

2.2.2 Limitantes identificadas

El proceso de fortalecimiento y descentralización municipal se desencadena a partir de la aprobación de la Ley de Municipalidades⁶ y su reglamento. Mediante este mecanismo se extienden los derechos y deberes centralizados hacia los gobiernos municipales. Sin embargo, la vinculación entre la Ley de Municipalidades y la Ley Nacional de Contingencias es casi nula.

El artículo 49 de la Ley de Municipalidades regula la organización del Consejo de Desarrollo Municipal CODEM como un órgano técnico consultivo que obligatoriamente deben conformar todas las municipalidades del país. Específicamente en el inciso “e” del artículo, se determina que el Consejo de Desarrollo Departamental debe “asistir a la corporación cuando se suceden estados de emergencia o calamidad pública y que fuese necesario movilizar recursos de la comunidad para atender dichas emergencias”. En este marco se ha identificado una particularidad, especialmente en los municipios pequeños, pues el Consejo de Desarrollo se “convierte” en el Comité de Emergencias Municipal activado temporalmente mientras dura la emergencia. Luego se rinden informes, se clausura el Comité de Emergencias y el Consejo de Desarrollo vuelve a sus funciones no-emergencistas.

Aun cuando desde diferentes espacios escuchamos argumentos que ya no hay que seguir montando más estructuras que las que ya hay, y que en su lugar hay que fortalecer las capacidades existentes de las mismas, este caso específico de Consejo de Desarrollo=Comité de Emergencias necesita un análisis más profundo. Para aumentar un poco más la confusión entre los roles y límites de estas dos figuras, a ambas se les da el mismo nombre: “CODEM”. Muchas organizaciones y comunidades están abogando porque se reformen ambas leyes (municipalidades y de contingencias), de manera que la Comisión de Emergencias Municipal, sea organizada de forma permanente tal como lo son la Comisión de Medio Ambiente, Finanzas o Educación, todas ellas comisiones integradas al Consejo de Desarrollo Municipal.

Dado que la Comisión de Emergencias, en la mayoría de los casos, no es permanente, su organización y fortalecimiento no son considerados dentro de los planes operativos anuales de los gobiernos municipales, a menos que ocurra una emergencia. Consecuentemente, no se programan actividades ni recursos para que ésta pueda funcionar. De un total de 40 municipios altamente vulnerables atendidos por la Fundación para el Desarrollo Municipal de Honduras, FUNDEMUNH en el año 2001, solamente el 10% incluyó una partida presupuestaria para que la Comisión de Emergencias pueda seguir funcionando durante 2002.⁷ Prácticamente queda a voluntad del gobierno local la decisión de asignar recursos técnicos o financieros.

En algunos de ellos (municipios) hay Unidades de Medio Ambiente, Unidades de Planificación, pero habrá que preguntarse cuán eficiente son para articular acciones que están siendo desarrolladas por otras proyectos a su alrededor. Entendemos por información de la Fundación para el Desarrollo Municipal en Honduras

⁶ Decreto de Ley No. 134-90.

⁷ Entrevista a Alba Consuelo Flores, Coordinadora de Proyecto de Gestión de Riesgo, FUNDEMUNH.

*FUNDEMUNH que hay bastante información en términos de planes de reconstrucción y desarrollo municipal, pero todavía estas unidades, e incluso los gobiernos municipales, sólo se ven como observadores de este proceso de gestión de riesgo. Hace falta apropiación y esto es determinante para la sostenibilidad.*³

El enfoque regional de cuenca y microcuenca para trascender la frontera municipal a las regiones naturales es un verdadero reto. Algunas ONG, como la ASONOG y sus afiliadas, FUNDEMUNH, etc., están promoviendo la articulación de esfuerzos para la gestión del riesgo desde unidades territoriales donde coinciden municipios (mancomunidades). Lógicamente, la coordinación interinstitucional se torna aún más difícil porque entran en juego mayor cantidad de actores con intereses específicos de más peso.

A criterio de varios técnicos de organizaciones no gubernamentales, *la COPECO debe incidir para que los proyectos de gran envergadura (Banco Mundial, USAID, CEPREDENAC) vayan orientándose en el trabajo de mancomunidad que favorezca la inversión colectiva municipal en obras de prevención y mitigación para el beneficio de su población. En el país existen ya varias experiencias de organización mancomunitaria, algunas de ellas incluso con redes de sociedad civil municipal organizándose en mancomunidad. Estos procesos son incipientes y frágiles, pero con oportunidades muy amplias, especialmente en aquellas zonas del país donde las emergencias son la principal preocupación permanente del municipio.*

Superado el asunto de la organización y permanencia de la Comisión de Emergencias, el siguiente reto es el de capacitar técnicamente a quienes la integran, y es acá donde las ONG están aplicando un alto grado de empeño. La disponibilidad de información técnica y científica sobre la gestión del riesgo —o que pueda servir para ello— es muy limitada, esta desactualizada y/o se convierte en propiedad exclusiva de quienes la han desarrollado. Son innumerables los proyectos de mapeo digital, estudios de cuencas, modelación, suelos, etc., que han sido desarrollados en el país, pero que no están a disposición del público o su costo es demasiado alto.

