenta y dispersa materialización, aunque en el discurso podríamos llamarlos “términos constantes” que invariablemente son citados por unos y por otros en el sector público. En la práctica, es la Comisión Permanente de Contingencias COPECO quien encamina la mayoría de procesos de gestión de riesgo como un eje transversal en sus actividades, pero *hay poca trascendencia en su incorporación en otras instancias públicas.*

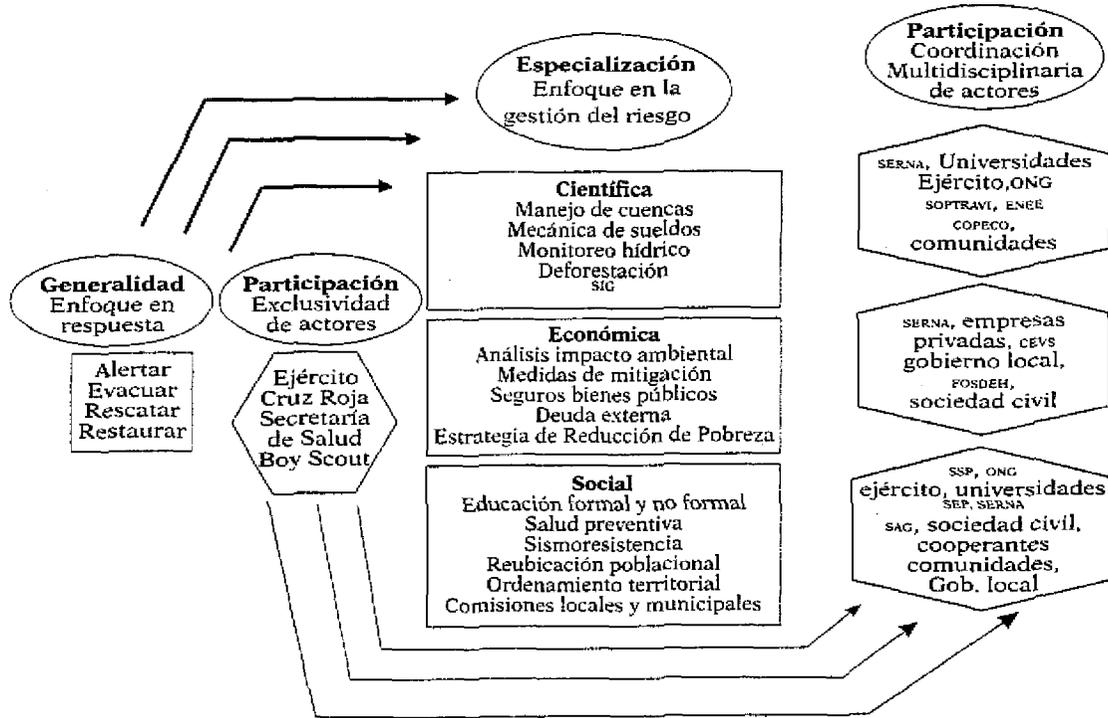
El papel de las ONG, organizaciones de sociedad civil y de la cooperación internacional ha sido decisivo en cuanto la promoción del análisis y la incorporación de la “gestión del riesgo” en el proceso de reconstrucción y transformación nacional. En el Grupo Consultivo de Estocolmo (1999), la sociedad civil hondureña representada por Interforos¹ declaró que “(...) el componente de medio ambiente debe tener como objetivo prioritario el manejo sostenible e integrado de los recursos naturales y la reducción sustancial de la vulnerabilidad ambiental creada en el país durante los últimos 50 años y agudizada por el huracán y tormenta tropical Mitch”.

