

CONTECNICA, S.A. de C.V.

**LA GESTION DE RIESGOS
CONTRA INUNDACIONES
Y EL CAMBIO CLIMATICO
EN HONDURAS:**

**Investigando el potencial de un abordaje,
apreciación y promoción de la protección y
adaptación con fundamento en derechos**

**Un estudio exploratorio para
CHRISTIAN AID**

por

Ing. Carlos G. Talavera-Williams, M.Sc., M. Phil.

Con la colaboración de la

Ing. Sandra Canales Aguilar, M. Sc.

Junio de 2008

Apartado Postal 5174, Tegucigalpa MDC
Telefax + 504 286 75 25; contecnica@cablecolor.hn

Agradecimientos y aclaraciones

Este estudio exploratorio ha sido comisionado por Christian Aid para investigar cómo las políticas y prácticas institucionales relativas a la gestión de inundaciones en Honduras han evolucionado en el contexto de una atención internacional creciente al cambio climático. Se pretende que este estudio forme parte de un proyecto orientado a analizar las potenciales virtudes o limitaciones de un abordaje basado en los derechos a la protección que asisten a las comunidades vulnerables para determinar si esta perspectiva puede ayudar a fortalecer las políticas y prácticas de las instituciones que en Honduras trabajan sobre el tema de la reducción de riesgos a desastres. Es una colaboración entre Christian Aid, sus ONGs contrapartes en el país y los investigadores nacionales trabajando en coordinación con el investigador británico.

El investigador principal nacional ha sido Carlos Talavera Williams (B.Sc., M.Sc. en Ingeniería Bioquímica/Biotecnología Ambiental y M. Phil. en Estudios del Desarrollo) quien ha trabajado con asistencia de Sandra Canales Aguilar (B.Sc. Ingeniería Forestal y M.Sc. en Evaluación de Riesgos y Reducción de Desastres) y en coordinación con el investigador principal británico, Peter Newborne (M.A. en Historia, Filosofía y Lenguas, Abogado de la Corte Suprema de Justicia de Inglaterra y Gales, y D.E.A. en Socioeconomía del Desarrollo).

Se deben agradecimientos a Peter Newborne por sus atinados consejos, observaciones y comentarios generales al reporte, y su valioso apoyo en la estructuración del análisis de la rendición de cuentas y la inclusión social. De igual manera, los autores están agradecidos al Comisionado de la COPECO, Lic. Marco Burgos; al Director Ejecutivo del PMDN, Ing. Eliseo Silva; al Coordinador de la Maestría en Gestión de Riesgos de la UNAH, Ing. Nabil Kawas; al Sr. César Moradel, Consultor del PNUD en GR; a la Diputada Doris Gutiérrez, Coordinadora de la Comisión de Desastres Naturales del Congreso Nacional; a la Licda. Lourdes Ardón de la Cruz Roja Hondureña; y al Coordinador General de la ASONOG, Don Francisco Machado, por la valiosa información que brindaron en el análisis del contexto nacional.

Esta investigación no habría sido posible sin el muy apreciable apoyo brindado a nivel local por el Ing. Romero Bernal, Coordinador del componente de Gestión de Cuencas del Proyecto USAID-MIRA en La Ceiba; el Lic. Marco Sandoval, Director Ejecutivo, el Ing. Humberto Calderón, Coordinador de Gestión, el Ing. Luis López, Coordinador de Proyectos, el Ing. Jorge Cuadra, Coordinador de Cuencas y el Lic. Juan de Dios Fajardo, Coordinador de Relaciones Públicas, todos ellos de la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula; la Licda. Claudina Reyes de Christian Aid; el Sr. Roque Rivera de la Fundación Popol Nah Tun; el Sr. Noel Landaverde de la Comisión de Acción Social Menonita de Tocoa; la Sra. Sagrario Villatoro del CODEL de Kelekele; el Sr. Abraham Mendoza del CODEL de la Comunidad de Panamá en el Valle del Aguán; el Ing. Oscar Alcántara del CODEM de La Masica; el Sr. Julio Hernández del CODEM de Choloma; el Sr. Emilio Erazo de la Comisión de Acción Social Menonita de Choloma; los señores Cristóbal Nolasco y Camilo García del Grupo de Familias Sostenibles de la Comunidad de Nola; los señores Richard Terrazas y Patricia Méndez de ASONOG en Tegucigalpa; y el Coronel Roberto Mendoza Garay y el Ing. Julio César Quiñónez del CODEM de la AMDC.