Otra de las limitantes que se deriva es la *débil coordinación interinstitucional entre la COPECO y la cooperación local e internacional*. A falta de una estructura de amplia cobertura es imposible para la COPECO aplicar un programa de organización y capacitación de alcance nacional o de asegurarse que se aplican metodologías y mecanismos uniformados para todos. “No podemos atender a todos de una vez porque nuestros recursos son muy limitados y tenemos que priorizarlos; por ejemplo, hacia el sector escolar como prioridad número uno, luego las ciudades más pobladas donde tenemos regionales y donde hay capacidades ya instaladas y con efecto multiplicador”.⁴

Dado que *los proyectos y programas de gestión de riesgo son apoyados por muchas diferentes fuentes*, cada uno puede crear sus propios objetivos, indicadores y resultados; luego evaluarse y llamarse a sí mismo “exitoso”. Existen esfuerzos de ir uniformando las metodologías de organización y capacitación, de manera que los elementos comunes de

³ Entrevista a Martha Flores, coordinación enlace COPECO-ONG, COPECO.

⁴ Subcomisionado Nacional, Comisión Permanente de Contingencias, COPECO.

los proyectos (por ejemplo, mapas de amenazas) sean compatibles indistintamente de la región, organización o forma de presentación. Pero, por el otro lado, no se observan muchos esfuerzos por generar metodologías para grupos étnicos como los lenkas, garífunas, miskitos, etc., que atiendan sus necesidades específicas. Desde la perspectiva de varias personas consultadas en ONG nacionales e internacionales, la COPECO debe hacer un esfuerzo por fortalecer las sedes regionales con un Centro de Documentación Estadística y que le permita concentrar información estadística, técnica, metodológica, de programas y proyectos con relación al riesgo característico de su región. "A nivel del gobierno central hay un desconocimiento generalizado de las capacidades que se están fortaleciendo por parte de las ONG; esto impide que se haga un mejor aprovechamiento de ellas".¹⁰ Cuando, para fines de este estudio, se consultó a facilitadores comunitarios de dónde obtenían la información técnica sobre desastres, en la mayoría de los casos expresaron que sólo la recibían a través de los periódicos o la televisión; otra parte apuntó a las ONG como proveedoras de la información técnica.

Otra limitante, que se magnifica en el manejo de las alertas y la recolección de información y la evaluación de daños y necesidades, es que *generalmente los proyectos que tienen como meta la organización de la comisión municipal dejan sin representatividad al sector rural*. Es decir, la Comisión de Emergencias Municipal es en realidad una comisión de cabecera municipal, ya que sólo incluye entre sus miembros a personas que residen o trabajan en la cabecera municipal.

2.2.3 Los actores

Mediante unas reuniones comunitarias con líderes participantes de diferentes proyectos para gestión local de riesgo, y para efectos de esta investigación, se realizaron unos ejercicios de mapeo de actores, diferenciando entre los ámbitos locales, municipales, departamentales y nacionales. El objeto de estos ejercicios participativos fue hacer una referencia espacial de la presencia permanente o temporal de actores involucrados de la gestión del riesgo.

Dada la diversidad cultural, étnica, geográfica y contextual de riesgo de todo el país, y tomando en cuenta las diferentes visiones de quienes facilitan los procesos o componentes de la gestión del riesgo, es muy difícil agrupar con límites específicos en qué ámbito esté presente cada actor. En algunos casos, al alcalde auxiliar, quien es un actor del ámbito comunitario, se le percibe como un actor externo y más asociado al ámbito municipal, tal vez como resultado del bajo interés que esté mostrando en el tema de gestión de riesgos. Igual sucede con la COPECO. En algunas comunidades consultadas la identifican como un actor del ámbito local, pero en otros como un actor desconocido y de ámbito nacional, espacialmente distante.

Un hallazgo importante, que es una constante reflejada en los ejercicios de mapeo de actores, es que las estructuras que están respondiendo a nivel local (patronatos, iglesias, voluntarios de salud, Comité de Emergencias, organizaciones de base) son las que no tienen recursos técnicos y financieros para enfrentar una emergencia, mucho menos para mitigarla o prevenir el desastre. La gestión planificada y la coordinación para la incidencia política también fueron identificadas como dificultades en este nivel.

Según los mapas de actores elaborados por un grupo de facilitadores provenientes de comunidades afectadas mayormente por amenaza sísmica, sequía, deslizamiento, deforestación y difícil acceso a bienes y servicios y/o polos de desarrollo, la intervención de entes gubernamentales en la respuesta a emergencias en los ámbitos locales y municipales ha sido muy baja.

En el otro ejercicio de mapeo de actores, ilustrado por un grupo de facilitadores de comunidades donde las inundaciones ocurren de manera cíclica, con relativas facilidades de acceso a servicios y bienes, las estructuras gubernamentales han participado más directamente con las comunidades en acciones de respuesta a emergencias.

2.3 LAS ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL COMO NUEVO ACTOR

Tanto la Ley de Municipalidades como la Ley de Contingencias Nacionales abren paso a la integración de los organismos de sociedad civil en las comisiones municipales y departamentales que promueven. Si bien es cierto, que ninguna de ellas impone una serie de requisitos para ser “aceptadas” dentro de las comisiones o el sistema nacional, también es cierto que se le da un perfil bastante bajo a las capacidades que hay en la sociedad civil más allá de atender la respuesta, distribuir ayuda y/o manejar albergues.