Las experiencias de Honduras previas al Mitch fueron dando algunas oportunidades para perfilar las relaciones que existen entre los fenómenos naturales y los desastres, aunque de manera muy limitada en círculos específicos. Dichos círculos siempre estaban estrechamente vinculados con el Ejército Nacional y algunos sectores de la Salud Pública, y cuerpos de socorro como la Cruz Roja Hondureña, Cruz Verde, Asociaciones Scout y el Cuerpo de Bomberos. De estos procesos, de una u otra forma, se fueron articulando, sobre la marcha, algunos modelos mecanizados y desarticulados entre sí para interactuar con

¹ Interforos es una plataforma de sociedad civil de cobertura nacional que está integrada en regionales (6 en el país) en las que participan Redes y Foros aglutinadores de otras instituciones, estructuras, gremios y otras formas organizadas de sociedad civil (p.e : Caritas, Red Comal, ASONOG, FOSDEH, etc.).

los desastres, dando como resultado acciones de alerta, evacuación, rescate y distribución de ayuda especialmente en la zona norte del país.

La generalidad mecánica de responder unos pocos actores a los desastres va lenta y de manera atomizada evolucionando a la especialización científica-económica-social de la gestión del riesgo en estadios más incluyentes y participativos. En la siguiente gráfica se ilustra este flujo que trasciende de lo general a lo específico, de los pocos y homogéneos actores a lo diverso y especializado en las formas de intervención en la gestión del riesgo.



Por supuesto que el cuadro no refleja lo atómico, lo amplio y/o lo diverso que esa "especialización" puede ser. En algunos casos, la especialización no tiene como objetivo primario la gestión de la reducción del riesgo, pero lo valioso acá es que se reconoce su existencia y la importancia que puede jugar en la reducción de pérdidas por desastres.

Lógicamente, transitar del primer escenario a los umbrales del segundo ha tomado varios años, varios desastres y varios momentos clave (como las reuniones de los Grupos Consultivos de Estocolmo, Madrid y Tegucigalpa), en los que se han ido incorporando nuevos elementos y actores a la gestión del riesgo.

La evolución del concepto de gestión del riesgo y su aplicabilidad ha estado marcado por tres etapas:

Etapa I: Organización del Consejo Permanente de Emergencia Nacional COPEN

En marzo de 1973, con el Decreto Ley N° 33 se da origen al COPEN. Esta instancia presentaba dos características similares a los sistemas del resto de países centroamericanos; por un lado estaba articulada por el Ejército Nacional y sus diferentes dependencias y, por el otro, para que se activara su funcionamiento al declararse estado de alerta o de

emergencia. Quizá por la ausencia de “grandes desastres”, más la falta de visión científica y política, entre otros factores, no se trascendió a decretar cambios en esta ley para convertir al COPEM en un Sistema de Defensa Civil, siendo así que la ley permanece intacta durante 17 años.

Etapa II: Organización de la Comisión Permanente de Contingencias COPECO

Con el Decreto Ley N° 990-E del 12 de diciembre de 1990, se crea la COPECO. Este decreto deroga el Decreto Ley N° 33, creador del COPEM.

El Título II, Artículo 5 de la Ley 990-E, establece que el fin de la COPECO será fundamentalmente “la adopción de políticas y medidas orientadas a atender a la población, rehabilitación y reconstrucción de las áreas dañadas por la incidencia de fenómenos naturales que afecten la actividad económica y el bienestar de la población, así como programar y desarrollar diferentes actividades, a fin de prevenir consecuencias negativas en las zonas de más incidencias de tales fenómenos”.²

Es decir, la primera responsabilidad conferida a la COPECO era la de intervenir durante y después de la emergencia, y en segundo lugar desarrollar acciones de mitigación y preparación en las zonas con más recurrencia de situaciones de riesgo por impacto de fenómenos naturales. La historia demuestra que cuando se mencionaba “zonas con más recurrencia de situaciones de riesgo”, se limitaba a la zona norte y en algunos casos a la zona central. El resto de regiones del país tenían que esperar a tener su propio desastre para contemplar la entrada, intervención y salida de algún contingente de la COPECO para desarrollar acciones durante o posdesastre.

Mediante la reforma de esta ley se abrió, de bajo perfil pero enmarcada legalmente, la participación ciudadana incluyendo actores externos al ámbito militar y al gobierno: se incorporaron tres figuras no gubernamentales (Cruz Roja hondureña, Consejo Hondureño de la Empresa Privada y un representante de las Asociaciones Campesinas). Por otro lado, se deja al criterio del presidente de la comisión, la integración de otros actores, de instituciones públicas y privadas en la comisión. En el Título III, Artículo 7, se hace una definición más detallada de cuáles son las funciones y responsabilidades de la Comisión manteniendo; sin embargo, una orientación específica a la preparación, respuesta y recuperación solamente.

