



ALLAN LAVELL
EDUARDO FRANCO
(Editores)

***ESTADO, SOCIEDAD Y
GESTIÓN DE LOS DESASTRES
EN AMÉRICA LATINA***

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

Este libro ofrece los resultados del proyecto de investigación "Sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y realizado con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. Incluye los casos de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú. Aborda el origen y la evolución de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que estos países se han dado en las últimas décadas para la gestión de los desastres, ligándolos tanto a las experiencias de desastres vividos como a los procesos sociales y políticos de esos países y de la región. En base a estudios de caso, realizados por investigadores e instituciones involucradas en el tema, somete a crítica la implementación de estas estructuras, revela las nociones que las informan, identifica a los actores sociales que intervienen y compara los procesos de tal manera de llegar a conclusiones generales para la región latinoamericana. Haciendo uso de un marco teórico que considera los más recientes y significativos avances sobre el tema y recogiendo la experiencia real del esfuerzo de los países para abordar esta problemática, sus conclusiones contribuyen tanto a reconocer los factores y procesos que significan estas estructuras como a la formulación de propuestas en ese campo.

Poco a poco los desastres dejan de ser vistos como las grandes emergencias producidas por fenómenos naturales imprevisibles y pasan a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto de variados factores que son parte de los procesos sociales de los países. Un terremoto, una erupción volcánica, una inundación o una sequía no son suficientes para producir un desastre: las construcciones inadecuadas para un medio en donde históricamente se han repetido los terremotos, la ocupación de las faldas de los volcanes activos como medio único y permanente de subsistencia, la ocupación de los cauces y las riberas de los ríos y quebradas por pequeñas poblaciones o por grandes ciudades, los sistemas productivos e infraestructuras incompatibles con las características del medio ambiente, la incapacidad de los Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos, son hechos que muestran a los desastres como el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad. En los años setenta y ochenta en América Latina, los países de la región han creado o reformado muchos de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales encargados de la problemática de los desastres. ¿En base a qué concepción de los desastres, a la participación de qué instituciones y actores sociales, siguiendo qué modelos y bajo la influencia de qué experiencias de desastres y de períodos políticos ha ocurrido esto? ¿Qué nivel de implementación y efectividad muestran estas estructuras en los diferentes países? ¿Logran incorporar todos los aspectos, actores e instituciones involucrados en los procesos que generan los desastres? ¿Deben hacerlo? ¿Cómo y en qué medida? Todas estas son preguntas que este libro busca responder para explicarse la situación de estas estructuras gubernamentales o nacionales, identificar sus límites, señalar sus posibilidades y ofrecer nuevas perspectivas para la innovación y el cambio.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 4: EL SISTEMA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES EN HONDURAS	5
PATRICIO LEÓN / MARITZA GUILLÉN	5
INTRODUCCIÓN	5
EL CONTEXTO DE LOS DESASTRES	10
EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES.....	14
VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA	21
BIBLIOGRAFÍA	24

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%" (SEC-PLAN, 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 estructurado procurando articular los distintos niveles de organización territorial, las formas, 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 Lean, 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 planicies

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.

Sí 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, alcanzado 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 afectan 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 acción de estos sectores, así como la ayuda internacional (Art. 4). Se indica además que los servicios que funcionarios públicos y particulares presten al COPEN serán ad-honorem.

Posteriormente, el Consejo definió su organización interna así como mecanismos de funcionamiento. De acuerdo con ello, el organismo se estructuró en tres niveles: nacional, regional y municipal, correspondiendo la responsabilidad de cada uno a COPEN, a los Comités de Emergencia Regional (CODER) y a los Comités de Emergencia Local (CODEL), respectivamente.

La composición de los comités regionales y locales constituye una extensión del organismo nacional con pequeñas variantes, de acuerdo con la presencia regional y local de las instituciones representadas en la instancia nacional.

La presidencia de los CODER corresponde al Comandante de la Región Militar respectiva; los Comités Locales los preside el Alcalde Municipal correspondiente, contando siempre con la integración del jefe de la guarnición militar del área.