Los investigadores están agradecidos también a Luis Alcides Velázquez, técnico del Proyecto Panamá; al Ing. Erasmo Acosta, técnico de ASONOG; a la Ing. Lilian Vásquez del Proyecto USAID-MIRA en La Ceiba; y al Sr Noé Miranda, técnico del SIG de la CEVS, por la valiosa colaboración práctica brindada en el trabajo de campo y el apoyo con información e imágenes.

Las opiniones vertidas en este informe son lo expresado por las personas entrevistadas, o resultan de las interpretaciones de los autores de lo expresado por estas personas, y no deben ser asignadas en manera alguna a Christian Aid.

Se agradece cualquier comentario a este trabajo, dirigido al investigador principal hondureño, a contecnica@cablecolor.hn

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo

Lista de acrónimos

1. Introducción	1
1.1. Antecedentes	1
1.2 Alcances de este estudio exploratorio; metodología	2
1.3 Productos de este estudio exploratorio	8
1.4 Organización del documento	8
2. Contexto legal, institucional y marco de políticas públicas	10
2.1. El marco legal actual	10
2.2. El marco legal propuesto	15
2.3. El marco de políticas públicas	17
3. La rendición de cuentas en la gestión de riesgos ante inundaciones en Honduras	18
3.1. Definición de términos y conceptos: ¿Qué entendemos por rendición de cuentas? Formas y niveles de rendición de cuentas	18
3.2. Rendición de cuentas en la RRD en Honduras: hallazgos	22
3.3. Discusión de los hallazgos: rendición de cuentas	31
3.4. Conclusiones de los hallazgos: rendición de cuentas	35
4. La inclusión social en la gestión de riesgos ante inundaciones en Honduras	38
4.1. Definición de términos y conceptos: ¿Qué entendemos por inclusión social?	38
4.2. Inclusión y exclusión social en la RRD en Honduras: hallazgos	39
4.3. Discusión de los hallazgos: inclusión social	51
A. Percepción de la inclusión social en el trabajo propio	51
B. Percepción de la inclusión social en el trabajo de otros	53

C. Inclusión social y socios público-privados: la CEVS en la compleja situación del Valle de Sula	56
D. Inclusión social y las instituciones públicas oficiales: la COPECO	61
4.4. Conclusiones de los hallazgos: inclusión social	63
5. Riesgos ante inundaciones y cambio climático en Honduras	65
5.1. ¿Qué es el cambio climático?	65
5.2. Percepción y entendimiento del cambio climático en las instituciones de RRD en Honduras: síntesis de los hallazgos	68
5.3. Conclusiones de los hallazgos: cambio climático	71
6. Rendición de cuentas, inclusión y dinámica social: capacidades comunales e institucionales para la negociación y defensa de los derechos a protección contra desastres	73
6.1 Percepción de las capacidades comunales e institucionales para la validación de los derechos a la protección contra desastres naturales	74
A. Capacidad comunal de reclamo vista por los CODELES	74
B. Capacidad comunal de reclamo vista por las ONGS	77
C. Capacidad comunal de reclamo vista por las instituciones estatales y oficiales	79
D. Capacidad comunal de reclamo vista por los CODEMs	80
E. Capacidad comunal de reclamo: síntesis	81
6.2 Conclusiones de los hallazgos: capacidad comunal de reclamo	83
7. Conclusiones y Recomendaciones	84
7.1. Rendición de cuentas	84
7.2. Inclusión social	85
7.3. Capacidad de reclamo	85
7.4. Cambio climático	86
7.5. Marco legal y político actual	86

7.6. Prácticas innovadoras	87
7.7. Recomendaciones a partir de este estudio preliminar	87
8. Referencias	88
9. Apéndices	
Apéndice 1: Contexto geográfico y humano en las áreas de estudio	90
Apéndice 2: Ejemplos de Practicas Innovadoras a nivel local y regional	109
Apéndice 3: Matrices sumarias de los hallazgos de la investigación	112
Apéndice 4: Resumen de propuestas de ley "Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras" SINAGERH	146

FIGURAS

1 Instituciones y actores involucrados en la reducción del riesgo a desastres en Honduras	7
2 La Rendición de Cuentas en la Gestión de Riesgos contra Inundaciones en Honduras: definición de términos y conceptos	20