Igual que el resto de mecanismos estatales, la COPECO ubicó su sede en la ciudad capital. Durante este período, la forma de atender las emergencias consistía en utilizar la logística propia del ejército para operar temporalmente en la zona afectada. Luego equipos, técnicos y demás se regresaban a la capital. Sumado a esto, las deficiencias en comunicaciones convertían a la respuesta en burocrática, centralizada y, en muchas ocasiones, tardía. Cuando el huracán Mitch impactó Honduras, el marco legal no solamente era desconocido, sino también muy débil, porque en él no se especificaban (no se especifican aún) cuáles eran las responsabilidades del resto de instituciones públicas que integraban la COPECO. Con relación a las responsabilidades de las Secretarías de Salud, Educación, Obras Públicas y Transporte y demás, sólo se determinaba en el Título V, Artículo 13 que

² Reglamento de Ley de Contingencias Nacionales, Capítulo Único, De La Naturaleza, Fines y Objetivos.

“las instituciones públicas debían colaborar en las actividades de emergencia que le asigne COPECO”.

Todas estos vacíos legales, la inexperiencia, la falta de planificación, y la administración inefectiva de recursos internos de la institución y disponibles externamente en la sociedad, favorecían la intervención intermitente “apaga fuegos” de la COPECO. Los casos de manejo corrupto y politizado de ayuda humanitaria eran muy conocidos, pero con pocas o nulas reacciones jurídico legales para penalizar a los infractores. Otra característica de los procesos de recuperación era la de restaurar lo perdido sin mayores análisis sobre la reincidencia de eventos amenazantes y consecuentemente pérdida de bienes y recursos en el país.

En el 1999, con el comienzo de la “Escuela Mitch” en la que todos los estratos de la sociedad hondureña debían matricularse, estudiar y sacar aprendizajes, la COPECO comenzó a desarrollar dentro de sus actividades rondas de consulta en las regiones del país para recoger recomendaciones sobre aspectos que se debían mejorar en la ley y el reglamento. Esta ronda de consultas, similar a las consultas del gobierno para preparar el Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación previo al Grupo Consultivo de Estocolmo, buscaba consensuar algunos puntos con la sociedad civil e identificar líneas prioritarias de reforma a la ley y al reglamento. Mediante el Decreto N°. 121-99 del 18 de mayo de 1999 se reformaron 24 artículos de la “Ley de Contingencias Nacionales”. Entre los cambios sustanciales se observaron:

1. Coordinar la representación de la COPECO así: Comisionado Nacional, Comisiones Regionales, Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales.
2. La Comisión Permanente de Contingencias deberá incluir representantes de cinco nuevas instancias gubernamentales, más un representante por los sectores de: Iglesia Católica, Foro Nacional de Convergencia FONAC (forma de sociedad civil organizada bajo la coordinación del gobierno y, por consiguiente, afín a las políticas oficiales), Universidad Nacional Autónoma de Honduras UNAH, Asociación de Municipios de Honduras AMHON, y de organizaciones de trabajadores.
3. La regionalización de sedes de la COPECO para atender todo el país.
4. Se define cómo debe estar coordinada e integrada la Comisión Regional donde se incluyen más miembros de iglesias, grupos de servicios, sectores productivos, y de organizaciones privadas de desarrollo.
5. Se definen los roles y formas de integración de las Comisiones Departamentales y Municipales.

No obstante, *estas reformas fueron en su mayoría de carácter únicamente organizativo; y toda la estructura, desde lo nacional a lo municipal, seguiría enfocándose en las actividades de preparación, respuesta y recuperación, quedando como grandes vacíos nuevamente:*

- Las responsabilidades del resto de instancias del gobierno en calidad de prevención y mitigación.