Los Comités Regionales corresponden geográficamente a cada una de las regiones militares establecidas y no coinciden con la división departamental (11 Regiones Militares y 18 Departamentos).

La definición de funciones de cada una de las instancias sigue un esquema centralista, de modo que en las instancias regionales y locales las funciones corresponden a una extensión operativa de lo que se decide en la instancia superior.

Después de dos años de creación de COPEN, mediante decreto ejecutivo (marzo 1975), se reforman los artículos 1 y 2 del decreto original, estableciendo que el representante de las Fuerzas Armadas en el Consejo y presidente del mismo ya no será

el Jefe del Estado Mayor, sino un Oficial General u Oficial Superior designado por el poder ejecutivo a propuesta del Jefe de las Fuerzas Armadas.

Esta modificación se inscribe dentro de una nueva ley constitutiva de las Fuerzas Armadas que implicaba reorganizar el Estado Mayor General. Pero tales cambios correspondían a un realineamiento de fuerzas dentro del instituto armado que conducían, primero, a que el Jefe de Estado perdiera el mando de las Fuerzas Armadas y, después, a que fuera reemplazado también en la conducción del gobierno.

La explicación socio-política de estos cambios se interpretó en la época como un robustecimiento del poder militar en la esfera gubernamental y el ascenso a la conducción militar por parte de oficiales jóvenes, con mayor capacitación técnica, académica y profesional (Ibid. : 282).

En general, el perfil del COPEN es el de una entidad que pretende articular un mecanismo territorial de atención de desastres, desde un punto de vista que acentúa lo asistencial y el control de una situación de anormalidad, confusión y eventualmente desgobierno, dentro de una concepción estatal de corte desarrollista. La concepción de su estructura administrativa y operacional exhibe un sesgo geopolítico en términos de garantizar, en situaciones de anormalidad, la soberanía y control estatal sobre el territorio.

No obstante, a medida que se desarrollan y asimilan orientaciones provenientes de la experiencia internacional, COPEN va incorporando criterios de mitigación-prevención y de capacitación en el ámbito comunitario. Todo ello sin perder el perfil centralista y asistencial que incluye la intervención en labores de rehabilitación.

En este sentido, si bien la experiencia del huracán Fifí, en 1974, no generó un cambio dentro del organismo, los cuantiosos daños provocados en una región neurálgica en términos de desarrollo económico, aportarán la evidencia de la necesidad de introducir mayor capacidad técnica para enfrentar estos fenómenos.

Hacia el final de la década del ochenta, COPEN ha incorporado, dentro del marco de sus preocupaciones, el impulso de acciones preventivas, de mitigación y capacitación; se elabora un Plan de Atención de Emergencias que se divulga a los Comités Regionales e instituciones estatales, y contribuye al desarrollo de estudios sobre diversos tópicos concernientes a las amenazas y la vulnerabilidad, en colaboración con la Universidad Nacional y la División de Recursos Hídricos de la Secretaría de Recursos Naturales. Al mismo tiempo, mantiene dentro de su ámbito de acción labores de rehabilitación, reconstrucción de viviendas y ayuda a damnificados. Asimismo, en 1988 COPEN contribuye a la fundación del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), que constituirá un hito significativo para incorporar una visión innovadora en la concepción sobre el carácter y ámbito de los desastres (cfr: Guillén, op. cit.).

En diciembre de 1990, mediante decreto del Congreso Nacional, COPEN es sustituido por la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).

El cambio que se introduce no es considerado fundamental por parte de la mayoría de los funcionarios ligados en forma directa o indirecta al SAPD, entrevistados por Guillén (Ibid. : 36).

Sin embargo, también existe cierto consenso en cuanto a reconocer que COPECO ha asumido una visión más integral al poner mayor énfasis en criterios de prevención-mitigación, independientemente de si los logros son o no satisfactorios.

La ley de Contingencias Nacionales que crea la COPECO (promulgada en enero de 1991), si bien mantiene similitud con el decreto ley de 1973, introduce algunos cambios que deben ser interpretados dentro del nuevo escenario político-institucional, en tanto que la ley es emitida durante el tercer gobierno producto de elecciones, dentro del proceso iniciado a partir de 1980-1982.