TABLAS

3.1.: Posicionamiento de las instituciones hondureñas referente a la rendición de cuentas en la RRD	23
3.2.: Dirección de la rendición de cuentas en las instituciones de RRD en Honduras	31
4.1. Posicionamiento de las instituciones hondureñas de RRD referente a la discriminación/no-discriminación en la RRD	41
4.2.: Percepción de la inclusión social en el trabajo propio de las instituciones	52
4.3.: Percepción de la inclusión social en el trabajo de otras instituciones	54
5.1.: Percepción del cambio climático por parte de las instituciones hondureñas de RRD	69

RESUMEN EJECUTIVO

Con el ánimo de evaluar las políticas relacionadas a la gestión de los riesgos por inundaciones en Honduras y analizar como éstas han evolucionado dada una atención internacional creciente al Cambio Climático (CC), este estudio exploratorio abordó las consideraciones de cómo los principios de rendición de cuentas y no-discriminación son planteados en el corpus legal y de políticas públicas atinentes a la materia a nivel nacional, y articulados en la práctica de un espectro amplio de instituciones oficiales, municipales y locales, y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la gestión de riesgos por inundaciones en el país. El propósito último es buscar espacios de incidencia positiva en la formulación de políticas hacia la gestión de las inundaciones y fortalecer la práctica institucional en respuesta a los riesgos derivados del CC.

Cuatro fueron los temas sobre los cuales esta investigación estuvo basada, a saber, los de **rendición de cuentas e inclusión (o exclusión) social** como 'ejes analíticos' centrales, y los de la comprensión de, y la capacidad de acción en torno al **cambio climático** y el de **capacidad comunal de reclamo**, última entendida como la fortaleza con la cual las comunidades e instituciones pueden alzar peticiones para asegurar protección contra las inundaciones y demás servicios asociados a la gestión de emergencias, como a la prevención de desastres y la mitigación y adaptación a los efectos del CC a aquellos entes a cargo de proporcionarlos.

A. La rendición de cuentas

La **rendición de cuentas** (financiero-económica, administrativa, técnica, legal, política y social) fue analizada para determinar **hasta qué punto ésta es aceptada y articulada por los gobiernos** (central y municipales) al igual que por las **instancias organizativas oficiales, municipales, comunales y no gubernamentales** que participan de las actividades de reducción de riesgos a desastres (RRD) en el país.

Se identificaron tres 'direcciones' en la rendición de cuentas, a saber, '**hacia arriba**', entendida como la (típica) rendición de cuentas en la cual las instituciones e individuos presentan información sobre su desempeño a 'entidades superiores', jefes, etc.; '**horizontal**', entendida como una rendición de cuentas que se da entre instituciones e individuos pares, es decir, que se encuentran en un mismo nivel jerárquico, como puede ocurrir en el intercambio de información y experiencias entre colegas e instituciones similares; y '**hacia abajo**' vista como el reporte que se le presenta a organizaciones e individuos abajo en el nivel jerárquico de quien rinde cuentas.

La muestra selectiva de instituciones y organizaciones entrevistadas sumó 16, e incluyó 5 instituciones gubernamentales, instituciones nacionales no gubernamentales de ayuda humanitaria, y programas y proyectos oficiales que operan a nivel nacional y regional ('**Grupo A**': COPECO, PMDN, CEVS, USAID-MIRA, CRUZ ROJA HONDUREÑA); 3 instituciones municipales oficiales ('**Grupo B**': CODEMs de La Masica, Choloma, AMDC); 3 organizaciones comunales de emergencia ('**Grupo C**': CODELes de Panamá y Kelekele y el Grupo Familias Sostenibles de Nola); y 5 organizaciones no gubernamentales que operan a nivel

regional y local ('**Grupo D**': Christian Aid, Instituto de Investigación Social para la Incidencia, Comisión de Acción Social Menonita de Tocoa, Comisión de Acción Social Menonita de Choloma, Popol Nah Tun).

Lo hallazgos en este tema revelaron que **las instituciones de los grupos A, B y D rinden cuentas principalmente hacia arriba** refiriéndose típicamente a la gestión administrativa y financiero-económica de sus programas y proyectos. No se encontraron evidencias firmes que dicha rendición incluya los aspectos sociales (particularmente para las instituciones A y B). **Los CODELes no dan mucho énfasis a la rendición de cuentas hacia arriba**, (suelen no manejar presupuestos). **A niveles comunales el énfasis se halló puesto en la rendición de cuentas 'hacia abajo'**, a los miembros de la comunidad.