- La temporalidad y oportunidad de las Comisiones Departamentales y Municipales.
- La falta de recursos descentralizados a nivel municipal y local.
- La falta de articulación con otras leyes vigentes, especialmente la Ley de Municipalidades.

A esta fecha (abril de 2002), aún no se abordan de forma articulada al funcionamiento de la COPECO y del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención a Desastres, las leyes de ordenamiento territorial, aguas, códigos de construcción y otras como mecanismos indispensables para encaminar la prevención y la mitigación en el escenario multi-amenaza que ocupa al país. Tampoco se cita en las reformas el contexto de la región centro-americana, el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de Desastres Naturales o el Plan Regional para la Reducción de Desastres PRRD. Cuando se consultó a los directivos y equipo técnico de la COPECO sobre la relevancia de acuerdos internacionales para la definición de estrategias de gestión de riesgos, se apuntaron las siguientes observaciones:

- Cuando se firman los convenios internacionales hay muy poca socialización y apropiación hacia las estructuras del gobierno, y a veces los gobiernos firman convenios para mantener su imagen ante la comunidad internacional.
- El PRRD y otros programas ya habían iniciado sus actividades y muchas veces no coinciden con las realidades nacionales. Por ejemplo, hay muchas acciones atrasadas respecto al PRRD, pero hay prioridades nacionales que atender con un bajísimo presupuesto y poco personal, además de emergencias que se presentan.
- La rotación de personal debido a los cambios políticos afecta los flujos de información, porque muchas veces se desconoce completamente lo que los convenios demandan de las estructuras intermedias que son las que operativizan las acciones.

Etapa III: Transición al Sistema Nacional de Prevención de Desastres

Como resultado del Grupo Consultivo en Estocolmo (mayo de 1999), el gobierno hondureño asumió el compromiso de elaborar estrategias y políticas orientadas a la reducción de la vulnerabilidad social, económica y ambiental, y que fueran diseñadas con la participación e integración de propuestas de la sociedad civil. Luego en 2000, con la inclusión de Honduras en la iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries Initiative), comienza el proceso de formulación de la Estrategia de Reducción de Pobreza por parte del gobierno con la cooperación del G-15 (grupo de 15 países cooperantes). En 2001, el Grupo Consultivo en Madrid y la Reunión de Seguimiento en Tegucigalpa dieron paso para que en el país se estableciera un mecanismo de mesas de trabajo por grupos sectoriales, integradas de forma tripartita por el gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional. La Mesa de Trabajo sobre Vulnerabilidad ecológica estaba dividida en dos grupos:

1. Agroforestería, ambiente y cuencas.
2. Mitigación y prevención de desastres.

El grupo sectorial de Mitigación y prevención de desastres identificó que para la gestión del riesgo los desafíos más importantes eran los siguientes:³

1. La despolitización, tecnificación y academización de la COPECO.
2. La importancia de dar continuidad de los procesos, programas y proyectos especialmente amenazados por razones financieras y/o de cambios de dirección política periódica.
3. La formulación y aprobación de la Ley del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres, la aprobación del Código de la Construcción, la Ley General de Aguas y la Ley de Ordenamiento Territorial.
4. La socialización y consenso en todos los niveles de la sociedad, especialmente de los sectores más vulnerables de los anteproyectos de las leyes mencionadas arriba.
5. La organización, fortalecimiento y desarrollo de capacidades locales en materia de análisis, comunicación y reducción de las condiciones de riesgo en su entorno micro y macro.
6. La formulación e implementación de un Plan de Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres.
7. La definición e implementación de políticas de país, no de gobierno o de comisionado, que de forma clara, integradora y transversal articulen la planificación del desarrollo con la reducción del riesgo desde lo local a lo regional centroamericano.
8. La implementación de un Plan de Seguros sobre bienes públicos ante desastres.
9. La coordinación interinstitucional y la democratización de la información.
10. Descentralización de recursos hacia las municipalidades para que la integración de la gestión del riesgo se complete, transitando del análisis y la comunicación del riesgo a la reducción del mismo.

