

COMISION PERMANENTE DE CONTINGENCIAS

COPECO

REPUBLICA DE HONDURAS

PRESENTACION

Como parte del diagnóstico de las Organizaciones Nacionales Para el Manejo de Emergencias en Centro América, se presentan a continuación los aspectos más sobresalientes del diagnóstico de la Comisión Permanente de Contingencias - COPECO de la República de Honduras.

El contenido del documento es de responsabilidad exclusiva del consultor Camilo Cárdenas y es producto de las entrevistas sostenidas por él con el Comisionado Nacional y con los principales funcionarios de COPECO, así como del análisis de los documentos recibidos durante dichas entrevistas y de otros elaborados por distintas organizaciones y relacionados con el tema de los desastres en la región centroamericana.

I. ASPECTOS LEGALES INSTITUCIONALES Y FUNCIONALES DE LA COPECO.

I.1. ASPECTOS LEGALES.

I.1.1. Normatividad Básica Existente.

A raíz del paso del Huracán Fifi en 1.974 se creó en Honduras la Comisión Permanente de Emergencia Nacional, la cual operó de hecho hasta la expedición de la "Ley de Contingencias Nacionales" expedida mediante el decreto 9-90-E de fecha del 12 de Diciembre de 1.990. Posteriormente, el 26 de Julio de 1.991 se aprobó el "Reglamento de la Ley de Contingencias Nacionales", mediante el acuerdo No. 600-91 del Ejecutivo.

Dicha Ley se estableció para regular las situaciones de emergencia y de desastre provocadas por fenómenos naturales y para crear la Comisión Permanente de Contingencias - COPECO, cuyo objetivo fundamental es "la adopción de políticas y medidas orientadas a atender la población, rehabilitación y reconstrucción de las áreas dañadas por la incidencia de fenómenos naturales que afectan 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 incidencia de tales fenómenos".

La COPECO se creó bajo la dependencia de la Presidencia de la República, quien la preside y quien nombra al Comisionado Nacional, el que, como Secretario de la Comisión, tiene la responsabilidad permanente de administrarlo y dirigirlo. Aunque el Comisionado actual es un militar activo, dicha decisión es opcional del Ejecutivo, pues la Ley no lo obliga y la COPECO no depende del Ministerio de la Defensa.

Desafortunadamente la ley de 1.990 fue expedido por el Parlamento sin consulta con COPECO, lo cual condujo a grandes deficiencias de la misma, entre ellas:

- Tiene varias imprecisiones que condujeron a que la situación no fuera muy distinta a la anterior a 1.990.
- No hay fuerza legal para trabajar lo preventivo, ya que la norma no va más allá de mencionar la prevención en forma generica, sin generar instrumentos para ello.
- No define funciones específicas para los organismos del Estado, ni para los Departamentos y Municipios, para los cuales no se establece ningún tipo de obligación en lo preventivo.
- La Ley fue hecha fundamentalmente pensando en la atención de emergencias.
- No conforma una estructura de distribución de funciones entre los niveles políticos, los técnicos y los operativos.
- No establece claridad sobre lo que debe hacer la COPECO antes, durante y después de las emergencias y no le genera instrumentos para actuar en cada una de esas fases.

I.1.2. Nueva Normatividad.

El Consejo Directivo de la COPECO es consciente de las limitaciones de la Ley y ya se han discutido algunas ideas, como la de celebrar un seminario en el que se determinen las

bases para su reforma. En el Parlamento igualmente hay miembros que conocen esos planteamientos y han manifestado interés en apoyar una nueva ley.

De otro lado, el Presidente de la República ha manifestado su apoyo a la idea de crear un Fondo para Emergencias, lo cual también requeriría de la expedición de una ley.

Ya hay algunas ideas preliminares sobre el enfoque que debe darse a un Proyecto de Ley:

- En primer lugar, existe un ambiente consensual general en el sentido de que se debe crear una organización tipo "Sistema Nacional", lo cual tiene receptividad aún en el Parlamento debido a que sus miembros saben que el Parlamento Centroamericano "Parlacen" está promoviendo la misma idea para toda la región.
- Creen que el Sistema debe tener un cierto grado de descentralización, mayor que el actual.
- Ven necesaria la participación privada y ciudadana en el Sistema, más allá de la alcanzada hasta ahora.
- Piensan que debe existir un Fondo Nacional para Emergencias, pero que adicionalmente cada entidad debería tener recursos de reserva para emergencias.
- Tienen la idea de que la cabeza nacional debe ser una entidad coordinadora, no ejecutora.

1.2. ASPECTOS INSTITUCIONALES.

1.2.1. Organización Nacional para Emergencias.

De acuerdo con la Ley de Contingencias Nacionales y a su Reglamento, la estructura organizativa de la Comisión Permanente de Contingencias es como sigue en orden de importancia:

- a. Consejo Directivo Nacional, presidido por el Presidente de la República o su delegado, conformado por 19 entidades permanentes, además de las que se consideren de interés para los diferentes temas.
- b. Comisión Ejecutiva Nacional, presidida por un Comisionado Nacional nombrado por el Presidente de la República.
- c. Comisiones Regionales - CODER, dependientes jerárquicamente de la Comisión Ejecutiva Nacional y presidida cada una por el comandante de la Brigada Militar de la sede regional correspondiente.
- d. Comisiones Departamentales - CODE, dependen jerárquicamente de las Comisiones Regionales correspondientes, son presididas por los Gobernadores políticos.
- e. Comisiones Municipales - CODEM, dependen de las Comisiones Departamentales, son presididas por los Alcaldes Municipales.

Desafortunadamente las normas existentes no dan instrumentos para la creación de las Oficinas Regionales, Departamentales y Municipales.

Se ha logrado mantener oficinas regionales por medio de funcionarios de varias instituciones que conforman los CODERES, pero no hay personas permanentes y en la práctica sólo operan cuando se activan frente a emergencias. Nominalmente existen 11 CODERES, 18 CODES y 284 CODEMS, pero en la realidad funcionan máximo 5 CODERES y muy pocos CODES y CODEMS.

San Pedro Sula es la única municipalidad del país que cuenta con Oficina permanente para Atención de Emergencias para lo cual dispone de 6 funcionarios; otras dos municipalidades, Tegucigalpa y la Ceiba, poseen Oficinas donde se atienden en forma integrada los temas de desastres y medio ambiente.

La Comisión Ejecutiva Nacional de la COPECO cuenta con 32 funcionarios, de los cuales la mitad trabaja en el centro de capacitación CENICAC. Una debilidad institucional se refleja en que la Dirección de Contingencias, responsable del manejo de las emergencias, solo tiene un funcionario; otro problema es que a partir de 1996 se acaba un apoyo financiero de OFDA a CENICAC que se ha venido percibiendo, lo cual va a significar muy probablemente una reducción de su personal.

Debe hacerse mención adicional al Grupo Técnico Interinstitucional Para el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales; este Grupo fue constituido por Acuerdo del Ejecutivo en Junio de 1992 y reglamentado por Resolución de la COPECO en abril de 1993; su presidencia y coordinación general están a cargo del Comisionado Nacional de la COPECO. Al principio este Grupo colaboró en forma importante en las actividades de coordinación de la COPECO, pero hace aproximadamente un año se encuentra inactivo; debe resaltarse que, no obstante lo anterior, el Grupo tiene un potencial significativo en cuanto a su capacidad de apoyar y de ayudar a coordinar los aspectos técnicos y, a la vez, para promocionar el tema de la prevención de desastres como complemento a la labor del Consejo Directivo, el cual tiene una misión de carácter político.