Todavía, de manera bastante arraigada, se asocia a las organizaciones de sociedad civil como canales para desarrollar métodos asistencialistas de intervención durante y después de las emergencias. Así, antes del huracán Mitch, la Cruz Roja hondureña, los Boys Scout y algunas iglesias habían desarrollado una vasta experiencia en intervención durante emergencias provocadas por huracanes, tormentas tropicales e inundaciones. Con posterioridad al Mitch y ante la súbita escalada de daños, casi cualquier forma de organización de sociedad civil, desde patronatos hasta las más ortodoxas, se involucraron de forma directa o indirecta a realizar acciones de evacuación, rescate, asistencia médica, distribución de ayuda, manejo de albergues, reconstrucción, rehabilitación, etc.

Es a partir de esta “coyuntura posMitch” que se iniciaron reflexiones y compromisos más profundos y permanentes de la sociedad civil respecto a la gestión de riesgos.

2.3.1 El papel de la sociedad civil desde su propia percepción

Entre las organizaciones nacionales que han continuado el trabajo en la gestión de riesgos podemos mencionar a ASONOG, CASM, OCDIH, CCD, ODECO, FUNDEMUNH, FUPAD, ACPH, la Asociación de Radioaficionados de Honduras, y entre las instancias educativas superiores

destacan la Universidad Tecnológica Centroamericana UNITEC, la Universidad Pedagógica Nacional UPN, y el Centro de Diseño, Arquitectura y Construcción CEDAC.

Noveles estructuras de sociedad civil fueron organizándose en diferentes niveles y con diferentes intereses. Algunas organizaciones se afiliaron para realizar proposición de programas y proyectos, gestión de recursos y modelos de intervención conjunta; otras más a conjuntarse bajo espacios de reflexión, análisis y discusión de las enredadas causas del desastre.

La Comisión Permanente de la Reconstrucción CPR, y más tarde Interforos se destacan como espacios de la sociedad civil que han logrado aglutinar una amplia gama de aportes traducidos en experiencias, propuestas, demandas, etc., desde diferentes sectores de la sociedad hondureña. Específicamente la última ha podido generar una serie de planteamientos con propuestas técnicas por temas sectoriales con el apoyo de las organizaciones que la integran, no sólo para la definición del Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación, sino también en la elaboración de la Estrategia de Combate a la Pobreza (alternativa a la versión oficial del gobierno) y la participación en otros espacios de interlocución nacional y regional. Uno de los temas que Interforos ha ido desarrollando como prioritario ha sido el de medio ambiente, donde se identifican principios orientadores con verificación y medición continua que se relacionan con la gestión del riesgo. Dentro de este proceso tan amplio, durante el período 2000-2001, se extraen los siguientes temas como propuestas de la sociedad civil asociadas a la gestión del riesgo:

- Retomar como referencia los Principios de Estocolmo y el Convenio de la ALIDES en la formulación de las estrategias nacionales para la prevención de desastres.
- Incorporación del tema de gestión de riesgos en los sectores educativos formales y no formales.
- Formulación participativa de la Ley y Reglamento del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Emergencias, con enfoques integradores especialmente con la Ley de Municipalidades, ordenamiento territorial, aguas y explotación de recursos naturales.
- Articulación con los actores relevantes del sistema de propuestas técnicas para la formulación de proyectos y programas en otras instancias del gobierno, especialmente en las secretarías que desarrollan proyectos habitacionales, de comunicación, generación de energía y otros bienes públicos.
- Revisión de las leyes de concesión de explotación de recursos naturales, especialmente minería y madera, y de los programas de mitigación ambiental.
- Formulación y aprobación de las leyes de agua, ordenamiento territorial y seguros sobre obras públicas.
- Promover la democratización de la información entre las organizaciones miembros y no miembros del sistema.

En el año 2000, el Foro Social de Deuda Externa FOSDEH comenzó una serie de investigaciones sobre las relaciones que existen entre la deuda externa y la generación de condiciones de riesgo. Este proceso culminó con un encuentro centroamericano llamado “Deuda Externa y Desastres Socio-Ambientales”, con la participación de organizaciones no gubernamentales, unidades académicas, entes gubernamentales, representantes de comunidades, etc., de la región centroamericana. En este espacio se generaron dos importantes documentos el primero sobre el contexto de deuda externa y desastres en Honduras y el segundo sobre el contexto centroamericano.

La agenda de cabildeo e incidencia del FOSDEH incorpora las siguientes conclusiones en el marco de las responsabilidades de los gobiernos, de la sociedad civil y de la cooperación con relación a la deuda y los desastres.

- Buena parte de los daños físicos provocados por los desastres fueron inversiones con recursos provenientes de deuda externa.
- Al ser afectados, los países continúan pagando el servicio de deuda correspondiente, y los gobiernos adquieren nueva deuda para restablecer o recuperar dichas inversiones.
- Los riesgos por pérdidas únicamente son asumidos por los países prestatarios. En la mayoría de los casos, los programas y proyectos no tienen protección derivante de seguros, reaseguros, etc.
- Muchos de los programas y proyectos no tomaron en cuenta de manera apropiada los riesgos y vulnerabilidades correspondientes en su formulación y/o implementación.
- Los cuestionamientos sobre esta relación (deuda-desastres) no pueden restringirse a la limitada capacidad de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil o de los gobiernos, sino que deben extenderse a la comunidad donante y financiera internacional que promueve, tolera o se muestra indiferente ante el incumplimiento por cada uno de los países de la región de acuerdos o leyes nacionales de carácter social o convenios y compromisos internacionales, como los firmados en el marco de la protección del medio ambiente y el cambio climático (Río de Janeiro), Género (Beijing), Prevención de Desastres (Yokohama), Vivienda y Desarrollo Urbano o Desarrollo Social.