La rendición de cuentas 'hacia abajo' pareció seguir un patrón inverso. El grupo C, reportó rendir tales cuentas en el 100% de los casos; los CODEMs se encontraron como las instituciones que menos cuentas hacia abajo rinden. Los grupos A y D, coincidieron en una rendición de cuentas hacia abajo del 60%. **Las instituciones gubernamentales reportaron rendir cuentas hacia abajo** vía ejercicios de cierre de proyecto, informes del manejo administrativo y financiero-económico de las ayudas y rendición de cuentas conforme pudiese ser solicitado. **La rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales se halló más débil al nivel nacional e intermedio** (CODEMs). **Los niveles 'altos' del gobierno no están estableciendo un buen ejemplo de coordinación y rendición de cuentas 'hacia abajo'**. El rol de la CEVS en la RRD apareció estar bajo el escrutinio público debido a una rendición de cuentas inapropiada a los grupos de interés comunal. Varias organizaciones demandan la realización de una auditoría social de sus actividades por ello. **Las ONGs indicaron integrar a los interlocutores 'de abajo' en forma más orgánica** en sus estructuras de gobierno y coordinación, facilitando la rendición de cuentas.

Se encontró que **la rendición de cuentas horizontal es la menos practicada**, mayormente inexistente para el Grupo A, el grupo C reportando no realizarla más allá de la 'coordinación'. **La notable excepción a lo anterior fue el grupo D**; en 4 de 5 casos las ONGs reportaron rendir cuentas entre pares.

B. La inclusión o exclusión social

El estudio identificó el punto al cual **las políticas y prácticas de la gestión de inundaciones en los niveles nacional y regional son sensibles, o ciegas, al principio de no-discriminación.** Se analizó las percepciones de dicho tema tienen las instituciones sobre su propio trabajo, y sobre el trabajo de las otras. Se dispuso una escala comparativa de niveles de inclusión social, que sirvió para clasificar las apreciaciones dadas, a saber: **1 a) Discriminación negativa a la RRD** (se comprometen de manera voluntaria recursos y acciones para con los segmentos poblacionales que *ya están relativamente bien protegidos*, a expensas de aquellos más necesitados; o acciones emprendidas que conducen a impactos negativos sobre otros de las acciones de protección a unos). **1. b) Falta de consciencia** (falta de consciencia hacia los distintos niveles de vulnerabilidad a inundaciones, y/o la falta de preocupación para las poblaciones más vulnerables, pero donde no se ha llegado al punto de comprometer recursos y acciones). **2. Tratamiento imparcial** (en las acciones de RRD, no se prefiere a nadie

activamente). **3. a) Consciencia** (existencia de consciencia de los distintos niveles de vulnerabilidad a inundaciones y preocupación para ayudar a las comunidades más vulnerables, cuanto menos en principio). **3. b) Discriminación positiva a la RRD** (acciones afirmativas, o enfoque preferente de recursos y acciones para poblaciones que tienen pobre protección).

Se encontró que **las instituciones oficiales y centrales argumentan imparcialidad**, con variantes hacia la 'falta de consciencia', reportada por COPECO, (carencia general de recursos, a la ingerencia político-partidaria en las decisiones de qué hacer, o a los malos manejos) y la 'consciencia' reportada por la CEVS (argüida atención prioritaria a los más vulnerables y pobres).

Los CODEMs se reportaron a si mismos como imparciales y concientes, mayormente fundamentado su imparcialidad en los criterios técnicos que arguyen seguir para decidir dónde y por quien intervenir. **Los CODELes no reclaman imparcialidad**; plantean limitaciones derivadas de la falta de consciencia de la gente, de su reticencia a evacuar, a la vez que reconocen sus logros en ampliar la inclusión social mejorando la focalización en su propio trabajo. **Las ONGs declararon enfatizar su trabajo en las necesidades de los pobres y vulnerables**, practicando 'discriminación positiva' o 'acción afirmativa'.