1.2.2. Responsabilidades de la Organización.

La Ley establece, entre otros, como funciones de la COPECO, las siguientes;

- Organizar y dirigir las acciones que sea necesario ejecutar en casos de emergencia, desastres y calamidades que se presenten en el país.
- Adoptar medidas preventivas tendientes a contar con los recursos y mecanismos apropiados para afrontar las situaciones críticas.
- Coordinar el desarrollo de actividades de apoyo que integren con participación de organismos e instituciones públicas, privadas y de cooperación internacional.
- Organizar y capacitar grupos y brigadas de voluntarios.

Respecto al resto de entidades del Estado, la Ley sólo establece que "las instituciones públicas deberán colaborar en las actividades de emergencia que les asigne la COPECO".

Las Regiones, Departamentos y Municipalidades no son siquiera nombradas en la Ley y los CODER, los CODES y los CODEM sólo aparecen en el respectivo Reglamento; se observa, ante todo, que la función preventiva no tiene fuerza legal para ser realizada por tales administraciones; la falta de una definición política sobre cómo puede el Estado enfocar el tema de los desastres genera debilidad institucional, lo cual se refleja en que

no hay claridad sobre la forma en que debe la COPECO realizar la tarea de administrador de desastres.

Opinan que la labor de coordinación institucional es más producto de la concientización que se ha logrado en las entidades, que por la responsabilidad que les compete en el tema.

1.2.3. Otras Entidades Vinculadas a la Organización Nacional

El actual Consejo Directivo de la COPECO está constituido por 19 instituciones, de las cuales diez aparecen en la Ley que la crea. Por supuesto que esas son las entidades que tienen mayores vínculos con las actividades de la Comisión, pero su participación es muy diversa. Entre las que más colaboración prestan pueden mencionarse:

- Las Fuerzas Armadas, que apoyan en todo el país con su equipo aéreo y terrestre, con sus instalaciones y recursos humanos. Son los coordinadores de los Comités Regionales;
- La Cruz Roja;
- El Cuerpo de Bomberos;
- El Ministerio de Salud Pública.

Durante el presente Gobierno, tanto el Presidente como el Vicepresidente de la República han dado un apoyo sustancial a la COPECO, en particular para el desarrollo institucional de la Comisión Ejecutiva Nacional y ambos consultan a la entidad en lo que es debido como, por ejemplo, cuando se estudia una declaratoria de emergencia.

Igualmente han manifestado su apoyo a la creación de un Fondo Para Emergencias; además, el Presidente expidió en Septiembre de 1.994 la Directiva Presidencial No. 01-94, la cual ha sido de gran trascendencia para el tema en el país pues en ella se orienta a todas las entidades del Estado sobre sus responsabilidades ante las acciones preventivas y operativas de la COPECO.

Sin embargo debe anotarse la falta de conciencia y de cultura general sobre el tema en todo el país y en todos los niveles, lo cual se refleja en el bajo apoyo a las actividades preventivas de desastres.

1.3. FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN.

La Junta Directiva de la COPECO, es decir, el Consejo Directivo reducido a 15 entidades, se reúne mensualmente desde 1.994; la preside el Vicepresidente de la República y, en momentos de emergencia, el Presidente.

En las regiones, de acuerdo con el Reglamento de la COPECO, los comandantes de las Regiones Militares son los Presidentes de los CODERES; allí las Oficinas de la COPECO son atendidas por funcionarios de las diferentes entidades que forman parte de los Comités de Emergencia, pero los CODERES, así como los CODES y CODEM sólo se activan en situaciones de emergencia.

En tales situaciones los socorristas provienen principalmente de la Cruz Roja, los Bomberos, el Ministerio de Salud, el de Obras Públicas, las Fuerzas Armadas y de otras

entidades que operen en cada región. Por ello si la COPECO recibe alguna dotación para socorro la distribuye entre estas entidades. El aparato logístico más grande es el de las Fuerzas Armadas, por lo cual son éstas quienes dan las directrices sobre la forma de operación. En consecuencia, debido a que en los Departamentos los Gobernadores son figuras políticas sin ninguna capacidad operativa, los CODER prefieren trabajar directamente con los Municipios que son más fuertes administrativa y técnicamente.

Los Comités Municipales - CODEM son presididos por la autoridad civil que son los Alcaldes, quienes tienen a su disposición no solamente a las entidades municipales, sino también a las nacionales que operan en la zona.

De once CODERES existentes puede decirse que máximo 5 operan bien; corresponden precisamente a las regiones con más riesgos y con mayor concentración de población y de infraestructura productiva, lo cual genera presión social para alcanzar una buena organización. En estos CODERES también se convoca a las autoridades civiles correspondientes, pero igualmente sólo se reúnen ante situaciones de emergencia.

La COPECO ha desarrollado su mayor acción en las Regiones, Departamentos y Municipios en la capacitación y organización para el manejo de emergencias. Es por eso que consideran que se ha avanzado en una gran parte de los Municipios sembrando una semilla que hay que consolidar.

Hay otros aspectos relativos al funcionamiento de la organización que vale la pena mencionar. El Ministerio de Salud es la única entidad del Estado, aparte de la COPECO, que tiene una Unidad Especial para Emergencias.

Con las organizaciones privadas sólo se concretan relaciones en situaciones de emergencia, excepto con la Cruz Roja.

II. ASPECTOS FINANCIEROS.

Para el año 1.995 la COPECO contó con un presupuesto de 2.047.610 Lempiras, de los cuales 1.176.000 provinieron de aportes de la AID para el centro de capacitación.

Los recursos del presupuesto nacional en los últimos años fueron:

1.991 100.000 Lempiras;

1.992 200.000 Lempiras;

1.993 300.000 Lempiras;

1.994 300.000 Lempiras;

1.995 800.000 Lempiras.

Estos recursos han sido destinados al funcionamiento de la Comisión Ejecutiva Nacional, exceptuando el GENICAC, el cual ha contado con recursos de la AID.

El crecimiento del presupuesto del año 1.995 es sobresaliente con respecto a los años anteriores y es un reflejo del apoyo recibido del actual Gobierno. Este incremento permitió

llenar todos los cargos de la Comisión, contratar personal más calificado y consolidar la estructura de la institución.

Por su parte el Centro de Capacitación - CENICAC ha venido recibiendo apoyo financiero de la AID desde 1.987. En el año 1.995 este aporte ascendió a 1.176.000 Lempiras y en 1.994 a 800.000 Lempiras. Desafortunadamente el programa con la AID termina a finales de 1.995 y a partir de 1996 debe ser financiado por el Gobierno de Honduras, lo cual conlleva problemas en el sentido que no se ve la posibilidad de que con recursos del presupuesto nacional se puedan cubrir totalmente los aportes de la AID. En consecuencia, se supone que va a requerirse una disminución del personal del Centro, pues algunas otras Direcciones de la Comisión Ejecutiva sufren en gran medida de insuficiencia de personal, como es el caso de una Dirección tan importante como la Operativa o de Contingencias.