De este conjunto de sucesos se ha logrado una mejor apropiación en el sector público, de cooperación y de la sociedad civil de la necesidad de lograr cambios estructurales que den sostenibilidad a los procesos que un Sistema Nacional debe coordinar. De una serie de entrevistas a diferentes instituciones y actores surge una recomendación muy concreta respecto al Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres:

- La COPECO debe orientarse a coordinar esfuerzos de los sectores públicos, privados y de cooperación para: planificar, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar acciones de gestión de riesgo, promoviendo e incidiendo hacia lo interno (secretarías, Congreso y otras instituciones del gobierno) y lo externo (cooperación nacional e internacional) para que exista una mayor atención técnica y financiera a las organizaciones a nivel local y mu-

³ Memoria de Reunión de Seguimiento, Gobierno de la República de Honduras, marzo de 2001.

nicipal bajo marcos legales actualizados e integradores, y promover la planificación participativa del desarrollo desde local hacia lo nacional a manera de que exista un mejor aprovechamiento de capacidades que se han ido desarrollando en la sociedad hondureña durante los últimos años.

2. Principales actores e iniciativas en la gestión del riesgo

En lo siguiente se presentan a manera de un cuadro orientador y analítico los principales actores actuales y sus facultades, proyectos, programas o acciones en el campo de la gestión de riesgos, así como los enfoques o énfasis de estas intervenciones.

Sin embargo, hay que señalar que es difícil presentar información exhaustiva sobre el universo de actores vinculados con el tema, pues según la oficina enlace con la ONG de la Comisión Permanente de Contingencias COPECO existen al menos 250 ONG trabajando en algún componente de la GR.⁴ Así que, a modo de aproximación, se sistematiza la información recolectada por medio de entrevistas, informes, evaluaciones de proyectos y programas y de otras fuentes primarias.

2.1 EL SECTOR GUBERNAMENTAL

COPECO-Banco Mundial

Proyecto de Mitigación de Desastres Naturales: financiado (préstamo) por el Banco Mundial para un período de cuatro años, para ser implementado en 60 municipios del país. Tiene como objetivo fortalecer a la COPECO para promover y mejorar la capacidad local de preparación y respuesta a emergencias. Fue presentado a las autoridades de los municipios meta en 2001. Sin embargo, las acciones en el campo local aún no se han iniciado, aunque hay avances en aquellas de carácter macronacional.

COPECO-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

En el marco del trabajo de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Económica Europea ECHO, este proyecto tiene como objetivo *contribuir al fortalecimiento del sistema nacional de gestión de riesgos y manejo de desastres en Honduras*. Se apoya en procesos participativos y de concertación orientados a facilitar la operación, coordinación y comunicación de comunidades altamente vulnerables en términos de amenazas y deterioro ambiental. El proyecto orienta sus estrategias de apoyo a la COPECO, sus regionales, los comités de emergencia municipal y los comités de emergencia local. El proyecto se implementa en once municipios, distribuidos en los departamentos de Colón, Cortés, Choluteca, Olancho, Comayagua, Copán y Lempira.

⁴ Entrevista Martha Flores, coordinación enlace COPECO-ONG, COPECO.

COPECO-Respuesta Emergencia del Sistema de las Naciones Unidas

El proyecto de Respuesta Emergencia del Sistema de las Naciones Unidas funge como un ente coordinador entre organismos internacionales de Ayuda Humanitaria tales como: el PMA, la OPS, la UNICEF, la OIM, la FAO, la OMS y enlaza con la Oficina para la Coordinación de Ayuda Humanitaria OCHA y el Equipo de las Naciones Unidas para el Diagnóstico y Coordinación de Desastres UNDAC. Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, durante situaciones de emergencia, el coordinador residente tiene como principales funciones la de mantener la comunicación abierta y permanente con la COPECO sobre el estado de la emergencia, coordinar las acciones con la COPECO, activar el centro de Operación de Sistema de Naciones Unidas y, en organización con el gobierno, solicitar a OCHA la facilitación del UNDAC. Para el año 2002 está licitándose, con convocatoria amplia a ONG nacionales e internacionales, un proyecto concretado a Organización y Capacitación en Sistemas de Alerta Temprana en la cuenca del río Lean en el norte de Honduras.

