

Capítulo 4: EL SISTEMA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES EN HONDURAS

Patricio León / Maritza Guillén
CEPROD

INTRODUCCIÓN

La comprensión respecto de las características del Sistema de Atención y Prevención de Desastres (SAPD), en Honduras, se vincula estrechamente con el carácter y forma de desarrollo del sistema político-institucional del país, en los últimos cuarenta años.

Si bien es cierto que las condiciones del contexto económico, social y cultural, constituyen dimensiones de significación para comprender la evolución, estructura, bondades y limitaciones del SAPD, no obstante, la naturaleza del sistema político resume en sí misma aquellos atributos contextuales que moldean el perfil esencial del SAPD.

A partir de 1980-1982, Honduras inicia un proceso de construcción de un régimen democrático liberal representativo, luego de diversos gobiernos militares que oscilaron entre formas más o menos populistas y formas excluyentes, siempre bajo un sello autoritario. Prácticamente desde 1956 hasta 1980, con dos interregnos, la presencia militar en la conducción estatal es permanente, prolongando su influencia aún más allá del inicio del proceso de construcción democrática.

A través de los distintos gobiernos militares, entre 1972 y 1980, el estado hondureño crece, ampliando y concentrando funciones, especialmente en la esfera del poder ejecutivo.

El crecimiento y ampliación funcional del estado, que se venía dando desde la década de los años sesenta, se acentúa en la década siguiente, en la perspectiva de una modernización tecno-burocrática con rasgos intervencionistas.

Este desarrollo estatal, restringido a la estructuración de un aparato institucional, no se expresa en el terreno de una institucionalización del sistema político a través de mecanismos impersonales, legales y legítimos en el ejercicio de

la gestión pública. Por el contrario, el sistema político mantiene todavía el lastre de rasgos propios de una cultura política personalista y autoritaria. A ello se agrega la presencia de un enraizado clientelismo político, como mecanismo natural del funcionamiento político-institucional.

La tesis que aquí se postula vincula la evolución del SAPD con el carácter del sistema político-institucional y la cultura política prevaleciente. Esto no significa, como se indicó al inicio, que se pretenda negar el condicionamiento que los factores económicos y sociales, en un país pobre como es Honduras, ejercen sobre la capacidad del SAPD para actuar con mayor o menor eficacia y eficiencia. Pero dichos factores constituyen el sustrato que actúa negativamente sobre el desenvolvimiento de la sociedad en todos los aspectos. En cambio, el sistema político institucional y la cultura política constituyen el contexto que da significado de modo más específico al carácter y evolución del SAPD.

El aparato institucional hondureño descansa sobre una sociedad caracterizada por una estructura económica con grandes desequilibrios macroeconómicos y un fuerte deterioro en el campo social. Honduras, el segundo país más grande en Centroamérica (112,000 Km²) y con una población de 5.5 millones de habitantes, ocupa el lugar 115 del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (1994), el más bajo de Centroamérica, oscilando en la frontera entre desarrollo humano bajo y medio en los últimos cinco años.

Entre 1980 y 1991, la tasa de crecimiento del PNB fue de 2.6%. El crecimiento del PNB per cápita fue de 1.1%, entre 1965 y 1980, y de -0.5%, entre 1980 y 1991 (PNUD, 1994). En 1990-1992, la economía crece a un ritmo de 1.8% promedio anual, en tanto que la tasa de crecimiento de la población se eleva alrededor del 3%. El crecimiento anual de las exportaciones, como porcentaje del PIB, alcanzó entre 1980-1991 una tasa de -3.1%; durante el mismo período, dicha tasa fue de 1.2% para el conjunto de países en desarrollo (Ibid.).

La estructura económica del país tiene una base esencialmente agropecuaria. Las exportaciones de este sector se concentran en cuatro rubros: café, banano, carne y madera. La producción de granos básicos (arroz, maíz, frijol), orientada hacia el mercado interno, exhibe tendencias deficitarias en los últimos años. Si bien su peso dentro del producto nacional ha venido disminuyendo desde 1970, no obstante mantiene predominio sobre el sector industrial. El sector agropecuario aporta cerca del 80% del valor de las exportaciones y absorbe más del 50% de la población económicamente activa (PEA) (Banco Central de Honduras, 1994).