La solicitud de presupuesto para 1.996 ascendió a 1.500.000 Lempiras, cifra que, de ser aprobada, implicaría un salto importante con respecto a 1.995, pero no alcanzaría a cubrir en su totalidad los recursos que ha aportado la AID. En esas condiciones casi la totalidad del presupuesto sería para funcionamiento de la entidad. Lo anterior significa que la COPECO no dispone de recursos para atender emergencias y menos para actividades preventivas. Por ello el costo de los alimentos que distribuye la COPECO en situaciones de emergencias es reembolsado posteriormente por la Presidencia de la República.

De otro lado, además de COPECO, la única entidad de Estado que maneja un Fondo para Emergencias es el Ministerio de Salud porque la Ley no establece esa responsabilidad para ninguna institución. No ha sido posible conseguir recursos del Gobierno nacional para dotación de los órganos de socorro, excepto para los Bomberos, quienes los obtienen del Ministerio del Interior del cual dependen y la Cruz Roja, la cual los recibe directamente del Gobierno y con apoyo internacional. Por lo anterior, como ya se había mencionado, el Presidente de la República ha manifestado su apoyo para la expedición de una ley que cree un Fondo de Emergencia.

III. ASPECTOS DE PLANIFICACION.

III.1. PLAN NACIONAL PARA EMERGENCIAS.

En el año 1.992 la COPECO culminó la elaboración del Plan de Emergencia Guaymura 92, cuya elaboración había sido iniciada desde comienzos de 1.991. Este documento, catalogado como "Confidencial", fue elaborado por un equipo técnico multidisciplinario de la COPECO con base en los documentos y planes formulados por otras instituciones, pero no fue presentado a aprobación del Gobierno Nacional, como estaba previsto, debido al cambio del Comisionado de la COPECO, cambio que ocurrió cuando el Plan ya estaba elaborado.

Debe anotarse que desde 1.985 se había discutido la idea de hacer este Plan y durante el periodo 1.990 - 1.992 se intentó redactar Planes Municipales para, con ellos, hacer el Plan Nacional; este propósito se alcanzó parcialmente. El Plan Nacional es explícito en el objetivo de que previamente deberían culminarse los Planes Regionales, Departamentales y Municipales.

La concepción estratégica del Plan abarca las siguientes fases:

- Primera: Medidas de Prevención, que comprenden actividades de planificación y capacitación para la preparación para emergencias, organización de comités de emergencia y desarrollo de algunas medidas de mitigación a nivel legal y de infraestructura.
- Segunda: Atención y manejo de emergencias.
- Tercera: De rehabilitación.

En la actualidad no hay un Plan, ni se está en proceso de elaboración de otro, pero se considera necesario y a la vez, una debilidad institucional no tenerlo; se piensa que la ausencia de Plan es la causa de que se siga improvisando en cada emergencia.

III.2. PLANES REGIONALES Y MUNICIPALES DE EMERGENCIA.

Actualmente una parte de la capacitación impartida por la COPECO va dirigida a la elaboración de Planes Municipales de Emergencia; para ello se organizan seminarios de una semana con los Alcaldes Municipales en los cuales se trabaja sobre un modelo de Plan.

Se estima que en la actualidad cerca del 20% de los Municipios cuenta con su Plan de Emergencia. Hoy en día no hay Planes Departamentales y sólo hay unos pocos Planes Regionales.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que muy pocos Municipios tienen Plan de Desarrollo y solo tres tienen Oficinas en las que el tema de los desastres se trabaja en forma combinada con el ambiental; estos municipios son: Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Celba.

III.3. PLAN REGIONAL CENTROAMERICANO.

En relación con el Plan Regional Centroamericano se piensa que si los países no tienen sus propios Planes Nacionales es impensable la consideración de tener un Plan Regional.

En su concepto un Plan Regional debería ser la suma de los Planes Nacionales y estos, a su vez, deberían alimentarse de los Planes Municipales.

IV. ASPECTOS GENERALES.

IV.1. CAPACITACION Y EDUCACION.

Desde 1987 la COPECO recibe apoyo de la AID para el programa de capacitación en los diferentes temas de los desastres. En 1992 se constituyó dentro de la COPECO el Centro Nacional de Investigación y Capacitación para la Atención de Contingencias - CENICAC, el cual cuenta en la actualidad con 16 funcionarios, que comprenden el 50% de los de la COPECO. Cuando finalice la cooperación de la AID con CENICAC, el Gobierno Nacional asumirá la financiación para su continuidad, pero no existe certeza sobre si los recursos del presupuesto nacional van a ser suficientes o se va a tener que reducir personal, que es lo más probable.

La labor principal del CENICAC ha estado dirigida a capacitar para organizar y fortalecer Comités de Emergencia, identificar riesgos con comunidades, hacer inventarios de recursos, formular planes de emergencias y establecer censos de población en riesgo. Esta capacitación ha estado dirigida a personal comunitario, técnico - operativo y gerencial en las zonas de alto riesgo.

De otro lado, CENICAC desarrolla el Programa Educativo Escolar de Emergencias, con una duración de cinco años, patrocinado, coordinado y administrado por Compañeros de las Américas y asesorado por un Comité Interinstitucional conformado por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, Universidades, Cruz Roja, Bomberos y la COPECO. El programa trabaja directamente con maestros y escuelas y dentro de sus tareas forma brigadas de primeros auxilios, de extinción de incendios, de evacuación y de desarrollo comunitario.

El Programa busca incluir el tema de los desastres naturales en los contenidos programáticos del nivel primario; para ello está participando en una reforma general del sistema educativo primario en la cual se está contemplando esta materia. El Programa nació inicialmente en Tegucigalpa, pero también se está trabajando en los primeros casos en diez Departamentos.

IV.2. COMISIONES NACIONALES CEPREDENAC.

La Comisión Nacional CEPREDENAC funcionó durante 1.992 y 193 y a partir de 1.994 ha permanecido inactiva. Esta Comisión se creó con el objeto de que fuera el órgano técnico de coordinación y apoyo para los proyectos nacionales patrocinados por CEPREDENAC.

Se considera que esta Comisión debería ser parte de la estructura de la COPECO, pero integrada con el Grupo Técnico Interinstitucional para el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales mencionado atrás.

IV.3. RELACIONES CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

La COPECO menciona los siguientes organismos internacionales como los más vinculados con el tema de los desastres en Honduras:

- OFDA / AID: Es con quien mayor relación tienen; desde hace nueve años la COPECO recibe apoyo financiero y técnico para CENICAC.
- Compañeros de las Américas: Patrocina y administra el ya mencionado Programa Educativo Escolar de Emergencia.
- PNUD: Directamente con COPECO colabora en situaciones de emergencia, pero con otras organizaciones tiene programas en los cuales se incluye el tema de los desastres. Es el caso de San Pedro Sula, con cuyo apoyo suscribió un convenio de cooperación con Medellín, Colombia, para la creación de una Unidad de Prevención de Desastres en la Municipalidad. En el programa PRODERE, para desplazados, se han constituido comisiones de prevención de desastres.
- OPS: De este organismo recibe apoyo en actividades de capacitación y apoya a la Unidad especializada del Ministerio de Salud.