COPECO-USAID/OFDA

El proyecto de cooperación de USAID ha venido apoyando a la COPECO desde los años 80. Sin embargo, las acciones enmarcadas en gestión de riesgo han sido fortalecidas y mejor enfocadas después del impacto del huracán Mitch. USAID-Honduras ha venido implementando un programa para la promoción de la mitigación de riesgos que alcanza una inversión mayor a los U\$ 1.5 millones. A la COPECO se le ha apoyado en el fortalecimiento de su sistema organizativo y financiero, en el mejoramiento de su centro de operación de emergencia y compra de equipos de radio comunicaciones, pero todavía se está *enfocando mayormente en preparativos y respuesta*. El apoyo al contexto local es canalizado a través de la Fundación para el Desarrollo Municipal en Honduras FUNDEMUNH, la Universidad Tecnológica Centroamericana UNITEC y una ONG de desarrollo en la región norte del país de manera indirecta. USAID y OFDA también proveen suministros e insumos para la preparación y la respuesta en los casos de emergencia.

COPECO-USGS/UNITEC

El CIGEO (Centro de Información Geográfica) es un proyecto de carácter investigativo que se desarrolla con el apoyo de USGS (Servicio Geológico de los Estados Unidos), en coordinación con la COPECO y la Universidad Tecnológica Centroamericana UNITEC. Su objetivo es proporcionar información georeferenciada exacta, confiable, completa y oportuna a instituciones públicas, privadas y educativas, a través de sus actividades académicas, de investigación, distribución, mercadotecnia, y consultorías, para contribuir al mejoramiento del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la región. La meta del proyecto es integrar información geográfica que se va produciendo en los proyectos de gestión de riesgo en el país. Con esto se espera poder facilitar la toma de decisiones en casos de emergencias.

Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente SERNA

Esta secretaría es una contraparte del Proyecto de Mitigación de Desastres Naturales (ver anteriormente: COPECO-BM). Las principales acciones relacionadas con la gestión del riesgo están planificadas dentro del componente de Reforzamiento al monitoreo, Pronóstico, Alerta Temprana y Manejo de información con base SIG.

COPECO-CEPREDENAC

El Gobierno de Honduras es también signatario de la Cumbre XXI y de la Declaración del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de los Desastres Naturales. En el marco del PRRD, la COPECO realiza las siguientes acciones:

Componente	Proyecto	Estado y donante
Fortalecimiento institucional	Diagnóstico de capacidades nacionales de respuesta frente a desastres	En planeación Comando Sur OFDA
	Elaboración y consulta del plan nacional	En planeación
	Fortalecimiento al sistema de comunicaciones	En acuerdo de ejecución
Inventario de información	Página Web	Ejecutado
	Proyecto de información y comunicación educativa para la prevención y mitigación de desastres en apoyo al Sistema Nacional de Emergencias (Honduras)	En planeación UNICEF
Fortalecimiento de capacidades locales	Fortalecimiento de estructuras (capacidades) locales para mitigación de desastres. Proyecto FEMID	I fase finalizada II fase en gestión GTZ, BM
	Preparación frente a desastres en el norte de Honduras (OXFAM Internacional-ASONOG-OCDIH)	Finalizado ECHO
	Prevención de desastres naturales en el departamento de Cortés (Nueva Frontera)	Finalizado ECHO
	Organización, entrenamiento y fortalecimiento de capacidades frente a riesgos de inundaciones y manejo de desastres en Tocoa (COOPÍ)	Finalizado ECHO
	Fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los municipios mediante equipamiento y entrenamiento en uso de lanchas	USAID
	Gestión de riesgos	Finalizado
	Fortalecimiento a la capacidad de respuesta en San Juan Limey	En ejecución ASDI
Asistencia en situaciones de desastre	Manual Regional y Nacional de la Cancillería	En ejecución OFDA, ECHO, Comando Sur
	Manual de coordinación en caso de desastres	En ejecución, OFDA, ECHO Comando Sur