En los últimos veinte años, la PEA rural ha disminuido significativamente en términos relativos. En el período intercensal 1974-1988, la PEA urbana aumentó de

33.2% a 43.8%. El descenso relativo de la PEA rural se considera relacionado concomitantemente con el crecimiento de los sectores de servicios y comercio, dentro de un claro proceso de terciarización la economía (Bidegain, 1992 : 24).

En general, la tendencia en las últimas décadas es "la creciente urbanización de la PEA de ambos sexos, siendo más importante el crecimiento en las edades jóvenes" (López de Mazier, 1991 : 13).

La tasa de participación muestra una tendencia creciente en el sector urbano respecto del sector rural, destacándose que la PEA femenina crece a un ritmo más rápido, pues en la PEA total sube de 11.9%, en 1961, a 21%, en 1988. Datos de 1990 de la Encuesta de Hogares estiman la participación femenina en 28.2% y, en el sector urbano, se eleva a 40%. No obstante, estudios recientes sostienen que aun estas cifras contienen sub-registro (cfr. SECPLAN, OIT, FNUAP, 1994).

La distribución de la población, en su expresión temporal, muestra que la tasa de crecimiento de la población urbana supera la de la población rural desde la década de los años sesenta. Para el período 1974-1988, la tasa de crecimiento de la población urbana fue de 4.9, y de 2.42 para el sector rural.

La población urbana se concentra en dos de las 21 ciudades con más de 10,000 habitantes: Tegucigalpa y San Pedro Sula. La primera reúne más del 30% del total de la población urbana del país y la segunda, alrededor del 17%. Si se considera sólo la población de las ciudades con 10,000 habitantes o más, Tegucigalpa concentra más del 40% y San Pedro Sula pasa el 20%. Además de la influencia de otros factores demográficos, la migración rural-urbana constituye uno de los componentes importantes del crecimiento de las grandes ciudades. Se ha estimado que cerca de un 40% de los migrantes (rural-urbanos y urbano-urbanos) se ubica en Tegucigalpa y San Pedro Sula, y que dos de cada tres mujeres migrantes se desplaza hacia el sector urbano (Plata, 1991).

Las migraciones internas son expresión de la búsqueda de mejora en las condiciones de empleo de hombres y mujeres, especialmente jóvenes.

Plata (op. cit. :10) señala que, durante los últimos treinta años, 5 de los 18 Departamentos en que se divide territorialmente el país en términos político-administrativos, han mantenido constante la condición de polos de atracción poblacional. Ellos son, Cortés, Francisco Morazán, Yoro, Atlántida y Colón.

Cortés y Francisco Morazán contienen los dos principales centros urbanos del país: San Pedro Sula y Tegucigalpa, respectivamente. El primero constituye un centro industrial y comercial y el segundo es centro administrativo, comercial y de servicios.

De los 5 Departamentos de atracción poblacional, 4 de ellos (se excluye Colón) se ubican dentro del llamado "Corredor Central de Desarrollo", el que además incluye los Departamentos de Choluteca, Comayagua, Santa Bárbara y El Paraíso. El resto de los Departamentos del país se sitúa en la zona de "Atraso" (6) y en la zona de "Incipiente Desarrollo" (4). Los otros Departamentos de atracción, excluyendo Morazán y Cortés, se caracterizan por ser zonas de dinámica agrícola (banano en Yoro y Atlántida), ganadera (Yoro) y de reforma agraria en el caso de Colón (Ibid. : p.9).

El país ofrece un marcado desarrollo desigual urbano-rural y entre regiones, dentro del marco general de pobreza y atraso que lo caracteriza.

Los estudios sobre pobreza indican que, en 1988, el 68.5% de los hogares estaban bajo la línea de pobreza y que en el sector rural la cifra se elevaba a 74.3%. Además, "Del total de hogares indigentes del país, 80% se encuentran localizados en el área rural; mientras que del total de hogares bajo la línea de pobreza el porcentaje rural alcanza 71%" (SECPLAN, 1994 : 19).

Para 1991, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza se elevó a 73.2 en todo el país y en el sector rural llegó a 75%, observándose además un incremento en los hogares clasificados como indigentes. Datos para 1993 indicaron una importante reducción de los niveles de pobreza (cerca de un 7%); sin embargo, cambios en la metodología utilizada inducen a considerar estos datos con cierta precaución. Merece además destacarse que la información de 1993 establece la presencia de un 41.5% de pobres crónicos (Ibid. : 22-23).