El panorama cambió notablemente cuando se sometió a escrutinio el trabajo de otros (fueron menos las instituciones que a esto se refirieron en comparación con aquellas que evaluaron el propio). **Las dos instituciones oficiales que aludieron al trabajo de otros (UNAH y USAID-MIRA) no comentaron del propio**; arguyen 'conciencia' por un lado (UNAH: el trabajo de respuesta a emergencias y de ordenamiento territorial se hace/ha hecho con un enfoque en los más vulnerables), y falta de conciencia (USAID-MIRA: influencia política en las decisiones, discriminación de ancianos y niños de algunos CODEMS y su no inclusión de personas fuera de la municipalidad). **Los CODEMs no comentaron** sobre el trabajo de los otros.

Dos CODELes tuvieron fuertes reclamos que hacer a sus CODEMs respectivos, (abandono e indolencia, Panamá, Kelekele) , cómo a las instituciones oficiales en general (falta de apoyo en la solución de los problemas), a la vez que agradecieron el apoyo de las que sí lo dieron (GFS Nola, a la CEVS). **Las ONGs fueron críticas del trabajo de las otras instituciones** (reclamo de una mejor rendición de cuentas de parte de la CEVS y realización de una auditoría social que clarifique los impactos de las acciones de la Comisión, al tiempo que clarifique sus mandatos y revise la visión general que ha orientado sus acciones).

C. El cambio climático

El tema del CC es complejo y tiene factores causantes cuyas explicaciones se hayan fundamentadas en ciencia, pero que ni la ciencia misma aún logra entender **en su dimensión plena**, pese a saberse ciertas cosas contundentemente. Este estudio encontró que éstas, en el ámbito nacional, no han sido discutidas a más profundidad. Ni la población, ni las instituciones, ni el gobierno terminan de entender el CC completamente; se carece de una política pública mejor informada de cara al CC.

La necesidad de **ampliar el conocimiento científico** sobre el tema **se sugirió como algo importante para la formulación de una política pública** bien informada ante el CC. El poder predecir especialmente las tendencias particulares que tengan efecto sobre la producción agrícola, la seguridad alimentaria, la vulnerabilidad a desastres naturales, la seguridad sanitaria y todo aquello que tenga incidencia en los medios y seguridad de vida de la población surge como algo clave en esta conexión.

A pesar que no se tiene una visión clara y completa de las causas y repercusiones del CC se concluyó que **las poblaciones articulan opciones de adaptación al CC** (para fines prácticos, el tema es mas entendido de lo que se cree). **Las ONGs han dado relevancia al tema y han planteado una serie de estrategias de adaptación al CC** que pareciesen ir más allá que aquellas propuestas por las mismas organizaciones gubernamentales o los centros de ciencia y enseñanza.

D. 'Reclamos'

El tema final que abordó este estudio fue el de la 'capacidad de reclamos' que las comunidades tienen ante las instituciones responsables de proveer protección contra las inundaciones. Se partió del supuesto que la vigencia de los derechos a dicha protección surge, en la práctica, no cómo una dádiva, sino cómo **producto de una dinámica social** que implica capacidades de petición, demandas y negociaciones –y a veces, conflicto social.

Se apreciaron **condicionantes positivos y negativos** a tal capacidad: por el lado positivo, se evidenció una capacidad fortalecida para articular reclamos gracias a la concienciación en torno a los derechos de las poblaciones y a una capacidad fortalecida de incidencia, respaldada por la consolidación de las estructuras organizativas comunales, en buena medida producto del trabajo de las ONGs. Por el lado negativo, las comunidades reportaron falta de conciencia, un sentimiento de impotencia que muchas veces acompaña a las poblaciones pobres y menos articuladas a las estructuras organizacionales más amplias, y amenazas y peligros ulteriores derivados para aquellos vistos como 'revoltosos' (el país cuenta con varios mártires ambientales).

Las indagaciones iniciales en torno al tema permitieron concluir que los CODELes **valoran el apoyo recibido de parte de las ONGs** (organización y fortalecimiento de sus capacidades de incidencia y negociación), pero **resienten el abandono** al cual están sometidos, particularmente de sus respectivos CODEMs y **acusaron debilidades** en 'no hacer gestión cómo se debe' y en la carencia del apoyo resuelto de las comunidades para apoyar sus peticiones.