En términos globales, la nueva ley contiene aspectos nuevos y positivos que precisan el alcance de la noción de contingencia, así como de los fines y funciones del organismo que se crea. Se incorpora, de modo explícito, la función preventiva y se establece que COPECO tendrá representación departamental además de regional. La composición del organismo se amplía, incorporando 3 nuevas secretarías de Estado (Gobernación, Defensa y Planificación), además del Presidente del Banco Central; se reemplaza la representación de la Confederación de Trabajadores por la de las Asociaciones Campesinas, y se establece que la presidencia de la Comisión la ejercerá alguno de los Designados Presidenciales (equivale a Vice-Presidente de la República).

Por otra parte, se crea el cargo de Comisionado Nacional al cual corresponde "la administración permanente de actividades y asuntos relacionados con el funcionamiento y operación de la Comisión" (Art. 8). Este Comisionado ejerce el cargo de Secretario de la COPECO y es nombrado por el Presidente de la República.

En la práctica, el Comisionado Nacional tiene el carácter de Secretario Ejecutivo y, de acuerdo con las atribuciones que se le confiere, equivale a la figura del antiguo Presidente de COPEN, pero con la inclusión de nuevas atribuciones.

Desde la creación de COPECO, el cargo de Comisionado Nacional ha sido ocupado por un alto oficial de las Fuerzas Armadas (exceptuando un corto período de transición), designado por el Presidente de la República a propuesta del Jefe de las Fuerzas Armadas.

La permanencia de cada Comisionado Nacional en el cargo ha sido de un año, aproximadamente, lo que al parecer obedece a criterios internos de las Fuerzas Armadas de lograr una constante rotación, que a juicio de la mayoría de los entrevistados genera discontinuidad en el funcionamiento del organismo.

En la actualidad, COPECO procura articular un sistema de coordinación y apoyo que se traduce en cuatro niveles: nacional, regional (regiones militares), departamental y municipal, además de la incorporación de comités de emergencia en las comunidades.

La incorporación de la instancia departamental, cuyo comité es presidido por el Gobernador, así como el nombramiento de un Designado Presidencial en la cúpula de COPECO, constituyen intentos por disminuir el peso militar dentro del organismo. No obstante, la figura del Comisionado Nacional, cuya designación en la práctica obedece a decisiones internas de las Fuerzas Armadas, así como la mantención de los Comités Regionales adscritos a regiones militares, muestran que las modificaciones introducidas no alteran sustancialmente el carácter que el organismo tuvo desde su origen, en 1973.

Más allá de su composición, estructura orgánica y jerárquica, COPECO ha significado la incorporación de algunos cambios, tanto en el terreno de su orientación como en lo concerniente a ciertos aspectos técnicos.

La creación del Centro de Investigación y Capacitación en Contingencias (CENICAC), adscrito a COPECO, contribuye a acentuar orientaciones preventivas, impulsa el trabajo con las comunidades y capacita a los funcionarios; además, excluye de las funciones del organismo labores de rehabilitación.

Algunas de estas orientaciones forman parte de las actividades de COPEN en su último período, pero con la constitución de COPECO se definen y ejecutan de modo más decidido y consistente, aun cuando los resultados alcanzados no sean suficientes.

La capacitación de funcionarios y dirigentes comunitarios, así como una mayor apertura a la cooperación externa en aspectos de capacitación y organización, especialmente a través de OFDA, junto con el desarrollo de mecanismos de cooperación e intercambio con organismos similares de otros países (España, Costa Rica, Chile, Guatemala, Panamá) y el apoyo de CEPREDENAC, son expresión de tendencias de renovación.

Estos cambios en la orientación del organismo no son homogéneos; están mejor incorporados en el nivel central, no así en los niveles regionales, departamentales y municipales; tampoco se logra consonancia con otras instituciones que son parte constitutiva del esfuerzo por articular un SAPD en sentido estricto. Esto último es particularmente claro respecto del rol de coordinación que COPECO debe asumir, existiendo resistencias en diversos niveles, ya sea por temor a injerencias externas dentro de la esfera específica de competencia y/o por desconfianza respecto de la capacidad real de COPECO para cumplir con su rol coordinador y articulador.