- OEA: Tienen un proyecto desde hace 5 años para el estudio de las vulnerabilidades frente a deslizamientos e inundaciones.

IV.4. RELACIONES CON CEPREDENAC.

El CEPREDENAC ha desempeñado un papel preponderante en el área de capacitación para preparación de Planes Municipales de Emergencias, en el suministro de equipos técnico - científicos y para oficinas. De esa forma COPECO se ha fortalecido, pero es mucho más lo que se puede hacer.

Aunque no lo ha hecho con toda la intensidad posible, la acción del CEPREDENAC ha sido relevante para elevar la importancia del tema en la región, entre otros, sobre la necesidad de un Plan Regional. No obstante, su acción se ha quedado corta frente a las necesidades actuales.

Ser parte de la Institucionalidad Regional centroamericana es importante para el CEPREDENAC y para el tema de los desastres; esto le permite captar recursos internacionales y hacia el futuro el Centro será seguramente el más significativo canal de captación de cooperación.

La imagen del CEPREDENAC en Honduras es bastante buena. A ello han contribuido en forma destacada los programas de capacitación y proyectos como el de la red de alertas en el Valle Sula, donde es claro que ha contribuido a la disminución de personas fallecidas en época de inundaciones.

Opinan que Honduras ha respondido los compromisos con el CEPREDENAC más allá de lo acordado; no obstante lo anterior, pueden notarse deficiencias como que se ha trabajado con visión de cosas pequeñas, no de proyectos de gran impacto en los países. Es necesario subrayar la falta en el seguimiento de los proyectos para asegurar el cumplimiento de sus objetivos, ya que no todas las instituciones en todos los países han cumplido sus compromisos con el CEPREDENAC. Se anota también que en términos generales no siempre se han repartido equitativamente entre los países los recursos de la Organización Regional.

Consideran importante la permanencia y el fortalecimiento del CEPREDENAC por múltiples razones:

- Permite que las organizaciones nacionales sostengan reuniones de intercambio y mantengan una cooperación continua.
- Es el organismo que mejor puede contribuir a que en la región se genere una cultura de la prevención.
- Puede contribuir a que los países se fortalezcan para elevar la capacidad de respuesta frente a desastres, así como la calidad de los programas de prevención.
- CEPREDENAC debe dar los primeros pasos para incidir en la política de desarrollo de la Región, con miras a promover planes de largo plazo con concepto de prevención de desastres. Por ejemplo, debe dar lineamientos para que en todo proyecto de desarrollo se hagan análisis de riesgos naturales. CEPREDENAC se ha movido hasta ahora en los niveles técnicos, pero en el futuro debe moverse en los niveles políticos.

- CEPREDENAC puede promover el tema entre los sectores parlamentarios de los países, entre otros para que cada Congreso tenga una Comisión para Prevención de Desastres.
- CEPREDENAC debería promover la coordinación de los programas de capacitación de la región y fomentar el intercambio en esta materia.
- El organismo debería adelantar un programa de información pública masiva sobre desastres para la región.
- La investigación científica es una labor larga y demora en producir resultados para la población; CEPREDENAC debería contribuir a definir hasta dónde debería llegar la Región en sus propósitos en este campo.
- La capacidad de preparación de proyectos para prevención y manejo de desastres es aún muy baja en los países centroamericanos. CEPREDENAC debería apoyar a los organismos nacionales para elevar dicha capacidad.
- Frente a muchos proyectos específicos es más importante que CEPREDENAC disponga de recursos para que los Organismos Nacionales se reúnan a definir las formas de trabajo y de organización para este tema.
- CEPREDENAC es el órgano más indicado para promover convenios de cooperación sobre el tema entre los países.
- CEPREDENAC debe ayudar a promover que los países mantengan fondos de reserva para situaciones de emergencia.
- En casos de desastres el CEPREDENAC podría ayudar a coordinar la ayuda internacional.
- CEPREDENAC es el único organismo que puede ayudar a coordinar un Plan Regional de Emergencia.

De otro lado opinaron que los proyectos que apoya el CEPREDENAC deberían tener prioridad para el Estado respectivo y no sólo para una institución; que se sometan a concurso los proyectos de los distintos países para darle más seriedad e imagen al uso de los recursos del Centro, en lugar de distribuir estos en partes iguales.

Es necesario refinar cada vez más las exigencias en la elaboración de los perfiles de proyectos y si ello no se logra, darle los recursos a otra institución e inclusive a otro país. Para el otorgamiento de recursos, debe hacerse cumplir la divulgación y constatación de los resultados por parte del organismo receptor.

En el aspecto administrativo se hicieron varios comentarios, de los cuales se mencionan a continuación algunos:

- Es necesario hacer un alto en el camino para analizar el funcionamiento de la organización y corregir los problemas que puedan existir.
- Es necesario disponer con urgencia de los reglamentos y procedimientos requeridos: el interno, el disciplinario y administrativo, el de funcionamiento bajo la Ley panameña y el del Consejo. Ya se ha iniciado la preparación de algunos de ellos.

- Se necesita completar el inventario de los bienes adquiridos por el CEPREDENAC, pues falta información de los primeros años.
- La Secretaría Ejecutiva no envía a los países miembros información clara, suficiente y a tiempo, como por ejemplo sobre aspectos financieros, sobre procedimientos para aprobación de recursos, lo cual les genera dificultades a estos para la toma de decisiones en las reuniones.
- No conocen la disponibilidad de recursos para aprobación de proyectos.
- Se requiere que los miembros del Consejo posean pronto información escrita más precisa sobre el estado financiero del CEPREDENAC, inventarios de equipos, procedimientos para aprobación de recursos y sobre el convenio con el gobierno Sueco; debería reunirse una Junta Directiva específica para ello.
- Creen que parte de los problemas se origina en la falta de experiencia en estos temas, otros por la forma en que funciona la Secretaría Ejecutiva, pero también por falta de conciencia de los países.
- Opinan que en el procedimiento para gastos de recursos debería considerarse la posibilidad de que los desembolsos tuvieran al menos una firma adicional a la del Secretario Ejecutivo.
- Otro aspecto mencionado se refiere a las reuniones de Consejo y Junta Directiva, para las cuales los documentos a considerar no se envían con anticipación suficiente, lo que impide su análisis a fondo antes de las reuniones; lo que ocurre entonces es que buena parte de las reuniones se emplea en la lectura acelerada de documentos que no han alcanzado a procesar bien. Por otra parte, esa situación impide que en las reuniones se dedique más tiempo a aspectos de política y a temas de interés general.