Las desigualdades sociales entre regiones son significativas al considerar la presencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Entre los hogares con 3 o más de NBI, el rango oscila de 60% para el Departamento de Intibucá y 5% para el Departamento de Islas de la Bahía. Llama la atención que entre los 8 Departamentos ubicados dentro del Corredor de Desarrollo, en 4 de ellos el porcentaje de hogares con más de 3 carencias oscila entre 35 y 45%. Algo similar ocurre con otros indicadores como analfabetismo, acceso al agua potable, etc. (Ibid. : 173)

Junto con las grandes desigualdades inter-regionales, cabe considerar las que se presentan en la sociedad en su conjunto. En 1990 se indica : "En Honduras, el 20% más pobre recibe el 3.1% del ingreso por trabajo, mientras que el 20% más rico, el 59.3% del ingreso por trabajo, y el 10% más rico, el 43.1% del mismo, es decir, que la distribución del ingreso es peor de la que se registra como promedio en el mundo" (SECPLAN, 1990, en Bidegain, op. cit. : 27). Y se agrega : "En un solo país, el 20% más pobre de la población obtenía

menos ingreso porcentual que en Honduras. Al mismo tiempo, el 20% de población más dotada (más rica) percibía en Honduras un porcentaje de la renta total nacional que era superior al 20% de cualquier otro país del mundo (PNUD, 1990, también en Bidegain, op. cit.).

Las desigualdades económicas tienen naturalmente su correlato en indicadores sociales relacionados con educación, salud, vivienda, nutrición y empleo. De ellos interesa considerar las condiciones educativas por su relación con las perspectivas de desarrollo institucional y de cambio en la cultura política.

La tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más alcanzaba en 1988 (último Censo de Población) el 32%, el analfabetismo rural, 42.4%, y 17.4% en el sector urbano. Además, el 85% de la población no superaba el nivel primario (Bidegain, 1992 : 28).

El último período intercensal (1974-1988) muestra que hubo mejora en cuanto a la población con educación secundaria completa, no obstante "el porcentaje de enrolamiento en educación secundaria del grupo en edad de cursar es de 36%. La media para todos los países de ingreso medio es de 54% (...) Los países de bajos ingresos tienen una media de 35%, por lo que Honduras, en materia de inscritos en enseñanza secundaria, se encontraría comprendido entre los países más atrasados del grupo de ingresos" (PNUD, 1990, ibid. : 31). Debe tenerse en cuenta que sólo el 25% de los egresados de primaria se matricula en el nivel medio, ingresando al nivel superior sólo el 7%, del cual termina el 1%.

En cuando al rezago escolar, considerado como indicador de calidad de la educación: "Se ha calculado que 36% de los niños de dichas edades (7 a 14 años) en la primaria están rezagados. El asunto es más crítico si se analiza el retraso por edades: a los 9 años, los niños asistentes a la primaria en condición de rezago equivalen al 32% del total de dicho grupo; esta proporción se va incrementando porcentualmente hasta que, a los 14, alcanza 76%" (SECPLAN, 1994 : 92).

A todo esto cabe agregar que más del 60% de la población económicamente activa tiene menos de tres años de instrucción, por lo que se ha señalado que "el bajo nivel educativo de la población representa un impedimento para el uso racional de los recursos naturales y mejoramiento en las condiciones de vida" (SECPLAN, 1993 : 3).

Según estas condiciones, es indudable que cualquier intento por modernizar las estructuras institucionales supone severas limitaciones.

En la medida en que, como se verá más adelante, el SAPD está estructurando procurando articular los distintos niveles de organización territorial, las for-

mas, condiciones y calidades de expresión institucional en esos niveles no son ajenas al funcionamiento del sistema.

La organización político-administrativa del país se expresa territorialmente a través de 18 Departamentos y 290 Municipios. Entre los Departamentos, como entre los Municipios, existe diversidad en cuanto a superficie, población, recursos naturales, recursos financieros, capacidad de gestión, etc. (ACDI, 1991: 2).