Las ONGs **reivindicaron logros** (acciones de presión ejercidas por las comunidades mediante distintos mecanismos que cambian las actitudes de los entes centrales o regionales, a veces convenciendo a las municipalidades mismas a apoyar las demandas comunales) y **hacen insistencia en el fortalecimiento de las capacidades de reclamo**, con fundamento en derecho, a la vez que **advierten de los potenciales problemas asociados a ello** (incapacidad gubernamental para responder, carencia de acciones sistemáticas de reclamo, y el peligro personal para los que son identificados como líderes ambientales). Esto abre la pregunta de qué tan bien está pensada la estrategia actual de reclamos y hasta qué punto esta

investigación pueda ayudar a enfocar mejor los reclamos por parte de las comunidades y las ONGs que las apoyan.

Las instituciones oficiales parecieron divergir más en su entendimiento del fenómeno: mientras la Cruz Roja Hondureña manifestó los **problemas asociados a la politización** de las ayudas y la **falta de reconocimiento del derecho** que asiste a las comunidades a recibirla, **otras vieron el tema como uno técnico**, enfatizando en la capacidad de toma de decisiones para reaccionar a las circunstancias que puedan presentarse. La CEVS reconoció la capacidad de los grupos de la sociedad civil de ejercer presión, e indicó **agradecer que esa presión se ejerza en forma ordenada**, sugiriendo que los grupos deben incorporarse al proceso de supervisión de las obras que la Comisión patrocina.

Los CODEMs manifestaron **posturas influenciadas por la perspectiva de quien las dirige**: en unos casos los CODEMs reportaron convertirse en aliados de los CODELes y sus reclamos, a la vez que advirtieron el riesgo de conferir ciertas potestades a los CODELes en ausencia de capacitación; para el CODEM-AMDC, los CODELes y la sociedad civil tienen, ante éste, una abrumadora capacidad de reclamo, en parte propiciada por su política de 'puertas abiertas'.

Por tanto, se concluyó que **no es posible ser totalmente contundente** en la apreciación de las capacidades comunales de reclamo. **Es claro que las hay** y que **han sido fortalecidas** por la organización comunal y la capacitación en incidencia, pero también es claro que **éstas tienen limitaciones**, tanto por la (capacidad de las organizaciones de ejercer presión en forma sistemática, desconocimiento de los derechos que les asisten, incapacidad actual de las instancias gubernamentales de responder a tales reclamos, riesgos que los reclamos mismos puedan significar para quienes los avanzan, particularmente si hay intereses grandes en juego). Una reflexión importante planteada por una organización comunal fue que si los reclamos se presentan no únicamente como denuncias, sino se sugieren también soluciones y si las comunidades están en la disposición de comprometer acciones y contribuciones de su parte, parece ser que se lubrica el camino para acciones más expeditas y satisfactorias.

LISTA DE ACRÓNIMOS

AMDC	Alcaldía Metropolitana del Distrito Central
ASONOG	Asociación de Organizaciones No Gubernamentales
BDRC	Proyecto 'Construyendo Comunidades Resistentes a Desastres'
CC	Cambio climático
CASM	Comisión de Acción Social Menonita
CDN-CN	Comisión de Desastres Naturales del Congreso Nacional
CEVS	Comisión Ejecutiva del Valle de Sula
CODEL	Comité de Emergencia Local
CODEM	Comité de Emergencia Municipal
CODER	Comité de Emergencia Regional
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
GFS	Grupo de Familias Sostenibles de la Comunidad de Nola, Cortés
GR	Gestión de riesgos
IDH	Informe de Desarrollo Humano
IISI	Instituto de Investigación para la Incidencia Social
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
LCN	Ley de Contingencias Nacionales
LM	Ley de Municipalidades
MARENA	Manejo de Recursos Naturales
MIRA	Manejo Integrado de Recursos Ambientales
PMDN	Proyecto de Mitigación de Desastres Naturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RLCN	Reglamento de la Ley de Contingencias Nacionales

RRLCN	Reformas al Reglamento de la Ley de Contingencias Nacionales
RRD	Reducción de riesgos a desastres
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SINAGERH	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

1. INTRODUCCION

1.1. Antecedentes

El agua fue el tema central del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) de 2006 del PNUD, pero la 'inseguridad hídrica' discutida en detalle en el documento fue la inseguridad en el acceso al suministro de agua para usos domésticos y otros. El cambio climático (CC) fue indicado cómo una amenaza significativa, principalmente porque se espera reducirá los suministros de agua. No obstante, las amenazas de las inundaciones, incluyendo los riesgos a éstas exacerbados por el CC, sólo fueron brevemente aludidas. Los autores indicaron que 'mucho, o muy poco de algo bueno como el agua puede ser una fuerza destructiva' (p 179) para luego retornar a su tema central del suministro de agua. Los lectores del IDH 2006 se preguntarán qué puede decirse de las políticas diseñadas para responder a las inundaciones.