La explicación del cambio que se busca introducir con la creación de COPECO no resulta fácil de establecer. La información documental, así como los argumentos explicativos planteados por informantes clave entrevistados, no son suficientemente esclarecedores. De hecho, las opiniones recogidas apuntan mayoritariamente a subestimar la importancia de lo que, en la práctica, constituyó una intención de reestructurar el organismo.

En un intento de interpretar el cambio de COPEN a COPECO, se pueden identificar tres factores que incidieron en la reestructuración, independientemente de si ellos se traducen o no de modo pleno en modificaciones en la estructura y desempeño funcional del organismo.

- 1) El interés del Gobierno (1990-1994) y de sectores del Congreso Nacional de acentuar un perfil civil y técnico del aparato institucional.
- 2) La influencia de la declaración de Naciones Unidas del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.
- 3) La experiencia negativa acumulada entre 1987-1989, frente a las inundaciones y huracanes, en términos de la capacidad para atender las situaciones de emergencia, dentro de la cual el caso del huracán Gilbert, en 1988, pudo constituir un punto de inflexión importante, aunque no determinante.

La declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales tiene significado no sólo por la influencia del organismo internacional, sino que se inscribe dentro de la búsqueda de legitimidad internacional que el Estado hondureño procura en el marco del lento proceso de democratización.

Por otra parte, entre los años 1987 y 1989, el país sufrió 7 inundaciones en el centro y noroccidente del país, junto con dos huracanes (1988 y 1989) y una tormenta (1989) que, de modo similar a lo acontecido con el huracán Fifi en 1974, puso de manifiesto las debilidades existentes en el SAPD.

A pesar de los esfuerzos tendientes a mejorar el SAPD, la experiencia con la tormenta Gert, en 1993, también dejó un balance poco alentador y su análisis permite sintetizar una valoración global del sistema.

En primer término, los daños provocados por las inundaciones asociadas a la tormenta Gert mostraron que el diagnóstico realizado en 1974, después del huracán Fifi, sigue vigente, en el sentido de la necesidad de protección de las cuencas hidrográficas, canalización de ríos, construcción y mantenimiento de los bordos de contención, y regulación de los asentamientos humanos en zonas de riesgo. A ello se suman los deficientes (o ausentes) sistemas de drenaje en las ciudades, lo que amplificó el problema en varias de ellas.

Las inundaciones afectaron 12 municipios, incluidos los de ciudades grandes e intermedias como San Pedro Sula, El Progreso y Puerto Cortés, en los Departamentos de Cortés y Yoro, damnificando a 9,780 familias y provocando alrededor de 30 víctimas fatales. Además, los desbordamientos de los ríos Choloma, Ulúa y otros, provocaron severos daños en la red vial, represas y áreas de cultivo, y ocasionaron derrumbes de puentes.

El balance efectuado por el Comité de Emergencia Regional II, señala como factores adversos en el desarrollo de las operaciones los siguientes:

- Inexistencia de un fondo monetario de emergencia mínimo para una reacción inmediata.
- Falta de conocimiento de los comités de emergencia municipal y local de la organización para canalizar la solicitud de ayuda. Descoordinación al no utilizar el canal

correspondiente para proporcionar asistencia a los damnificados en casi todos los niveles jerárquicos. Falta de equipo adecuado para la evacuación y el rescate. Burocracia administrativa persistente en el estado de emergencia, en algunas instituciones.

- Falta de continuidad en las tareas de emergencia por parte de algunas instituciones del Estado.
- Asistencia politizada a los damnificados, caracterizada por el sectarismo partidista.
- Ineficiencia en algunos comités municipales por desconocimiento de la situación real de las zonas dañadas (Comité de Emergencia Regional II, 1993 : 3 - 4).

El informe antes citado es ilustrativo de las dificultades del sistema en acción. Además, formula una serie de recomendaciones, de las cuales se puede destacar la demanda de adiestramiento para los comités municipales y locales, junto con la insistencia de medidas preventivas y de mitigación antes del ciclo de lluvias y eventuales inundaciones en el año siguiente.