2.3.2 El papel de la sociedad civil desde la percepción del gobierno central

Cuando se entrevistó al personal técnico y directivo de la COPECO sobre el papel de las estructuras de sociedad civil, se indicó que: “Elas [las estructuras de sociedad civil] se han involucrado para atender un público puntual en la fase de respuesta. A nivel local y regional, hasta la fecha, no se ha trabajado en prevención y mitigación, sólo se ha trabajado en preparación y respuesta.”¹¹ Y también se apuntó que: “todavía tenemos que hablarnos [COPECO y las ONG] un poco más. Falta comunicación. Con mucha frecuencia encontramos

¹¹ Entrevista a Martha Flores, coordinación enlace COPECO-ONG, COPECO.

duplicidad de esfuerzos. Estamos muchos haciendo lo mismo, y si no es lo mismo, un componente de uno tiene que ver con lo que está haciendo el otro. La COPECO quiere descentralizar lo más que pueda su participación y quiere involucrar a todos posibles protagonistas y actores; quisiéramos desempeñar sólo el papel de coordinador, y que las acciones las ejecutaran los gobiernos en su jurisdicción y la sociedad civil.”¹²

Sin embargo, esta última cita se contradice con las declaraciones del Comisionado Nacional en noviembre de 2000, donde solicitaba a través de los medios de comunicación que el Congreso Nacional exigiera a las ONG entregar a la COPECO el 30% de sus presupuestos para ser manejados centralizadamente por ella.

A juicio de varios entrevistados en el sector no gubernamental, la medida demuestra poca claridad en las políticas institucionales, además del desconocimiento del quehacer las ONG. Se tilda hasta de “improcedente”, pues la mayoría de ONG que trabaja en proyectos de mitigación emplea hasta un 75-80% de sus presupuestos brindando apoyo en diferentes áreas de capacitación, asistencia humanitaria, incluso en obras de mitigación que en realidad deben ser proveídas por el gobierno. “La prevención y mitigación es otra área más donde muchas organizaciones no gubernamentales están sustituyendo las responsabilidades del gobierno, pero sigue siendo el gobierno quien capta la mayor parte de la cooperación técnica y financiera, sin observar un derrame de esos recursos a las estructuras de sociedad civil.”¹³

Existen visiones divergentes entre el gobierno local y el gobierno central sobre el papel de las organizaciones de sociedad civil. Para el gobierno central, las ONG pueden ser buenas socias en las áreas mecánicas de la intervención en emergencias; en acciones como capacitar, organizar, evacuar, rescatar, distribuir ayuda e incluso facilitar la reconstrucción. Para el gobierno local, las ONG pueden hacer todo eso, pero aun más importante, las identifican como “interlocutores entre la comunidad y su propio gobierno local, gobierno central, la cooperación, etc.”.¹⁴

2.3.3 El papel de la sociedad civil desde la percepción de la cooperación internacional

Desde del punto de vista de representantes de cooperantes internacionales existen dos fortalezas importantes en las ONG y en otros actores de sociedad civil en la gestión del riesgo:

1. A través de las ONG y agencias que desarrollan este tema como un área prioritaria pueden proveer recursos para ayudar a la organización comunitaria, al mismo tiempo que van armonizando el tema con otros tipos de proyecto. Esto contribuye a que las acciones de gestión del riesgo se vayan ampliando, y especialmente en lo relacionado con el desarrollo de capital humano a nivel de base.

¹² Entrevista a Hugo Arévalo, subcomisionado nacional, COPECO.

¹³ Entrevista a Francisco Machado Leiva, ASONOG.

¹⁴ Entrevista a la Comisión de Emergencia Municipal, Potrerillos, Cortés.

2. Como grupo organizado de actores que se van especializando y que puede interlocutar con el gobierno. Gente que reacciona con su gobierno local en el marco de acciones de incidencia política para generar cambios de fondo.

De las limitantes identificadas se mencionan que muchas agencias de cooperación tienen objetivos específicos con directrices verticales y centralizadas que no permiten a las organizaciones de la sociedad civil definir objetivos y cursos más cercanos a la realidad local. Además, los recursos canalizados a las ONG han disminuido de manera drástica, por lo que su intervención se torna atomizada geográficamente; aunque muchas están buscando alianzas estratégicas para intervenir con un enfoque multidisciplinario y complementario en alguna unidad territorial, como las cuencas y micro cuencas.

Asimismo, en Honduras sobre todo, la sistematización y evaluación estratégica de procesos e impactos respectivamente, representan una gran debilidad para la sociedad en general.¹⁵ Muchos de los proyectos desarrollados en ambos sectores (organizaciones gubernamentales y no gubernamentales), en la mayoría de los casos sólo buscan la satisfacción de los indicadores formulados, pero sin articular precisamente el impacto de largo plazo y de sostenibilidad.