Fuente: www.cepredenac.org, varias entrevistas

Secretaría de Gobernación y Justicia SGI

Durante los años 80 y 90, la SGI a través de sus gobernadores políticos departamentales, era la responsable de organizar e implementar las acciones de respuesta a emergencias. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia ha variado. Ahora se encuentra en manos del gobierno local la coordinación y implementación de acciones, desde la prevención hasta la reconstrucción. Entre las condicionantes para este giro están la emisión y aprobación de la Ley de Municipalidades, los aprendizajes sobre manejo politizado y corrupto de ayuda humanitaria en continuas ocasiones, y la organización de la COPECO en regionales, que le permiten tener una presencia más cercana a los municipios. La SGI está en proceso de transición para convertirse en la Secretaría del Interior.

Secretaría de Salud Pública

La Secretaría de Salud Pública instrumentaliza la intervención en emergencias mediante su estructura y logística, que es capaz, por lo menos en teoría, de llegar a todas las comunidades del país. Es un actor constante de las comisiones locales siendo representado por los y las colaboradores/as voluntarios/as COLVOL de la Secretaría de Salud Pública en los niveles locales rurales. En las comisiones municipales, la Secretaría está representada por el director, médico, y/o enfermera del centro de asistencia médica asignado al municipio. En las comisiones departamentales y regionales, por los directores regionales de la Secretaría de Salud, y en el Sistema Nacional a través de un enlace determinado por el Secretario de la Presidencia en el Despacho de Salud. La Secretaría de Salud desarrolla permanentemente programas en coordinación con la COPECO, la OPS/OMS, el PMA y otros, para el fortalecimiento institucional hacia sus áreas y regiones operativas, apoyándose en campañas y talleres de capacitación en los temas de evaluación de daños y análisis de necesidades, simulacros de evacuación y rescate, administración de unidades hospitalarias y centros de salud durante emergencias, campañas preventivas de vacunación, manejo del agua y desechos sólidos, etc.

Secretaría de Educación

A pesar de que desde antes del huracán Mitch la Secretaría de Educación conducía algunos proyectos aislados en escuelas, que se orientaban a la capacitación de estudiantes para responder a situaciones de emergencia, su papel no ha sido trascendental en los procesos de gestión de riesgo nacional o local. Tradicionalmente, la presencia del sector educativo dentro de comisiones de emergencia locales, municipales o departamentales se asocia con la facilitación de edificios públicos del sistema educativo para ser habilitados como bodegas o albergues durante y después del impacto de un fenómeno. Existe un componente en el marco del convenio y proyecto del BM con la COPECO, que busca diseñar un plan de implementación del tema de gestión de riesgo en el sistema educativo formal del país, y en repetidas ocasiones se ha anunciado que la COPECO estará introduciendo un libro escolar para todas las escuelas públicas. Sin embargo, en ambas iniciativas no se han observado mayores avances. Algunas ONG están integrando la capacitación y organización

escolar en escuelas rurales, coordinando con las direcciones de educación de la zona, pero no se ha logrado un mayor interés por el seguimiento y evaluación por parte de la Secretaría de Educación o de la COPECO para incluirlas en sus programas oficiales.

Secretaría de Agricultura y Ganadería

Esta Secretaría, en coordinación con el PMA y a través de sus programas y proyectos regionales, ha desarrollado e implementado algunas estrategias y planes de atención a situaciones de emergencia como las ocurridas durante el Mitch y las sequías de 2000 y 2001. Para 2002 se encuentran diseñando una estrategia interagencial para prevenir la hambruna mediante la dotación de alimentos por trabajo a comunidades afectadas por la sequía. Entre otros actores que interactúan mediante la coordinación de acciones en casos de emergencias se encuentran la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, el PMA, Médicos sin Fronteras, ejércitos de países vecinos y el Comando Sur de Estados Unidos. No existe en la actualidad un programa permanente coordinado con la COPECO, por lo que hasta la fecha la relación entre ambas instancias se da bajo la fría sombra de las emergencias. Asimismo, la Secretaría es responsable de manejar los programas y proyectos nacionales con relación al manejo nacional de los recursos naturales.