Aun cuando la amenaza de las inundaciones es tan antigua como los asentamientos humanos cercanos a los ríos y las costas, las instituciones e individuos a cargo del manejo del agua están sólo empezando a entender el significado de los riesgos a inundaciones inducidos por el CC. Las proyecciones futuras del CC señalan los riesgos de amenazas incrementadas de inundaciones, concurrentemente con sequías y otras consecuencias. Sin embargo, los debates sobre las políticas hídricas tienden a enfocarse en escenarios de escasez y 'estrés' de agua, pero mucho menos en los riesgos derivados de las inundaciones.

Un tema clave planteado por el IDH 2006 es el de cómo la gestión de agua se confronta actualmente a su peor crisis, dada la existencia de políticas e instituciones divisionistas, y una gobernabilidad inefectiva o injusta del agua, que significa más desventajas para la población pobre. El presente proyecto ha sido diseñado para proveer introspecciones hacia **si, en relación a la gestión de inundaciones en Honduras, existe un fenómeno similar 'de procesos políticos e instituciones que ponen en desventaja a los pobres'** (IDH 2006). Si tal fuere el caso, se tendría una situación en la cual, conforme al IDH, la 'crisis global del agua' podría 'descarrilar el progreso hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio y refrenar el desarrollo humano'. En el caso hondureño, por ejemplo, los efectos del Huracán Mitch de 1998 que afectó el 90% del territorio nacional y descargó más de 600 milímetros de lluvia en cinco días, se estiman haber retrasado el desarrollo del país por 20 años.

Si el CC se construye como una amenaza colectiva, al examinar las políticas y programas nacionales, surge una pregunta clave en relación a si los gobiernos están movilizandando acciones para la protección común contra las inundaciones, o si por el contrario están dividiendo a la gente en distintos niveles de protección –defendiendo a algunos y abandonando a otros.

Este proyecto considera cómo un abordaje, análisis y apreciación de la gestión de inundaciones basada en **los principios de rendición de cuentas y no-discriminación** podría estimular los avances del pensamiento en el aspecto de las políticas hídricas y la gobernabilidad del agua, de importancia creciente.

Se trata de **dos principios que son fundamentales para los derechos humanos y los derechos en general (legales, sociales, políticos etc.)**, más ampliamente interpretados.

1.2. Alcances de este estudio exploratorio; metodología

Este estudio exploratorio evalúa las políticas relacionadas a la gestión de los riesgos por inundaciones en Honduras, para ver cómo éstas han evolucionado en el contexto de una atención internacional creciente al CC. El propósito es **explorar cómo los principios de rendición de cuentas y no-discriminación pueden influir en la formulación de políticas hacia la gestión de las inundaciones y fortalecer la práctica en respuesta a los riesgos derivados del CC.**

E. La rendición de cuentas

El estudio, por tanto, revisa las políticas y prácticas actuales de las principales instituciones y organizaciones que en el país trabajan sobre la gestión de riesgos ante inundaciones, abordándolas desde la perspectiva del tema de **la rendición de cuentas** (financiero-económica, administrativa, técnica, legal, política y social) **analizando hasta qué punto ésta es aceptada y articulada por los gobiernos (central y municipales) al igual que por las instancias organizativas oficiales, municipales, comunales y no gubernamentales** que participan de las actividades de reducción de riesgos a desastres (RRD) en el país. Se considera que la rendición de cuentas tiene dos propósitos básicos:

- El primero es la construcción de un clima de confianza entre los actores que trabajan el tema, las comunidades vulnerables mismas, y la sociedad civil en general, mismo que resulta del poder demostrar, por parte de las instituciones, que sus acciones tienen un fundamento en la probidad (siendo por tanto un tema ético, o moral).
- El segundo, y quizá más desdeñado, es el de promover una efectiva comunicación entre actores e intercambios de información, permitiendo un proceso positivo de aprendizaje institucional, tanto a partir de la posibilidad de reflexión sobre los resultados de las acciones propias, como los de las acciones de otros. Esto se considera una urgente necesidad en el contexto hondureño, que como se verá, se caracteriza por carecer de un marco coherente y racional de políticas públicas ante la gestión de riesgos a inundaciones (ver la sección 2. abajo) y un clima de poca comunicación efectiva entre instituciones pares, ante todo –pero no exclusivamente- en el sector público (ver la Sección 3).