Según la opinión de diversos entrevistados, vinculados con el SAPD, la experiencia con la tormenta Gert puso de manifiesto que la activación del sistema se realizó con rapidez y que las labores de evacuación y rescate, así como el establecimiento de recursos y canales de ayuda a los damnificados, se realizó con cierta eficacia. Sin embargo, y coincidiendo con el informe de CODER II, la articulación de actividades entre diferentes instituciones, así como los procesos organizativos de labores específicas, mostraron severas debilidades.

Estas debilidades funcionales se resumen así: descoordinación interinstitucional, fragilidad organizativa en los niveles municipal y local, superposiciones jerárquicas, personalismo de autoridades locales y nacionales, acciones independientes y aisladas de parte de personeros políticos, y fallas de comunicación entre instituciones y autoridades, por ende, descoordinación.

Este conjunto de rasgos del proceso funcional en la atención de los desastres traduce y exhibe características institucionales y de la cultura política que impiden la articulación real de un SAPD, desde los niveles locales hasta el poder central.

La ausencia o debilidad de condiciones organizativas en los municipios conduce rápidamente al reemplazo de las instancias locales por parte de funcionarios nacionales. Pero, a la vez, la debilidad municipal señala la carencia o fragilidad de los programas tendientes a incentivar el desarrollo local y el desaprovechamiento que se hace del propio proceso de emergencia para tornarlo en una vía de capacitación "in situ", especialmente en los días inmediatamente posteriores a la situación más crítica.

Las tendencias centralistas y las formas de gestión personalistas forman parte de un estilo político institucional que vulnera de modo severo los esfuerzos por articular un sistema. De allí que estos estilos políticos e institucionales favorezcan el

aprovechamiento perverso de una situación de emergencia con fines de clientelismo político, constituyéndose en formas legitimadas del proceder de personeros políticos. Las diversas instituciones que forman parte del SAPD actúan en forma independiente, a veces con rasgos de "activismo", cautelando la no intromisión externa dentro de un campo del cual los funcionarios "se apropian" como medio de garantizar esferas de poder. Por ello no es casual la ausencia de planes de acción integrados que definan las formas reales de articulación de los diversos actores, con formulaciones precisas de esferas de competencia de acuerdo con la especificidad sectorial correspondiente y la sujeción a instancias racionales de conducción.

El Plan Nacional de Emergencia, Guaymura 92, elaborado por COPECO, constituye, como se indica en su presentación, un primer ejercicio susceptible de ajustes y readecuaciones y, pese a los avances que contiene, adolece de insuficiencias, tales como la definición de formas de articulación interinstitucional, ausencia de planes sectoriales (eléctrico, hídrico, alimenticio, salud, etc.) así como respecto de las formas de incorporación de la comunidad.

El Plan de Emergencia no ha tenido seguimiento ni ha sido validado y traduce en el discurso un hecho real: la yuxtaposición de instituciones que deben conformar el sistema sin una real integración funcional entre ellas, tanto en términos de labores preventivas como de acción contingente. Constituye, esencialmente, un Plan de Acción Inmediata y, como ocurre con el conjunto del SAPD, el acento se pone en el "desorden" (la emergencia) y no en el "orden", es decir, las condiciones de normalidad que permiten prevenir y crear condiciones de mitigación.

La debilidad institucional también se manifiesta en la dificultad para llevar a la práctica acciones concertadas sobre iniciativas importantes. Es el caso del Programa de Educación para emergencias en el nivel de educación primaria, que debe ser liderado por el Ministerio de Educación.

En síntesis, en Honduras el SAPD existe en tanto que estructura virtual en proceso de constitución, a partir de un modelo, todavía formal, que busca articular territorialmente el aparato institucional y organizaciones de la sociedad civil.

VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA

El análisis anterior llevó a plantear la existencia virtual de un SAPD, en la medida en que su capacidad para actuar como una totalidad integrada se ve limitada no por la concepción organizativa que subyace a la estructura formal establecida, sino por las dificultades para que dicha estructura pueda lograr dinamizarse de modo fluido y coherente.