La Constitución Política de 1982, así como la Ley de Municipalidades de 1990, en lo referente a las formas de gobierno territorial de orden sub-estatal o local, se inspiran en ideas de descentralización, autonomía local y participación ciudadana.

Los gobiernos departamentales constituyen expresiones sub-estatales regidas por un gobernador que representa al poder ejecutivo, sirviendo de enlace entre éste y las autoridades nacionales con delegación en el Departamento y en las Municipalidades. Además, son instancias de supervisión de las instituciones públicas presentes en el respectivo Departamento (ACDI, *ibid.* : 5).

En la práctica, los gobiernos departamentales tienen escasa significación en aspectos que no sean estrictamente políticos y casi ninguna relevancia en cuanto a los vínculos entre gobierno central y gobiernos municipales.

En el caso de las Municipalidades, la ley les otorga el carácter de "estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de la participación ciudadana en asuntos públicos" (Art. 2). Asimismo se establece que las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado dentro de un régimen especial y autónomo.

Independientemente de que "la ley no define en qué consiste propiamente dicha autonomía y cuáles son sus alcances, en el sentido de precisar si ella es meramente administrativa, o si también es política" (*ibid*), el artículo 13 de la ley confiere a las corporaciones municipales una amplia gama de atribuciones. Estas incluyen desde asuntos tradicionalmente atendidos por ellas, hasta aspectos como protección del medio ambiente y promoción de la reforestación, así como la elaboración de planes de desarrollo municipal, suscripción de convenios para la explotación de los recursos naturales, etc.

El esfuerzo de descentralización implica que muchas de las atribuciones que se pretende asuman las municipalidades, exigen capacidad de gestión que la mayoría de ellas no poseen. "En este sentido, hay evidencia suficiente que advierte que, salvo unos pocos casos muy excepcionales, las municipalidades carecen de la capacidad para planificar el desarrollo municipal, incluida en ella la de formular y ejecutar proyectos, como también en las áreas de presupuesto,

catastro y otras relacionadas. Por otro lado, la capacidad de los gobiernos municipales permanecerá limitada, a menos que tengan el potencial de atraer y retener personal calificado para desempeñarse en las distintas áreas de la administración municipal" (ibid : 25-26).

A todo ello se suma que el marco jurídico existente mantiene áreas respecto de las cuales la competencia y atribuciones entre Poder Ejecutivo y Gobiernos Municipales no están claramente delimitadas, lo que plantea potenciales dificultades debido al peso de una tradición centralista en el ejercicio de la acción pública.

En este mismo sentido, el impulso a la participación ciudadana en los asuntos públicos, desde los niveles locales y comunitarios, debe enfrentar las limitaciones que emanan de una sedimentada cultura política autoritaria, así como las debilidades que generan los bajos índices de desarrollo humano.

EL CONTEXTO DE LOS DESASTRES

El territorio hondureño se define como montañoso, con clima lluvioso tropical, distinguiéndose la presencia de tres grandes regiones geomorfológicas (tierras altas y valles interiores, tierras bajas del Caribe y tierras bajas del Pacífico) y varios ecosistemas: bosque tropical lluvioso, bosque tropical seco, bosque nublado, bosque de roble-pino, sabana de pino de tierras bajas y ecosistemas costeros y de arrecifes (cfr. SECPLAN-USAID, 1989).

La mayor parte del territorio (más del 80%) está ocupado por las tierras altas y valles del interior donde predominan áreas montañosas. Los valles y llanuras no alcanzan a cubrir el 10% del territorio de esta región. "Los valles más importantes son: Sula y Leán, en el norte; Aguán, en el noreste; Guayape-Patuca, en la zona centro-oriental y Nacaome-Choluteca, en el sur" (Ibid, p. 25). En los valles se practica la ganadería y se cultiva caña de azúcar y productos hortícolas; en los suelos aptos de las tierras altas se cultiva café, tabaco y granos básicos.

En los valles y planicies de las tierras bajas del Caribe (16.4% del territorio) hay plantaciones de banano y palma aceitera, destacándose el rol económico de las áreas en torno del Río Ulúa y de las ciudades de San Pedro Sula y La Ceiba. En el noreste de la región, la zona de La Mosquitia está débilmente integrada a la economía nacional y ofrece escaso desarrollo.