VI. BIBLIOGRAFIA.

1. Directriz Presidencia No. 01 - 94. República de Honduras.
2. Comisión Permanente de Contingencias COPECO. República de Honduras.
3. Centro Nacional de Investigaciones y Capacitación Para la Atención de Contingencias. CENICAC.
4. Reglamento Interno del Consejo Directivo Nacional de la COPECO. Febrero 1.995.
5. La Gaceta. Decreto No. 9 - 90 E. Ley de Contingencias.
6. Reglamento de la Ley de Contingencias Nacionales. Julio 1.991.
7. Reglamento Interno del Grupo Técnico Interinstitucional Para el Decenio Internacional Para la Reducción de Desastres Naturales. Junio 1.992.
8. Informe Nacional Sobre las Actividades Relacionadas con el Decenio Internacional Para la Reducción de Desastres Naturales. COPECO. Febrero 1.994.
9. Comisión Permanente de Contingencias. Memoria Anual. 1.994.
10. Plan Nacional de Emergencia Guaymura 92. Borrador. 1.992.
11. Proyecto Plan Operativo - Presupuesto Año 1.996.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA CIVIL

REPUBLICA DE NICARAGUA

PRESENTACION

Como parte del diagnóstico de las Organizaciones Nacionales Para el Manejo de Emergencias en Centroamérica, se presentan a continuación los aspectos más sobresalientes del diagnóstico del Estado Mayor de la Defensa Civil de la República de Nicaragua.

EL contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva del Consultor Camilo Cárdenas y es producto de las entrevistas sostenidas por él con el jefe y demás funcionarios del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil y con el Director General del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales - INETER, así como del análisis de los documentos recibidos durante dichas entrevistas y de otros elaborados por distintos organismos, relacionados con el tema de los desastros en la región de Centroamérica. Dentro de los documentos recibidos y analizados, debe destacarse el titulado "Diagnóstico de los Sistemas Nacionales Para el Manejo de Emergencias en Centroamérica - Borrador", de fecha Octubre de 1.995, elaborado por el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil en desarrollo del temario enviado a los Organismos de Emergencia de cada uno de los países a ser visitados durante el actual trabajo y en el cual se encuentra buena parte de la información incluida en este informe sobre Nicaragua.

I. ASPECTOS LEGALES, INSTITUCIONALES Y FUNCIONALES.

I.1. ASPECTOS LEGALES.

I.1.1. Normatividad Básica Existente.

En 1.976 a través de la ley 26 se creó en Nicaragua la Defensa Civil adscrita al Ministerio de la Defensa, como instancia encargada de los trabajos relativos a los desastres.

A partir del reordenamiento jurídico iniciado en 1.990 en el país, se promulga el Código Militar, en el cual aparece El Estado Mayor de la Defensa Civil como Órgano Común adscrito al Ejército de Nicaragua y supeditado a las actividades civiles, como establece la Ley. Esta norma estipula que "El Estado Mayor de la Defensa Civil está designado para asegurar la participación efectiva de las diferentes unidades del Ejército y las coordinaciones con las instituciones del Estado y con la población en general, en los planes de protección en casos de desastres naturales, catástrofes u otras situaciones similares".

No obstante, no existe en Nicaragua un marco jurídico legal que defina responsabilidades, funciones y procedimientos respecto al tema de la prevención, mitigación y atención de desastres.

El contenido del Código Militar mencionado solo es una expresión del Ejército para darle soporte institucional a la existencia del Estado Mayor de la Defensa Civil en el país.

I.1.2. Nueva Normatividad.

Actualmente existe una propuesta de Ley creadora del Sistema Nacional de Defensa Civil y se piensa que existe buena voluntad en distintos sectores respecto a la misma; debe ser un sistema adecuado a las condiciones reales de Nicaragua, un país pobre y con muchas secuelas de la guerra.

Entre las principales ideas que se tiene del Sistema están:

- Que sea nacional y permanente;
- Que opere en los diferentes niveles territoriales: nacional, departamental, regional, municipal y local;
- Que trabaje en las actividades antes, durante y después de los desastres;
- Que las administraciones municipales y locales sean las responsables en sus propios territorios;
- Que sea multinstitucional y multidisciplinario, lo cual implica que ninguna entidad o disciplina puede hacer todo el trabajo y, por tanto, este tiene que ser hecho en equipo;
- Que tenga una instancia coordinadora, que sería el Estado Mayor de la Defensa Civil como ente central y permanente del Sistema en todo el proceso;
- Que el aspecto financiero debe ser responsabilidad del Gobierno; por tanto, el Sistema debe contar con recursos del presupuesto nacional, fuera de los aportes externos;

- Que cada entidad tenga partidas presupuestales para la ejecución de las funciones que le competen, pero que estén plenamente identificadas en el presupuesto para que haya disciplina en su ejecución;
- Que existan también recursos presupuestales en el nivel central, manejados deseablemente en forma fiduciaria, pero para que lo maneje cualquier instancia distinta al Estado Mayor de la Defensa Civil y que su ejecución tenga vigilancia multinstitucional;
- Que en la parte ejecutiva haya una clara delimitación de responsabilidades y funciones entre entidades;
- Que haya Comités de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en los niveles nacional, departamental, regional, municipal y local;
- Que el Sistema esté supeditado a la máxima autoridad civil, el Presidente de la República, independientemente de la adscripción de la Defensa Civil al Ejército.

Se cree que la Defensa Civil es hoy día una especialidad del Ejército y que no vale la pena desconocer esta experiencia o crear otro organismo paralelo al Estado Mayor de la Defensa Civil, sino que se debe aprovechar lo que se tiene. No es la idea que ellos sean todo el Sistema, sino la instancia coordinadora y asesora en planificación, organización, preparación y en la atención de las emergencias, así como responsable de la evaluación de daños y de la formulación de necesidades para reportarle a los niveles políticos de cada territorio. Con la estructura del Estado Mayor de la Defensa Civil diseminada en todo el país, creen que este debe tener el papel de asesor de las autoridades de cada localidad o territorio.

Aunque reconocen las dificultades reales para la coordinación de todas las entidades relacionadas con el tema, estiman que lo principal que se necesita es que esas características del Sistema que se han descrito queden consagradas en una ley que de, por tanto, base jurídica al mismo, que le de estabilidad al tema en las instituciones y que contribuya a crear una cultura en ese campo en el país.

Se reconoce que la descentralización en Nicaragua apenas está dando los primeros pasos a partir de la Ley de Autonomía Municipal, con la cual los Municipios comienzan a ejercer sus derechos y a mostrar avances positivos en el tema. Por ello aunque la descentralización aún no sea fuerte, hoy día el Gobierno Central debe tener en cuenta al Municipio en los aspectos fundamentales.

Finalmente vale la pena mencionar que en el Proyecto de Ley se define el Sistema Nacional de Defensa Civil como "un conjunto orgánico y articulado de estructuras funcionales, métodos y procedimientos que establecen entre sí las entidades gubernamentales y no gubernamentales en el nivel nacional, departamental y municipal, con el fin de reducir la vulnerabilidad y proteger a la población y recursos de la Nación, antes, durante y después de un desastre, sea este natural o provocado por el hombre en su desarrollo tecnológico".

1.2. ASPECTOS INSTITUCIONALES.

1.2.1. Organización Nacional Para Emergencias.

Ante la ausencia de una legislación que establezca una estructura institucional y funcional, desde comienzos de la década del 90 El Estado Mayor de la Defensa Civil ha venido promoviendo la creación del Sistema Nacional de Defensa Civil. Desde ese entonces ha planteado la necesidad de contar con una estructura formal y real de Defensa Civil en todo el país.