2.2 ACTORES MUNICIPALES Y LOCALES

2.2.1 El marco legal

Dentro de la Ley de Contingencias Nacionales se estipula en sus artículos 22 y 23 las dependencias y la integración de *comisiones municipales y locales de emergencia*. En la actualidad existe un manual elaborado para la organización de las Comisiones Municipales de Emergencia. En él se explican las subcomisiones que la deben integrar, así como las funciones a ser desempeñadas en cada una para las fases de alerta, preparación, respuesta y rehabilitación.

La incorporación de nuevas organizaciones públicas, privadas o de sociedad civil a los comités municipales no está definida por ningún tipo de proceso de solicitudes de integración, u otro. En la práctica, ciudadanos que no fungen bajo una estructura específica se integran frecuentemente a los comités a raíz de la vocación de servicio, liderazgo, e incluso para su promoción política personal.

Es relevante apuntar que los miembros que la Ley apunta como participantes, muchas veces no existen realmente en el contexto municipal y aún menos en el contexto local. Por ejemplo, no existen representantes del Fondo Hondureño de Inversión Social o de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica en todos los municipios. Como consecuencia, la coordinación inter institucional con frecuencia es débil al no existir un representante de los miembros del sistema nacional en el contexto local o municipal. Para un municipio es más difícil gestionar apoyo en un tema específico si no hay un representante del blanco de gestión en el contexto municipal.

En este sentido, *las ONG han comenzado a jugar un papel importante en el fortalecimiento de las comisiones municipales*, favoreciendo el acompañamiento y la transferencia de valores agregados en la organización, función y gestión de las comisiones. Dado que el marco legal provee al sistema completo, desde lo nacional a lo local, un carácter temporal mientras duran las emergencias, con frecuencia las comisiones locales, municipales y departamentales se activan y desactivan. Los planes de acción generalmente son a corto plazo y aun cuando se está promoviendo la permanencia de las comisiones de emergencias sin un marco legal apropiado ni recursos técnicos y financieros, *los esfuerzos de planear la prevención e implementar la prevención a nivel local-municipal corren mayores riesgos de no trascender una vez "finalizada" la emergencia o terminado el proyecto o programa que sostiene las actividades.*

Poco a poco, autoridades locales van asimilando y comprendiendo que la gestión del riesgo es inherente a la planeación del desarrollo, y que si bien es cierto la comisión municipal de emergencias no debe ser la responsable de implementar proyectos de manejo de aguas negras, por citar un ejemplo, sí debe promover el análisis y la comunicación del riesgo asociado a no tener un sistema adecuado de manejo de aguas negras.

En algunos municipios donde el comité municipal de emergencia logra establecer planes a largo plazo y avanza en la gestión de los mismos, se detectan implicaciones políticas porque, para muchos y muchas, "los nuevos comités, que no son permanentes, muchas veces sirven de plataforma política y se meten en áreas que no les corresponden".⁵ Entonces, existe un reto muy importante, el de establecer de forma funcional cuáles son las responsabilidades del comité municipal de emergencias, especialmente cuando se refiere a las acciones de prevención y mitigación que se deben implementar cuando las emergencias aún no se presentan.

Varias organizaciones implementan proyectos de fortalecimiento al desarrollo de capacidades locales para la gestión del riesgo, enfocándose en la consecución de dos resultados específicos:

1. Un Plan de Emergencias para antes, durante y después: Éste debe estar basado técnicamente en el reglamento de organización de la Comisión Municipal de Emergencias, utilizando las diferentes subcomisiones con asignación de tareas específicas. La implementación de este plan es coordinado por el Comité de Emergencias.
2. Un Plan de Reducción Local/Municipal de Vulnerabilidades: Con un enfoque más visionario de atender mediante acciones de prevención y mitigación las áreas vulnerables que están asociadas con las amenazas analizadas desde la comunidad. La implementación de este plan dependerá de la incorporación del mismo al plan de desarrollo municipal para su programación, gestión, financiamiento e implementación. Este plan puede ser entendido como un ejercicio de diagnóstico participativo enmarcado en el análisis local del riesgo.

⁵ Entrevista con la Comisión de Emergencia Municipal Potrerillos. Cortés.