"Las tierras bajas del Pacífico ocupan 2 % del territorio nacional y abarcan la línea costera del Golfo de Fonseca, bordeada de manglares y las estrechas pla-

nicies costeras y ribereñas inundables, de las cuales la más extensa es la planicie del Río Choluteca" (Ibid : 27). La actividad económica en esta región se concentra en la ganadería y el cultivo de caña de azúcar y melón.

En general, se estima que tres cuartas partes del territorio tienen pendientes mayores del 25%, así como la mayor parte del suelo (75%) es de vocación forestal.

El país cuenta con numerosas cuencas hidrográficas muchas de las cuales se encuentran degradadas, especialmente las de la vertiente del Pacífico. Las principales cuencas son las de los Ríos Choluteca, Nacaome, Ulúa, Chamelecón, Aguán, Sico y Patuca, y sus problemas principales son un déficit respecto de requerimientos, en las dos primeras, e inundaciones, en los casos de Ulúa, Chamelecón y Aguán.

Si bien el clima prevaleciente se define como tropical lluvioso, existen variaciones importantes entre las diferentes regiones, como consecuencia de la modificación de vientos debido al desplazamiento hacia territorio hondureño de la Zona Intertropical de Convergencia (mayo a octubre) y la diversidad orográfica (Ibid. : 27-30).

Es así como el litoral del Caribe ofrece un clima verdaderamente tropical lluvioso, con más de 2,400 mm/año de lluvia; en las tierras bajas del Pacífico la precipitación varía de 400 a 2,200 mm/año, dependiendo de la topografía ; y en las tierras altas del interior las lluvias disminuyen, alcanzando menos de 1,000 mm/año en la zona de Tegucigalpa.

La posición geográfica de Honduras y, en particular, de la costa del Caribe al norte del país, se halla dentro de la trayectoria de tormentas y huracanes tropicales que se originan en centros de baja presión de la Zona Intertropical de Convergencia. No obstante, en la medida en que estos fenómenos (de 1 a 21 por año) cruzan el Golfo de Honduras en su etapa menos intensa, no llegan a afectar severamente el país cada año.

Por otra parte, "la complicada orografía (...) altera la circulación de los vientos de los huracanes, provocando lluvias fortísimas en las laderas de barlovento de las cadenas montañosas costeras, de duración relativamente breve, que dan lugar a inundaciones de tipo "Relámpago" y a consecuencias desastrosas" (Ibid. : 30).

Desde el punto de vista de las amenazas de eventuales desastres, que pueden afectar al país en diferente magnitud, las fuentes coinciden en considerar que son: huracanes y tormentas, inundaciones, sequías, deslizamientos de tierras, movimientos sísmicos, plagas de insectos e incendios forestales.

Las inundaciones, asociadas o no con huracanes y tormentas, son las que históricamente han provocado mayor devastación, aunque se debe tener en cuenta

que otros fenómenos están menos documentados. "Entre estos fenómenos se encuentra más información sobre 16 huracanes, 102 inundaciones, por lo menos 81 temblores y 20 deslizamientos de tierra, cuyos efectos en las comunidades de Honduras fueron registrados de alguna manera desde el siglo XVI. Los fuertes temblores, olas de frío, incendios de origen natural, plagas y epidemias son fenómenos que han ocurrido en Honduras, pero se carece de información cualitativa como cuantitativa sobre los efectos" (Castañeda y Moncada, 1991 : 17).

Si se analiza la información proporcionada por la investigación antes citada, se observa que en el presente siglo los efectos desastrosos de inundaciones y huracanes son de mucho mayor amplitud e intensidad que los provocados por fenómenos sísmicos. Lo mismo sucede si se considera los últimos 25 años, para los cuales se supone existe mejor registro y atendiendo a que el número de ambos tipos de fenómenos es similar.

Desde el punto de vista regional, la región norte y en especial la noroccidental son las que en mayor medida están sometidas a la amenaza de inundaciones, huracanes y grandes precipitaciones. "La zona noroccidental se clasifica como la de más absoluto riesgo para huracanes, inundaciones y fuertes lluvias (...) De las 102 inundaciones destructivas registradas desde 1610, 43 han afectado principal o únicamente la zona noroccidental y 37 de éstas ocurrieron entre 1906 y 1989, con efectos catastróficos en los cultivos, infraestructura, vivienda y desarrollo humano" (Ibid. : 19).