En la práctica desde 1.990 se actúa dentro de un proceso de transición que parte de la existencia del Estado Mayor de la Defensa Civil por la sola inclusión del mismo en la estructura del Ministerio de Defensa, sin más normatividad, para llegar a un Sistema Nacional de Defensa Civil que ha avanzado mucho en los hechos, pero que formalmente no ha dejado de ser un Proyecto de Ley.

Por ello, debido a que durante 1.989 se creó por Decreto del Ejecutivo el Comité Nacional Para el Decenio Internacional, este Comité se convirtió en la práctica en el Comité Nacional de Emergencias, ampliando para ello el número de instituciones participantes.

De otro lado, a lo largo de ese tiempo se ha venido promoviendo la creación de Comités de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en los diferentes niveles: nacional, departamental, municipal y local a los cuales se les han asignado tanto las responsabilidades preventivas, como las de administrar las emergencias que se presenten, de conformidad con los Planes de Emergencia.

Más recientemente, por iniciativa de la Defensa Civil, se creó el Grupo Técnico Nacional, presidido por el Jefe del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil e integrado por los delegados de cada institución y / o por los entes autónomos que conforman el Comité Nacional de Emergencia, para un total de 25 personas.

Durante 1.995 el Gobierno Central y el Ejército de Nicaragua concedieron mayor prioridad a las necesidades de personal de la Defensa Civil, llegando a 85 el número de funcionarios permanentes entre civiles y militares. De estos, 15 son delegados que trabajan fuera de Nicaragua; con oficina en las Alcaldías hay 9 de ellos; con oficinas en otras entidades 1; y otros 5 con oficinas en las Unidades Militares.

1.2.2. Responsabilidades de las Organizaciones.

Como ya se ha mencionado, por ausencia de una normatividad legal no existe una delimitación explícita de la responsabilidad de las diferentes instituciones relacionadas con la prevención y atención de desastres; de ahí que solo dos normas dan alguna base sobre las responsabilidades institucionales: una de ellas, la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, alude tan sólo a la función del Estado Mayor de la Defensa Civil de asegurar la participación del Ejército, la coordinación con las instituciones del Estado y con la población, en los planes de protección en caso de desastres.

La otra norma es el Decreto de creación del Comité Nacional para el Decenio Internacional. Este instrumento jurídico establece que: "Las principales funciones del Comité para la Prevención de los Desastres Naturales son: Convocar, Integrar y coordinar las acciones que desempeñan las diferentes instituciones en la predicción, prevención, evaluación y atención a los desastres naturales y sus efectos". Además el

Decreto define que "El Comité presentará a las diferentes instituciones afectadas un plan de trabajo con indicación de las obligaciones que se originan para cada una de ellas".

La norma entra en más detalles sobre las funciones del Comité facultándolo para actuar ampliamente en la prevención y en la atención, pero no se determinan instrumentos jurídicos, ni institucionales, ni técnicos, ni financieros que permitan llevar a la realidad estos encargos.

En la práctica la normatividad rectora en la temática de los desastres es la que ha venido elaborando el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil como metodología para diferentes aspectos del trabajo.

De igual forma, las funciones establecidas para los Comités de Emergencia Regionales, Departamentales, Municipales y Locales, que son bastante amplias, son las propuestas en el Proyecto de Ley para la Creación del Sistema.

1.2.3. Otras Entidades Vinculadas a la Organización Nacional.

En los diferentes niveles territoriales se produce la participación, según el caso, de las instituciones que componen el Sistema. De esa forma se constituyen equipos de trabajo especializados para la planificación de las actividades a realizar antes, durante y después de las emergencias, de acuerdo con áreas de trabajo específicas. Esas entidades son básicamente las 26 que constituyen el Comité Nacional de Emergencias.

La Defensa Civil menciona que es alta la aceptación del tema de los desastres entre los diferentes niveles político - administrativos; sin embargo cabe acotar que ello no es coherente con la bajísima asignación de recursos financieros para el Sistema y además, que no se compadece con que aún no se haya expedido una norma sobre la materia, como en la mayoría de los países.

1.3. FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION.

Las características principales del trabajo que en los últimos años se ha intentado forjar es la organización, coordinación y control de las actividades en las entidades del Estado, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal, buscando formas de incorporar a dichas actividades a la iniciativa privada y a la población en general, comenzando tareas en el nivel municipal.

Básicamente la labor de desarrollo ha consistido, de una parte, en la organización y capacitación de los Comités Municipales y de las Brigadas de la Defensa Civil y en la elaboración de mapas de riesgos, y de Planes de Emergencia.

Como resultado de esa actividad se han organizado 32 Comités Regionales o Municipales, 24 de los cuales ya han recibido capacitación. La estrategia que se sigue parte de la priorización de 45 de las 135 Municipios existentes, por ser estos los de mayores riesgos, por lo cual se ha estipulado que deben tener prelación en la organización y capacitación de sus Comités, lo cual ya se ha hecho en 16 de los mismos. Debe anotarse que por diferencias políticas con el Gobierno Central, la Alcaldía de Managua no cuenta con Comité de Emergencias, no obstante tener un alto nivel de riesgo.

Los órganos fundamentales del funcionamiento de la Defensa Civil son los Comités de Prevención y Atención de Desastres integrados por las instituciones del Gobierno central

y del municipal que existen en el territorio del Comité. No hay subordinación entre una y otra instancia; lo que existe es división del trabajo y relación horizontal de colaboración interinstitucional. Los Alcaldes Municipales presiden los comités respectivos.

En estos Comités la Defensa Civil juega el papel permanente de asesoramiento en materia de administración de desastres a los Alcaldes Municipales y un papel de coordinación y control de las actividades de las diferentes entidades. En estos niveles hay funcionarios permanentes de la Defensa Civil allí donde más graves son los riesgos, lo que hasta ahora ha sucedido en 15 Municipios.

A nivel nacional, como ya se señaló, el Comité del Decenio se convirtió de hecho en el Comité Nacional de Emergencias, el cual solo funciona en situaciones de emergencias y no se ha reunido durante la presente administración de la Defensa Civil.

Recientemente se ha comenzado a trabajar en los diferentes niveles territoriales con base en ocho tipos de Comisión, a saber: de Suministros, Salud, Seguridad Pública, Organizaciones Técnicas, Operaciones Especiales, Organismos No Gubernamentales, Comunicaciones Operativas y de Comunicación Social. En ellas se integran todas las entidades que desarrollan actividades en el respectivo territorio.

Finalmente, los equipos de socorro y rescate son aportados por los Bomberos, la Cruz Roja y Ejército; esta última es la entidad mejor dotada.

II. ASPECTOS FINANCIEROS.

La Defensa Civil recibe recursos del Gobierno a través del Ejército pero sólo para funcionamiento; los recursos para proyectos provienen de programas de cooperación externa. No existe un fondo nacional para emergencias, pero quieren incluir su creación en el Proyecto de Ley en proceso de discusión. Para 1.995 el presupuesto general de gastos ascendió a 684.852 Córdobas, es decir 85.600 dólares.