El SAPD es parte del aparato institucional del Estado y depende de éste, constituyendo una suerte de subsistema, cuya capacidad de autonomía en el terreno de sus funciones específicas es ambigua y limitada. De tal forma que el SAPD está penetrado por la

capacidad/debilidad institucional y la lógica que emana de sostenerse, en buena medida, en la capacidad territorial operativa de las Fuerzas Armadas.

Además, el sistema incluye, en términos de organización, una apertura hacia la sociedad civil, lo que le brinda el carácter de "sistema abierto", que implica una eventual ventaja potencial para actuar con adecuación a los escenarios reales.

La posibilidad de pasar de lo virtual a lo real presupone identificar no sólo las debilidades y obstáculos existentes, sino las vías posibles que permitan mejoras cualitativas, sin esperar que el conjunto del aparato institucional y la cultura política cambien.

A este respecto, resulta elocuente la disociación que se presenta entre los momentos de "latencia" operativa del sistema y los momentos de activación operativa; es en el momento de latencia cuando es más favorable desarrollar y alimentar las condiciones que favorecen el paso de un modelo formal a uno real.

Desde el punto de vista de la evolución del sistema y su naturaleza, más allá de lo aparente no es sólo la presencia militar en roles directivos la que explica sus características. La presencia militar actúa en dos sentidos. Por una parte, contribuye a otorgar al sistema un perfil verticalista y severamente jerarquizado y, por otra, aporta las ventajas de una capacidad logística que otras instituciones no poseen. Además, teniendo en cuenta las características de la cultura política descrita en páginas anteriores, es comprensible que en situaciones de emergencia la figura militar logre importante capacidad de convocatoria.

Por su parte, el sistema institucional global, debido al fuerte peso de tendencias centralistas y excesivo celo sectorial, junto con universales prácticas burocratizadas, imprime inercia a una estructura que requiere agilidad y ductilidad.

En este sentido, la mayor o menor eficiencia del sistema se vincula estrechamente con la capacidad del ente coordinador (COPECO) para incidir con mayor solvencia técnica sobre el andamiaje del sistema.

La rotación permanente del Comisionado Nacional de COPECO, si bien puede constituir un factor de discontinuidad funcional, podría perder significación en la medida que planes y estrategias de mediano y largo plazo descansan en el rol de personal técnico estable. El factor de discontinuidad puede también morigerarse, ampliando los períodos de rotación, habida cuenta del personalismo que impregna la cultura política. Pero otro tanto se puede plantear respecto de la inestabilidad de funcionarios en el conjunto del aparato institucional.

La ya sedimentada tradición de movilidad en la Administración Pública con cada cambio de gobierno, asumida como derecho legítimo del partido político en el poder para favorecer clientelas, debilita seriamente la posibilidad de una gestión tecno-burocrática eficiente.

Por otra parte, la apertura hacia la participación ciudadana, a través de los Comités de Emergencia municipales y comunitarios, plantea un gran desafío a las prácticas político-administrativas acostumbradas.

En las condiciones prevalecientes en la sociedad hondureña, la participación comunitaria en el campo de la preparación para situaciones de emergencia, además de no constituir una prioridad importante para sectores con múltiples problemas en su situación de vida, implica un trabajo lento de motivación y promoción. Las municipalidades y las instituciones en general disponen de escasa o nula experiencia en labores de esta naturaleza, por lo que la necesidad de capacitación es indispensable; en este caso, recurrir a formas autoritarias de activación ciudadana carecería de toda efectividad.

En relación con el rol de las municipalidades en el campo de los desastres y de la protección del ambiente, la nueva ley que pretende otorgarles autonomía también constituye un desafío al sistema institucional. Esta ley es el primer peldaño de un proyecto de descentralización administrativa que hasta el momento no logra avanzar.

Es factible pensar que el SAPD puede vigorizarse en la medida que logre involucrarse con el poder municipal, aprovechando las disposiciones que el instrumento legal le proporciona.