De las organizaciones que trabajan en el tema de gestión de riesgo, algunas invitan a la COPECO a participar en sus evaluaciones periódicas. Sin embargo, en el universo de proyectos que existen es muy difícil hacer evaluaciones transversales del impacto que en conjunto representan, mientras tanto los aprendizajes más importantes de los diferentes modelos de intervención en prevención y mitigación no están siendo sistematizados y los verdaderos impactos pasados por alto. Asimismo, hay mucha timidez en compartir las agendas, aprendizajes y resultados.

2.4 EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación ha jugado un papel muy importante en la generación y el fortalecimiento de las capacidades del gobierno y de la sociedad civil para poder iniciar las reflexiones sobre las complejas relaciones que existen entre los modelos de desarrollo, y cómo estos generan y/o profundizan la vulnerabilidad. También es importante destacar que muchas organizaciones y agencias de cooperación están orientando su trabajo de atención a emergencia hacia la fase de desarrollo con enfoques, al menos, de análisis de riesgos.¹⁶

Es difícil identificar cada una de las experiencias que la cooperación internacional apoya en los diferentes niveles, especialmente aquéllas en el entorno local. Así que nos limitaremos a ilustrar generalidades sobre algunas experiencias que son desarrolladas en el tema de gestión de riesgos, o alguno de sus componentes dentro del país.

¹⁵ Entrevista a Francis Araica, representante Nacional, Diakonia Suecia.

¹⁶ Entrevista a Julie Leornard, enlace USAID, OFDA-COPECO.

OXFAM Internacional

El papel de OXFAM en el apoyo a la gestión de riesgos es pionero en Honduras, como también a nivel regional. Esta agencia de cooperación desarrolló un programa de emergencia coordinado inicialmente por OXFAM Gran Bretaña; después se fue integrando el programa de “Rehabilitación Post Mitch” implementado bajo OXFAM Internacional. Es acá donde Intermon, OXFAM GB, Solidaridad Bélgica, OXFAM Quebec y OXFAM Australia coordinan sus esfuerzos de reconstrucción en las áreas de vivienda, sistemas de agua y saneamiento básico, salud, derechos ciudadanos, y reactivación productiva.

En 2000, OXFAM Internacional comenzó apoyando pilotajes que apuntaban al desarrollo de capacidades locales para atender emergencias, con el objeto de encontrar y validar metodologías que luego serían ampliadas en otras zonas del país, incorporando nuevos aprendizajes. En nuevas fases, los objetivos se han ido ampliando hacia el apoyo a la gestión de iniciativas de prevención y mitigación estructurada y no estructurada.¹⁷

Junto con el desarrollo de las capacidades de la contraparte local, OXFAM Internacional también promueve la incidencia política desde organizaciones no gubernamentales y otras estructuras de sociedad civil en el marco de las leyes y reglamentos afines al Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Emergencias. En la actualidad, los proyectos de fortalecimiento de capacidades a la gestión local del riesgo se desarrollan a través de tres ONG locales y se concentran en el departamento de Cortes. OXFAM Internacional ha estado y está participando también en el Programa DEIPECHO II.

CONCERN WORLDWIDE

Es una agencia de cooperación irlandesa que brinda asistencia humanitaria en situaciones de crisis o emergencia originadas por conflictos políticos, sociales, desastres, etc. Su trabajo en Honduras comienza con la etapa de emergencia y rehabilitación posMitch, y particularmente en las áreas de rehabilitación agrícola, agua y saneamiento básico, salud y educación. A partir de 2001 comenzaron a desarrollar programas de fortalecimiento local mediante criterios concertados con organizaciones que ya habían desarrollado experiencias válidas en el proceso organizativo comunitario y con capacidades de facilitar procesos de incidencia política. En la actualidad, CONCERN WORLDWIDE opera a través de cuatro ONG nacionales en los departamentos de Copan, Lempira, Ocotepeque y Yoro.

Cruz Roja

Tanto la nacional como la internacional son dos de las instancias que más experiencia tienen en el manejo de situaciones de emergencia. La Cruz Roja hondureña ha venido jugando un papel fundamental en las acciones de preparación, respuesta y rehabilitación desde hace mucho tiempo. Su participación en las emergencias data desde antes del huracán Fifi. Durante el período de emergencia y reconstrucción del huracán Mitch, su

¹⁷ Entrevista a Hoops Hauke, coordinador de Programas de Emergencias en Honduras, OXFAM Internacional.

participación se vio ampliada a otras áreas de la gestión de Riesgo, involucrándose en la rehabilitación de infraestructura, especialmente vivienda y saneamiento básico. La Cruz Roja hondureña se ha destacado por el desarrollo de campañas educativas sobre la prevención, su aporte a procesos de capacitación en evacuación, rescate, primeros auxilios y manejo de albergues. Durante 2000 y 2001 se comenzó a desarrollar un programa de capacitación a unidades familiares en zonas de alto riesgo para desarrollar sus habilidades en la identificación de riesgos en el hogar y su entorno, técnicas de evacuación, mapeo habitacional, y medidas de prevención familiar. De manera alterna participa en acciones de coordinación y apoyo en niveles nacionales e internacionales para el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones educativas, de gobierno, privadas y no gubernamentales.