La recurrencia de inundaciones no sólo se asocia a la presencia de grandes fenómenos climáticos que abarcan amplias áreas, sino que también se producen como consecuencia de lluvias intensas de duración relativamente breve, afectando numerosos asentamientos humanos ubicados en áreas próximas a ríos y quebradas, así como en zonas de pendiente, sin vegetación y con deficientes o nulos sistemas de drenaje.

Este tipo de inundaciones, que perjudica microzonas de barrios marginales urbanos, es prácticamente de ocurrencia anual y se produce en ciudades del centro (Tegucigalpa, Comayagüela), sur (Choluteca) y norte del país (San Pedro Sula, El Progreso, Choloma, etc.).

Dentro de los fenómenos de menor impacto aparente se encuentran los deslizamientos de tierra, que también atañen a la población urbana, especialmente en Tegucigalpa. "De los 20 deslizamientos con efectos importantes, registrados desde 1851, 13 ocurrieron en el área de Tegucigalpa" (Ibid. : 21)

Sin embargo, muchos deslizamientos, hundimientos e inundaciones en áreas urbanas, terminan por no ser registrados como significativos porque afec-

tan microzonas y pequeños núcleos de población, pero su recurrencia, así como el daño sobre los escasos bienes y la salud de estas poblaciones, implica modificar los criterios de significación. En Tegucigalpa, de acuerdo a la valoración realizada sobre diversas fuentes, entre 201 barrios y colonias tipificadas como marginales, 80 deben clasificarse en situación de riesgo.

En cuanto a los problemas de sequía "se han acentuado en el país, principalmente en la zona sur y en los últimos años puede considerarse han sucedido en forma anual" (Castañeda y Dimas, 1990 : 4).

Respecto a la actividad sísmica, si bien Honduras no ha experimentado grandes desastres de esta índole, "se puede considerar que la zona inmediata a la Depresión Central, las comunidades de Omoa y Puerto Cortés, que están situadas sobre la activa falla del Motagua tanto como la región sur, por estar bajo la influencia de una provincia volcánica activa en países vecinos y la Zona Tectónica de Benioff, en la costa del Mar Pacífico, tienen un mediano riesgo. Mientras, tanto las zonas nor-central (por la falla del Aguán) y nor-oriental (por la falla del Guayape) merecen mayor estudio para determinar su grado de actividad (Castañeda y Moncada, op. cit. : 21). A ello se agrega la inexistencia de códigos de construcción antisísmica y que las regulaciones para construir en zonas de riesgo no se respetan.

En términos generales, cabe afirmar que las principales amenazas que penden sobre el país se constituyen en factores de desastre como consecuencia de la interrelación de las condiciones de utilización del medio, la debilidad institucional para prever consecuencias de obras de infraestructura y urbanísticas, y las altas condiciones de vulnerabilidad global de la población.

A modo de ilustración, respecto del primer factor indicado, cabe señalar el proceso de degradación de las cuencas hidrográficas por erosión de los suelos, y la sedimentación de represas, cauces y canales como consecuencia de la deforestación. La sobrecapacidad industrial de aserrío, así como la demanda de tierras para cultivos y ganadería en suelos forestales, explican la tasa de deforestación, calculada en 80,000 hectáreas anuales.

La debilidad institucional se manifiesta a través de la ausencia de control sobre "los impactos negativos del desarrollo económico acelerado, en áreas donde este tipo de desarrollo no es apropiado" (SECPLAN-USAID, op. cit. : 95). Esto se traduce en problemas en el uso del suelo (rural y urbano), erosión, inadecuado manejo en las riberas de ríos, apertura de caminos de penetración en áreas forestales y frágiles, construcciones habitacionales en lugares inapropiados, descarga indiscriminada de desechos industriales y orgánicos en los ríos, etc.

Las condiciones de vulnerabilidad global de la población tienen como base

la precaria situación económica y social descrita en el apartado anterior, sobre lo cual no es preciso abundar. Estas condiciones de vulnerabilidad se inscriben dentro de la dinámica propia del círculo vicioso de la pobreza.