Ante situaciones de emergencia diversas instituciones prestan apoyo con sus recursos, aunque estos sean escasos. Es el caso del Ministerio de Acción Social, cuya área de interés es una de las que mayor relación tiene con la atención de desastres; el Ministerio de Salud está siempre igualmente presente con sus recursos, a pesar de que no sean muchos; la Cruz Roja y los Bomberos acuden con los recursos disponibles; los Alcaldes Municipales también apoyan inclusive con dinero. La Presidencia de la República cuenta con un Fondo de Emergencias al servicio del Presidente del cual se percibe apoyo en los momentos necesarios.

III. ASPECTOS DE PLANIFICACION.

III.1. PLAN NACIONAL PARA EMERGENCIAS.

Como Plan Nacional solamente se ha elaborado hasta ahora el de huracanes e inundaciones, a partir de la experiencia adquirida por la presencia en Nicaragua del Huracán Joan en 1.988. Las tormentas Bret y Gert facilitaron información para modificar y actualizar el Plan Nacional ante lluvias intensas.

La difusión del Plan está orientada hacia el conocimiento de este por parte de las autoridades nacionales (Ministerios e Instituciones), razón por la cual hasta la fecha es desconocido por la población.

En el caso de que se puedan conseguir los recursos y los medios necesarios, se pretende dar inicio a la elaboración de un Plan Nacional de Emergencias, tomando como elementos básicos los Planes Regionales y Locales existentes en el país. Todos estos Planes están ahora en proceso de actualización.

El Plan Nacional fue elaborado por el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, con fundamento en los datos específicos facilitados por los organismos, instituciones y Ministerios correspondientes; aún no ha sido oficializado ante el ejecutivo.

III.2. PLANES REGIONALES Y MUNICIPALES PARA EMERGENCIAS.

Además del Plan Nacional ante Huracanes e Inundaciones, se han elaborado los siguientes Planes:

- Plan de Acciones Municipales Inmediatas ante Erupciones Volcánicas en los Departamentos de León y Chinandega, concluido en Julio de 1.993;
- Plan de Acciones Municipales Inmediatas ante Erupciones Volcánicas en los Departamentos de Rivas y Masaya, elaborado en Julio de 1.993;
- Planes de Emergencia en Hospitales;
- Plan de Emergencia para enfrentar el Cólera en los departamentos de León y Chinandega;
- Plan Nacional Educativo para Casos de Desastre..

El programa de capacitación a las autoridades municipales se ha orientado hacia la elaboración de Planes Municipales de Emergencias, labor que ya se ha realizado con 24 municipios ubicados en diferentes regiones del país; estos Planes son elaborados por las administraciones respectivas para su uso y la Defensa Civil cumple el papel de organismo asesor y capacitador.

III.3. PLAN REGIONAL CENTROAMERICANO.

Frente a este tema no se emitió ningún concepto debido a lo poco que se conoce al respecto. Debe tenerse en cuenta que la actual administración de la Defensa Civil lleva pocos meses en el cargo.

IV. ASPECTOS GENERALES.

IV.1. CAPACITACION Y EDUCACION.

Como ya se ha mencionado, la capacitación es la estrategia empleada para organizar Comités de Emergencia y brigadas y para elaborar Planes de Emergencia en cada

Municipio. Así lo han hecho con los proyectos apoyados por el Programa de las Naciones - PNUD en León, y en la Región Autónoma Atlántico Norte - RAAN y de similar forma lo continuarán haciendo en los Municipios priorizados por sus altos niveles de riesgo. Los elementos pedagógicos y el personal empleado para la capacitación impartida se originan básicamente en la capacitación impartida por la OFDA para formar instructores; este organismo continúa apoyando en caso de que hagan falta instructores en el país.

Con Amigos de las Américas y con el Ministerio de Educación desarrollan el Programa de Educación para Emergencias Escolares. Los conferencistas para este Programa proceden de la Defensa Civil y de las instituciones que han formado instructores como es el caso de la Cruz Roja y los Bomberos.

Con la misma metodología la Defensa Civil desarrolla el mismo Programa en otros planteles escolares, pero ya sin la ayuda de Amigos de las Américas y del Ministerio de Educación. La finalidad es dotar a los planteles escolares de primaria y de secundaria de la capacidad de afrontar situaciones de emergencia.

Finalmente cabe anotar que en la Academia del Ejército se introdujo la cátedra de Defensa Civil.

IV.2. COMISIONES NACIONALES CEPREDENAC.

Por acuerdo entre el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil y el INETER, el 15 de Noviembre de 1.991 se creó la Comisión Nacional CEPREDENAC de Nicaragua, conformada exclusivamente por estas dos instituciones. Esta Comisión cumple en sus funciones con el Grupo Técnico Interinstitucional creado en Nicaragua, lo cual no consideraron apropiado.

Respecto a las actuales Comisiones se piensa que:

- Deben ser parte de la estructura institucional del Sistema de cada país, es decir, que cada país identifique la instancia permanente coordinadora del CEPREDENAC;
- Deben ser multinstitucionales;
- Deben ser de nivel técnico, no del político;
- Deben tener como objetivo principal la prevención de desastres;
- Deben tener como función principal promover iniciativas nacionales de todo orden, sin que el CEPREDENAC pierda su capacidad de inteligencia, con iniciativas propias, de gestor, coordinador y vigilante;
- Deben tener un rol muy claro, con contenidos de trabajo para promover y formular proyectos.
- Deben ser fortalecidas desde todo sentido para que cumplan prioritariamente el papel de agente multinstitucional nacional.

Se piensa que para Nicaragua, frente al rol tan positivo que está cumpliendo una instancia creada por iniciativa nacional como es el Grupo Técnico Interinstitucional, no se debe crear otra instancia que le compita en funciones; por ello están considerando la posibilidad de que la Comisión sea el mismo Grupo Técnico Interinstitucional, o que la Comisión salga de ese grupo del cual dependa, lo represente al grupo y sea vigilada por

este en su funcionamiento. De esa forma se ataría a la estructura institucional actual la instancia nacional del CEPREDENAC. Se cree que esta sería la manera de darle fortaleza y permanencia en cada país, en lugar de crear otra instancia desarticulada de la estructura existente.

Idea similar tienen para la Comisión del Decenio, es decir que tampoco surjan en los países como otro cuerpo mas, desarticulado del resto e inoperante, solo para dar cumplimiento a una solicitud de un organismo.

IV.3. RELACIONES CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Se tiene la opinión de que los programas y planes relacionados con la administración de desastres en Nicaragua han sido posibles gracias al apoyo financiero de organismos internacionales.

Entre las organizaciones internacionales mencionadas por su colaboración con las entidades del Sistema Nacional, se indican: Naciones Unidas, OPS, OFDA, Cuerpo Suizo de Socorro, Amigos de las Américas, Cooperación Sanitaria Italiana y CEPREDENAC.

IV.4. RELACIONES CON CEPREDENAC.

La administración actual del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil es de muy reciente nombramiento, razón por la cual no conocen todos los detalles de la historia del CEPREDENAC.

Encuentran que es encomiable lo hecho para sostener una organización aún no conocida públicamente en la región, pero también identifican algunos problemas del pasado del CEPREDENAC que deben corregirse.

Los funcionarios nicaragüenses están convencidos de la importancia del CEPREDENAC para la región, pero no están tan convencidos de que todos los países miembros piensen lo mismo; se juzga que los países en forma aislada no pueden hacer todo lo que como región pueden lograr en el contexto internacional.