Visión Mundial

Es una organización que tiene una intervención diseminada a través de programas y proyectos en los 18 departamentos de Honduras. Sus acciones se enmarcan en iniciativas de desarrollo sostenible, respuesta a emergencias y rehabilitación, fortalecimiento cristiano, y promoción de la justicia y derechos humanos. A partir de 1999, Visión Mundial comenzó con la formulación de una estrategia institucional llamada Prevención y Rehabilitación de Emergencias, cuya misión es la de promover una cultura de prevención, al mismo tiempo que se apoya y fortalece el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención a Emergencias.

La promoción de la cultura de la prevención corresponde a acciones de organización y a la construcción de capacidades en todos los niveles de intervención, incorporando de manera conjunta y transversal en sus programas, el análisis y evaluación de riesgos y vulnerabilidades, de acciones de prevención y mitigación. Además, estableciendo estructuras para la administración y respuesta a desastres en los niveles locales que articulan planes de emergencia y prevención. El apoyo también incluye insumos para facilitar la implementación de planes, así como el acompañamiento en la gestión local. Las áreas de capacitación abordan: mapeo participativo; planeación de la mitigación y preparación; conceptualización del enfoque de gestión de riesgo; inventarios de recursos humanos, físicos, económicos y sociales; organización de comités de emergencia; comunicaciones; evaluación de daños; análisis de necesidades, y formulación de planes de emergencia. Las acciones son financieramente coordinadas con la COPECO, OFDA-USAID y ECHO.

CARE

Durante el huracán Mitch, CARE priorizó proyectos y programas de saneamiento básico para la prevención de enfermedades infectocontagiosas por el uso y consumo de agua contaminada, apoyándose con programas de educación y capacitación en el uso adecuado del agua a diferentes áreas de la población. CARE ha continuado fortaleciendo sus programas incorporando enfoques de reducción de vulnerabilidad, y participa en el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Emergencias.

COSUDE

Promueve el Programa Prevención de Desastres en América Central (PREVAC/COSUDE), con una duración de cinco años (1999-2003). A raíz del huracán Mitch, la COSUDE inició una nueva línea de cooperación dirigida por su División de Ayuda Humanitaria y el Cuerpo Suizo de Socorro en caso de catástrofes, la cual fue enfocada hacia dos programas fundamentales: Prevención de desastres y reconstrucción y Rehabilitación. Los ejes estratégicos del PREVAC están volcados hacia la construcción de capacidades y la concientización sobre amenazas de origen natural. Aun cuando el programa se desarrolla fundamentalmente en Nicaragua, en Honduras se trabaja en el eje de Fortalecimiento institucional.

Tear Fund

En Honduras comienza el trabajo desde su Programa de Respuesta a Emergencias, que luego evoluciona al Programa de Mitigación de Desastres. La gestión local de riesgos dentro del programa de Mitigación de Desastres de Tear Fund es concebida como el conjunto de procesos que logra la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social a través de procesos de desarrollo impulsados desde la acción social de organizaciones locales (organizaciones incluyentes sociedad civil-gobierno local). La gestión de riesgo debe comenzar por el fortalecimiento de las capacidades de los actores del contexto local en las áreas de: educación para la prevención, educación ambiental, organización comunitaria y planeación, e implementación de proyectos de desarrollo con enfoque reductor de riesgo.

El modelo de intervención es de prevención y mitigación no estructural hacia zonas en riesgo donde existen: poblaciones pobres, poblaciones indígenas, y/o áreas rurales aisladas del acceso a recursos y servicios públicos y/o privados que eleven su calidad de vida. Como el modelo de intervención se ejecuta a través de ONG nacionales (4) que promueven otros procesos de gestión local y de participación ciudadana en las zonas priorizadas, esto les permite gestionar e implementar acciones de prevención y mitigación estructural. "Es muy importante que las ONG facilitadoras del programa tengan experiencia en procesos de desarrollo y organización local, y que cuenten con metodologías validadas de trabajo en comunidades, ya que de esta manera se da una transición 'más natural' de acciones de atención a la emergencia hacia acciones con enfoque de gestión de riesgo."¹⁸

Save the Children Uk

Mediante el apoyo de sus contrapartes en Inglaterra y del Gobierno Británico, ha desarrollado proyectos de emergencia y rehabilitación en varias partes del país con posterioridad al impacto de Mitch y de otras emergencias presentadas en los últimos tres años. Las líneas básicas de atención están dentro de cuatro componentes: rehabilitación de viviendas y sistemas de agua potable; insumos no perecederos para retornar a las actividades diarias de las familias, tales como ropa, utensilios, etc.; apoyo a los servicios de salud local

¹⁸ Entrevista a Alexis Pacheco, coordinador nacional Tear Fund.

para la prevención de enfermedades típicas de los desastres; y acciones de apoyo de tipo psicosocial y de intervención en crisis, especialmente dirigidos a la población infantil.

En el caso de Honduras, Save the Children UK ha servido como un importante interlocutor entre las estructuras de sociedad civil y los poderes del Estado en acciones de incidencia política y cabildeo.