En la medida en que la economía del país descansa en un limitado número de productos primarios de exportación, los que a su vez son dependientes de condiciones del ambiente (clima, plagas) y de un mercado externo caracterizado por el intercambio desigual, el impulso para un uso racional de los recursos choca con "la necesidad inmediata de explotar los recursos disponibles al costo mínimo para la adquisición de mayores beneficios a corto plazo (incluyendo divisas para pagar la deuda externa)" (Castañeda y Moncada, op. cit. : 5).

De modo equivalente, la migración a las ciudades y su secuela de asentamientos humanos en situación de riesgo, así como los poblados rurales próximos a ríos que año a año sufren crecidas, no expresa sino la búsqueda precaria de condiciones de sobrevivencia también precarias.

Por ello, la vulnerabilidad de la población es más que la suma de vulnerabilidades específicas (tecnológicas, económicas, sociales, educacionales, etc.) y se traduce en un modo de vida que incorpora el riesgo como un componente más, cotidiano y perversamente necesario para y dentro de esas formas de sobrevivencia.

De allí que el "fatalismo" que asume la población respecto de las amenazas que sobre ella se ciernen (Castañeda y Dimas, op. cit : 7) no es más que una adecuación a las condiciones objetivas de su realidad, aunque naturalmente se reviste de contenidos subjetivos, con más o menos ingredientes ideológico-religiosos.

EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES

El actual SAPD se origina en 1973 con la creación del Consejo Permanente de Emergencia Nacional (COPEN), durante el régimen militar de rasgos reformistas que se instaura en diciembre de 1972.

En los años anteriores a su creación (1960 en adelante) el país sufrió los efectos de por lo menos 5 ó 6 huracanes o tormentas tropicales (las fuentes no son precisas a este respecto) y más de 40 inundaciones de diversa magnitud, que afectaron diferentes regiones del país o la totalidad del territorio, aunque la mayoría se produjeron en la región noroccidental. En alguno de esos años se registraron, en diferentes fechas, hasta 7 inundaciones de cierta magnitud.

El gobierno bajo cuyo mandato se crea COPEN buscaba inaugurar un

nuevo tipo de régimen militar, caracterizado por "la intención de convertir a las Fuerzas Armadas en el eje o punto de equilibrio de la vida pública" y por la "expansión del aparato del Estado" (...) "y emisión de políticas que apuntan hacia la modernización estatal y el aprovechamiento eficiente de los recursos locales para el desarrollo" (Posas y Del Cid, 1983 : 269).

El decreto ley que crea el COPEN (30 de marzo de 1973) establece en su presentación la preocupación del Gobierno por "los innumerables problemas que enfrentan los organismos públicos y privados para atender en forma eficaz las situaciones de emergencia causadas por desastres naturales o de origen diverso, motivados por la falta de coordinación en los diferentes niveles administrativos", y dispone la creación de un organismo permanente "con la misión de prever las acciones y organizar los mecanismos que permitan poner en funcionamiento el potencial necesario para minimizar los efectos producidos por los desastres o remediar los daños que estos ocasionen".

En los considerandos que justifican la creación del COPEN, se señala que "al presentarse situaciones de emergencia" se requiere de un organismo que "coordine los esfuerzos de los sectores públicos y privados para prevenir, planificar, dirigir y ejecutar las labores de ayuda, salvamento, rehabilitación y otras similares que sea necesario realizar. Y se indica, además, que es labor del Gobierno asegurar "el bienestar del pueblo, la conservación de los recursos naturales y la economía de la nación".

A través de los 9 artículos del decreto se establece la composición del COPEN, sus fines y atribuciones, las condiciones para determinar situaciones de emergencia, la condición de sus integrantes y la capacidad del organismo para reglamentar la aplicación del decreto.

El COPEN se define (Art. 1) como dependiente de la Jefatura de Estado e integrado por el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el sub-secretario de Salud Pública y representantes de la Universidad Nacional Autónoma, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Confederación de Trabajadores, el Presidente de la Cruz Roja y el Director General de Presupuesto.

Se establece además (Art. 2) que el organismo será encargado de llevar a la práctica directrices emanadas del jefe de Estado y el Consejo de Ministros, en materias relativas a desastres, y que será presidido (Art. 3) por el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

El Consejo podrá integrar comisiones o grupos de trabajo, contará con la cooperación de todas las dependencias del Estado y organizaciones privadas, asistenciales y otras necesarias para atender las emergencias, coordinando la