Entre las ideas que tienen del organismo regional están:

- Que debe ser una cabeza pequeña, pero con unos países muy fortalecidos en el tema; que sea una cerebro pequeño pero inteligente.
- Que sea un órgano coordinador de la transferencia de tecnología y para el intercambio científico - técnico entre los países.
- Que sea un gestor de recursos internacionales para la región y que ejerza la contraloría sobre el manejo de los recursos en los países.
- Que genere ideas sobre programas.
- Que sea un centro de información para la región.
- Interpretan que el convenio constitutivo del CEPREDENAC abarca su participación en la respuesta a las emergencias.

- Que aunque se haya respetado su carácter de órgano asesor por no tener capacidad para atender emergencias, se acordó dar los primeros pasos para que el CEPREDENAC sea órgano coordinador en esta materia.
- Que cada país actúe en forma directa para pedir ayuda externa y que el CEPREDENAC lo apoye pero sin convertirse en un filtro para esas negociaciones. Que cada país reporte al CEPREDENAC sus negociaciones bilaterales.
- Que el CEPREDENAC cuente con un grupo técnico para preparar y generar proyectos.

Entre las actividades que creen que el CEPREDENAC debe desarrollar, promover o apoyar hacia el futuro están:

- Apoyar preferentemente las actividades de los órganos administradores de desastres, frente a los temas científicos que han sido hasta ahora los más apoyados.
- Se requiere que los representantes del Gobierno Sueco visiten las Cancillerías y los Ministerios de Cooperación Externa o equivalentes, para promover el tema y la institución CEPREDENAC, aprovechando que tienen más acceso a ellos que las mismas entidades nacionales.
- La Junta Directiva del CEPREDENAC debe trabajar en los niveles políticos, como por ejemplo, tener relación directa con los representantes del Gobierno Sueco y con el Sistema de Integración Centroamericana - SICA.
- Elevar sustancialmente el nivel de comunicación de doble vía entre los países y con el CEPREDENAC, pues la falta de comunicación es actualmente una de las fallas más graves.
- La Defensa Civil nicaragüense pide que se apoye una idea ya acordada y es la de radiocomunicación vía HF entre los países. Ya se cuenta con los elementos para ello, pero falta el impulso para coordinar entre los países la forma de su puesta en práctica, lo cual ya se ha ensayado entre varios países; es un sistema económico y permitirá mejorar la comunicación entre ellos.
- Nicaragua tiene la idea de crear una Centro Regional de Instrucción y Capacitación, lo cual ya ha sido planteado con anterioridad. Piden apoyo para este proyecto que tiene un presupuesto de millón y medio de dólares.
- Finalmente plantean que hay que aprovechar al máximo las años que aún quedan del Decenio de Reducción de Desastres, pues los seis primeros no se aprovecharon en forma óptima para el tema y para el CEPREDENAC.

Se expresan algunos comentarios y críticas al enfoque general de la organización y a aspectos administrativos de la Secretaría Ejecutiva, entre los cuales sobresalen estos:

- No todas las administraciones del CEPREDENAC han sido buenas.
- Debe aceptarse que el manejo del Consejo, de la Junta y de la Secretaría Ejecutiva se encuentra en etapa de transición ante el paso de ser Programa de Cooperación Internacional a constituir en Organismo Internacional.
- Además, que en la actualidad persisten estilos y formas de trabajo que vienen de administraciones anteriores.

- Juzgan que ahora es necesario aclarar todo lo concerniente al manejo de los recursos y de los equipos adquiridos desde el comienzo del programa CEPREDENAC, pues falta información al respecto.
- Creen que la Secretaría Ejecutiva debe informar más ampliamente a los países y al Consejo de Representantes sobre su funcionamiento, sobre todo en aspectos como el financiero. Por ejemplo, se dice que los países no tienen claridad sobre el presupuesto de la organización; se han presentado casos de aprobación de solicitudes pequeñas en el Consejo, pero su aprobación debe quedar sujeta a la existencia de recursos pues los Representantes no conocen su disponibilidad.
- No comparten el hecho de que las cuentas del CEPREDENAC se manejen con la sola firma del Secretario Ejecutivo.
- Sienten la urgencia de disponer de manuales de procedimientos; no se puede continuar con el funcionamiento de antes.
- Estiman indispensable que la Secretaría Ejecutiva cuente con una programación que incluya metas de trabajo.
- Para reuniones de Consejo y de Junta Directiva se debe disponer de los documentos a considerar con suficiente anticipación para su estudio.
- Hay que reducir los gastos de la Sede de la Junta Directiva y de reuniones de Comisiones pues a partir de ahora los recursos empiezan a ser financiados por los países.

V. BIBLIOGRAFIA.

1. Diagnóstico de los Sistemas Nacionales para el Manejo de Emergencias en Centroamérica. Borrador. Estado Mayor Nacional de Defensa Civil de Nicaragua. Octubre 1.995.
2. Acuerdo de Conformación de la Comisión Nacional del CEPREDENAC. 15 de Noviembre de 1.991.
3. Ley Creadora del Sistema Nacional de Defensa Civil de la República de Nicaragua. Proyecto.
4. Gaceta. Diario Oficial. Código Militar. Ley 181. Art. 22.
5. Detalle de Proyectos en Ejecución con Financiamiento Externo. Copia sin fecha.
6. Listado de Comités Regionales y Municipales Organizados y Capacitados a Nivel Nacional. 1.995.
7. Listado de Municipios Priorizados por El Estado Mayor Nacional de Defensa Civil. 1.995.
8. La Gaceta. Diario Oficial. Decreto 465 de 1.989. Constitución del Comité Nacional "Decenio Internacional Para la Prevención de los Desastres Naturales".
9. Informe Exploratorio. Manejo de Desastres en Nicaragua: Pautas para la Cooperación en la Política de Desarrollo. GTZ. Managua. Nicaragua. Junio 1.994.

- 10. Sistema Nacional de Prevención y Manejo de Desastres Naturales. Seminario - Taller. Presidencia de la República de Nicaragua. PNUD. GTZ . Octubre 1.994.**
- 11. Seminario de Capacitación. Comité de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres. Municipio de Telica. Estado Mayor Nacional de Defensa Civil. Septiembre 1.994.**
- 12. Seminario nacional sobre Planificación de Emergencia. Estado Mayor Nacional de Defensa Civil. Abril 1.992.**
- 13. Sistema Nacional de Defensa Civil. República de Nicaragua. Agosto 1.990.**
- 14. Informe de Actividades de Defensa Civil. Estado Mayor Nacional de Defensa Civil. Octubre 1.994.**
- 15. Informe sobre el Seminario "Manejo de Catástrofes en Nicaragua". Comité Alemán DIRDN. Julio 1.994.**
- 16. Impacto de los Desastres Naturales en Nicaragua. Ing. José Luis Osorio. Managua. Octubre 1.994.**
- 17. Informe Nacional. República de Nicaragua. Comité Nacional Para la Prevención de Desastres Naturales. Mayo 1.994.**
- 18. Plan Quinquenal. Comité Nacional Para la Prevención de los Desastres Naturales. 1.990 - 1.994.**
- 19. Las Funciones de INETER ante los Desastres Naturales. Junio 1.994.**