CARITAS de HONDURAS

Durante el Mitch coordinó la intervención de una gran cantidad de organizaciones similares provenientes de otros países. Es una estructura de la Iglesia Católica que tiene, por sus características, muchas fortalezas y capacidades instaladas para actuar en las emergencias, especialmente en su capacidad de gestión y manejo de ayuda humanitaria. Su intervención es primordialmente en acciones de respuesta a la emergencia y la rehabilitación de servicios públicos, vivienda, y producción agrícola, y durante los últimos años ha venido desempeñando papel importante en el espacio de concertación y propuesta de sociedad desde el nivel local al internacional, alrededor de los temas de reducción de vulnerabilidad ecológica y social.

3. Análisis y conclusiones

3.1 EL ESCENARIO GENERAL

Sin temor a equivocarnos, es el huracán Mitch quien abre el análisis y la discusión sobre las principales líneas de trabajo para la articulación de esfuerzos institucionales internos con relación al desarrollo de algunos conceptos y componentes de la gestión del riesgo. Los aprendizajes e impactos de estos esfuerzos han sido tan variados como variados han sido los actores.

Sin embargo, la gestión del riesgo sigue viéndose como un tema aislado, necesario durante los períodos de alta amenaza, pero con un bajo nivel de apropiación por parte de la sociedad política y civil hondureña.

Es realmente difícil categorizar dónde se encuentra la gestión del riesgo en Honduras, sobre todo porque el concepto mismo es concebido de manera distinta, dependiendo de los objetivos, la metodología, los recursos y otros componentes de los programas y proyectos a través de los cuales se promueve. Además, es muy difícil definir dónde comienza y dónde finaliza (si es que tiene dichos límites), ya que el concepto mismo de “desarrollo” se utiliza para justificar políticas, programas, proyectos, empresas, licencias ambientales, etc., que por sus medios profundizan la vulnerabilidad de los grupos menos favorecidos del país.

Se puede indicar que hay un salto de calidad en cuanto el ordenamiento interno de la COPRECO, el cual le ha permitido adquirir una nueva imagen y confianza respecto a la cooperación internacional, y se observan avances de muy buena calidad en el monitoreo

de amenazas ciclónicas, así como algunas acciones de preparación y respuesta. Sin embargo, es tiempo de que se comience a trabajar en los cambios de fondo, especialmente en lo relativo a marcos legales, tecnificación y manejo de información, participación ciudadana, aspectos educativos en los sistemas formales y no formales, las metodologías de implementación y la evaluación permanente de los aprendizajes e impactos generados.

3.2 CONCLUSIONES SOBRE EL MARCO LEGAL

La limitante más citada por los actores entrevistados es la ausencia de un marco legal actualizado que regule y facilite la interacción de las fortalezas, servicios, y estructuras de planificación e implementación de los distintos actores que pueden conformar el Sistema Nacional.

En cuanto a los procesos locales, y más allá de la pura formulación y aprobación del marco legal, es indispensable que sea coherente y dé fortalecimiento mutuo a la Ley de Municipalidades, porque es hacia el ámbito municipal donde de forma directa o indirecta se canalizan una buena parte de los recursos. Específicamente, la AMHOM y FUNDEMUNH, entidades organizadas para el fortalecimiento municipal, deben integrar el tema de legislación municipal en los de fortalecimiento institucional al Sistema Nacional. Los presentes marcos legales, prácticamente, dependen de los recursos que sean asignados a través de donaciones o partidas presupuestarias que son muy débiles para atender acciones más allá de las emergencias.

El Sistema Nacional como herramienta de prevención debería de ser uno de los principales actores en la elaboración de la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza; sin embargo, se ha mantenido al margen del proceso.

El Gobierno de Honduras está en proceso de creación y aprobación de Fondos, así como de Consejos Técnicos y Consultivos para la priorización de programas y proyectos en el marco de la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza. Muchas comunidades y municipios están desarrollando planes locales y municipales para prevención y mitigación de desastres como productos de proyectos desarrollados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, ni la Ley Nacional de Contingencias ni la Ley de Municipalidades han sido reformadas para que los mecanismos de gestión y apoyo a las iniciativas de prevención y mitigación estructural y no estructural puedan ser atendidas a través de los distintos mecanismos de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.

Más arriba del marco legal, están las políticas del país, que cada vez tienen menos autonomía ante los tratados comerciales como el ALCA, el Plan Puebla Panamá, etc., en contraposición de convenios como los del Corredor Biológico Mesoamericano, la Agenda 21, PRRD, los Principios de Estocolmo, etc.

En lo que respecta al sector privado, especialmente al de la construcción, explotación de madera, minerales, agua y de industrias y servicios contaminantes, deben asignarse funciones específicas dentro de la Ley Nacional de Contingencias. Ya todos estos

sectores gozan de suficientes beneficios mediante exenciones de impuestos, licencias ambientales y concesiones, como para que encima de ello, sean los grandes ausentes del Sistema Nacional. Empresas como la minería, en lugar de tributar micro impuestos, deberían tener tasas impositivas más altas por la generación permanente de condiciones de riesgo y acumulación de vulnerabilidad a las poblaciones que viven con ellas.