Para ello, resulta indispensable dotar a COPECO de mayor capacidad económica, considerando el exiguo presupuesto que se le asigna. También puede robustecerse la capacidad técnica del sistema si las instituciones que lo integran, en particular las Secretarías de Planificación, Recursos Naturales, Salud y Educación, destacan de modo permanente en COPECO personal técnico que asuma, desde su campo de competencia, la elaboración de planes, programas y estrategias permanentes para enfrentar la problemática de los desastres.

El fortalecimiento de COPECO como cabeza del sistema, en términos presupuestarios y de recursos humanos, significaría gestar un punto de inflexión para favorecer el tránsito de lo virtual a lo real. El fortalecimiento técnico le brindaría mayor capacidad de interlocución con las instituciones del SAPD, sobre la base de la solvencia como medio de superar las resistencias sectoriales.

Asimismo, permitiría potenciar el apoyo al sistema de parte de las instituciones que están en capacidad de ampliar y profundizar estudios (como es el caso de la Universidad Nacional) sobre la estructura y dinámica de las amenazas, así como de las zonas de riesgo, en la perspectiva de poder diseñar estrategias preventivas y de mitigación. Esto implica a su vez que las instituciones del SAPD asuman roles específicos para alimentar la capacidad del mismo.

En la medida en que el SAPD se inscribe dentro del aparato institucional, la evolución de éste compromete también el futuro del primero. Sin embargo, considerando el carácter de las preocupaciones del sistema, es plausible tener en cuenta que desde él se puede contribuir a dinamizar en ciertos aspectos los procesos de reforma y descentralización del Estado.

El tema de los desastres es susceptible de hacer converger esfuerzos, descontaminándolo de intereses políticos particulares. En esa medida, el resorte municipal junto con el impulso a la participación comunitaria y de la empresa privada, que sufre pérdidas económicas recurrentemente por efecto de los desastres, pueden concertarse desde una perspectiva de desarrollo, favoreciendo además la conformación de roles menos estamentales para las Fuerzas Armadas.

Esto significa también, respecto de la dinámica del sistema, amplificar los roles institucionales en los períodos de "latencia" operativa, como medio para garantizar un mejor desempeño en las fases de activación operativa.

BIBLIOGRAFÍA

ACDI (1991) *Estudio analítico de la Ley de Municipalidades de Honduras y su incidencia en la cooperación internacional.*

BIDEGAIN, Gabriel (1992). *Perfil Sociodemográfico de Honduras.* Tegucigalpa, UNAH-UDIP.

CASTAÑEDA, Catherine de. MONCADA, Germán (1991). *Desastres Naturales y Zonas de Riesgo en Centroamérica: Condiciones y opciones para su prevención y mitigación en Honduras, Vol. IV.* Tegucigalpa, UNAH.

CASTAÑEDA, Catherine de, DIMAS, Roberto (1990). *Desastres Naturales y Zonas de riesgo en Centroamérica: Condiciones y opciones para su prevención, mitigación en Honduras, Sumario Ejecutivo.* Tegucigalpa, UNAH.

CODER II (1993). *Informe sobre Operaciones Tormenta Tropical Gert.* San Pedro Sula.

GUILLEN, Maritza (1994). *Sistemas de Prevención y Mitigación de Desastres: Caso Honduras.* Tegucigalpa, CEPROD.

LOPEZ DE MAZIER, Armida (1991). *Honduras, Población Económicamente Activa 1961-1988.* Tegucigalpa, UNAH-UDIP.

POSAS, Mario, DEL CID, Rafael (1983). *La Construcción del Sector Público y del Estado Nacional en Honduras. 1876-1979.* San José de Costa Rica, EDUCA.

PLATA, Jorge (1991). *El proceso de urbanización en Honduras.* Tegucigalpa, UNAHUDIP.

P N U D (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano, México, F.C.E.*

SECPLAN (1993). *Informe Nacional de Población de Honduras.*

SECPLAN (1994). *Honduras, Libro Q.*

SECPLAN - OIT (1994). *Brecha sin tregua. Género y condiciones de vida de la mujer hondureña*. Tegucigalpa, CADER.

SECPLAN - USAID (1989). *Perfil Ambiental de Honduras*.