Con relación a los convenios internacionales, se puede concluir que en Honduras hay un poco más de apropiamiento, no una gran diferencia, en las estructuras de sociedad civil y en la cooperación, que en las estructuras de gobierno. De hecho, una buena parte de las organizaciones no gubernamentales consultadas toman convenios internacionales como el Proyecto Esfera, la Agenda 21, la ALIDES, el Quinquenio Centroamericano, etc., como referentes en la elaboración de programas y proyectos. Pero en el gobierno se desconocen dichos compromisos, especialmente en los niveles intermedios, que son los responsables de operativizar las acciones. En el caso de las organizaciones de gobierno se menciona a la falta de recursos técnicos y financieros, la rotación de personal y la falta de adecuación a la realidad nacional como inconvenientes para la apropiación de convenios tales como los del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de Desastres Naturales.

3.3 CONCLUSIONES SOBRE TECNIFICACIÓN Y MANEJO DE INFORMACIÓN

El fortalecimiento de iniciativas técnicas y de manejo de información tales como La Red Meteorológica Nacional, la Red Sísmica Nacional, CIGEO, etc., representan un importante avance a las capacidades técnicas y científicas de, al menos, algunas instancias gubernamentales. Como retos están la excesiva dependencia de la cooperación para materializar los planes diseñados con el fin de que operen una vez finalizados los proyectos que los patrocinan. Además, la centralización de los recursos y de producción de información hace que el acceso a estos recursos por parte de ONG y estructuras de sociedad civil sea muy limitado.

La sistematización y democratización de la información es un vacío en casi todos los actores, especialmente los llamados "especializados en el manejo de las emergencias". Prácticamente no existe literatura sobre la gestión de riesgos en Honduras. El levantamiento de un portal electrónico en Red Mundial (www) pone a la COPECO al alcance del enlace mundial, lo que es muy positivo, pero no hay un mecanismo eficaz, adecuado y apropiado que enlace de forma permanente a las cientos de comunidades en alto riesgo, como los municipios asentados a lo largo de las cuencas más dinámicas del país, para no mencionar las zonas fronterizas y la Mosquitia hondureña.

Los medios de comunicación, con una ética profesional muy cuestionable últimamente, parecen actuar con una doble moral en el tema de comunicación del riesgo. Es muy común que los escándalos relacionados con autoridades de gobierno por abuso de autoridad, tráfico de influencias, corrupción en aspectos que inciden directamente en el aceleramiento de la vulnerabilidad, especialmente la ambiental y la estructural-física, salen a la luz pública hasta que los responsables ya no están en sus cargos, fuera del país, o en una nueva posición que les brinda inmunidad jurídica; incluso cuando desde la sociedad

civil y estructuras locales se cuenten meses y hasta años de denuncia nacional e internacional sobre tales casos. Para citar algunos más actuales, la tala de bosques en Olancho y las concesiones mineras del Valle de Siria y San Andrés.

3.4 CONCLUSIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Casi dentro de todos los grupos que conforman la sociedad hondureña se ha desarrollado o fortalecido alguna capacidad relacionada con la gestión del riesgo, especialmente en las áreas de preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, casi como un valor agregado que nos ha dejado la experiencia Mitch. Aunque el desarrollo de esas capacidades obedece más a las realidades cotidianas que a procesos diseñados metodológicamente, se puede decir que sí existe un grupo disperso de actores de sociedad civil que está ocupándose de acciones de gestión de riesgo con procesos planificados buscadores del fortalecimiento de capacidades.

La mayoría de programas y proyectos de las organizaciones de sociedad civil tiende a fortalecer el espacio local y municipal, aunque sobre todo orientándose todavía a la preparación, repuesta, recuperación y reconstrucción. Los proyectos del gobierno llegan a los municipios a través de su representación oficial, y también van orientados, en su mayor parte, a la organización de comisiones y la formulación de planes. Ambos sectores coinciden en que es el municipio el espacio más adecuado para desarrollar la gestión del riesgo; claro está, asumiendo que hay procesos de articulación eficientes de lo local a lo municipal, y de lo municipal a lo nacional y viceversa. No obstante, la serie de vacíos legales, técnicos y financieros hacen que los esfuerzos en el espacio local tengan mucho entusiasmo mientras duran los recursos que los sostienen.

Hay una subvaloración de las capacidades de las estructuras locales y de la sociedad civil para emprender acciones de gestión de riesgo asociadas con la prevención y mitigación estructural y no estructural. Un grupo de ONG ha logrado introducirse en varios espacios de los procesos gubernamentales, mas su participación se limita a brindar información, proveer algún tipo de soportes técnicos, canalizar de ayuda, y otras acciones de respuesta, sin que haya antecedentes de ejecución conjunta de proyectos provenientes de los mismos financiamientos. Por ejemplo, las ONG que trabajan con fondos de ECHO en el programa DIPECHO II, lo hacen por el trabajo histórico de cooperación entre OXFAM Internacional y ASONOG-OCDIH, no porque la CEPECO haya jugado algún papel en su gestión.

3.5 ASPECTOS EDUCATIVOS

En cuanto al aspecto educativo, hay convenios firmados para estudiar la incorporación del tema a la curricula escolar; sin embargo, existe el temor que de forma irresponsable se mantenga la filosofía del concepto que presenta a los desastres como "naturales". La CPNFM, la UNAH, la UNITEC y el CEDAC están haciendo esfuerzos para ir desarrollando cursos de nivel educativo superior en los temas de ordenamiento territorial y gestión de riesgo, Sistemas de Información Geográfica, etc.