F. La inclusión o exclusión social

El estudio también identifica el punto al **cual las políticas y prácticas de la gestión de inundaciones en los niveles nacional y regional son sensibles, o**

ciegas, al principio de no-discriminación, para identificar las posibles distorsiones o límites que dichas políticas y prácticas imponen en términos de inclusión o exclusión social. Se analizan las percepciones de dicho tema que las instituciones tienen sobre su propio trabajo, y sobre el trabajo de las otras, cosa que deriva en reflexiones interesantes sobre cómo se construye en la práctica la inclusión –o exclusión- social y los factores que la originan.

Dos temas adicionales se abordan en detalle.

C. El cambio climático

El primer tema adicional es el **grado al cual el CC es entendido** por las instituciones de gestión de riesgos ante inundaciones en el país, bajo el supuesto que la capacidad de formular lineamientos de políticas y prácticas de adaptación ante este fenómeno supone la necesidad de tener, cuanto menos, un entendimiento conceptual y práctico del mismo.

G. 'Reclamos'

El segundo tema es el de la 'capacidad de reclamos' que las comunidades tienen ante las instituciones formalmente cargadas con la responsabilidad de proveer protección contra las inundaciones, bajo el supuesto que la vigencia de los derechos a dicha protección surge, en la práctica, no cómo una dádiva, sino cómo producto de una dinámica social que implica capacidades de petición, demandas y negociaciones –y a veces, conflicto social.

Se aprecian los condicionantes positivos y negativos a tal capacidad, que han incluido:

- por el lado positivo, una capacidad fortalecida para articular reclamos gracias a procesos de concienciación en torno a los derechos que asisten a las poblaciones y en torno a una capacidad fortalecida de incidencia respaldada por la consolidación de las estructuras organizativas comunales, en buena medida producto del trabajo de las ONGs;
- y por el lado negativo, la falta de conciencia, el sentimiento de impotencia que muchas veces acompaña a las poblaciones pobres y menos articuladas a las estructuras organizacionales más amplias, y las amenazas y peligros ulteriores derivados para aquellos vistos como 'revoltosos' (el país cuenta con varios mártires ambientales).

En función de ello, **el estudio explora el tipo de 'reclamos' (peticiones, apelaciones, demandas, etc.) que las comunidades han hecho y hacen en relación a una prevención y adaptación aumentada a los riesgos por inundaciones por parte de las poblaciones en áreas de alto riesgo:** cómo, actualmente, las comunidades, municipalidades y los grupos de la sociedad civil

articulan tales reclamos al gobierno y otras autoridades responsables. De encontrarse evidencias de poca 'capacidad de reclamo' se pregunta porqué. Por la naturaleza de su giro temático, esta investigación se ha enfocado en las poblaciones pobres que son vulnerables a inundaciones.

En 2006, Christian Aid comisionó un estudio preliminar de la naturaleza de los riesgos a desastres en Honduras, incluyendo las inundaciones y las sequías. Fue desarrollado por un científico ambiental y un consultor en desarrollo social (véase Fúnez, D.E. y Lara, O. (2006): 'Disaster Risk Reduction in Honduras: Experience Summary to Date' Christian Aid, September, mimeo). Este estudio proveyó una visión de conjunto sobre el tema de la vulnerabilidad creciente a los desastres naturales en general y a las inundaciones en particular en el país y sus orígenes, a igual que un análisis, desde la perspectiva histórica, de la evolución del marco institucional y de políticas y prácticas para la reducción de riesgos por desastres (RRD) y de los 'vacíos' que se encuentran en la práctica temática a la fecha del estudio, en 2006. Una conclusión principal del estudio es que el país carece de un marco de políticas públicas que orienten las acciones de las instituciones y autoridades en el sector, tal cual arriba indicado y corroborado por este estudio.

Este estudio exploratorio, que se diferencia del indicado por su enfoque temático específico, **se propone ser la primera parte de un proyecto que investigará la forma en la cual los dos temas -rendición de cuentas e inclusión social- pueden aportar una buena manera de abordar, analizar, discutir y apreciar las políticas y prácticas de la gestión de riesgos a inundaciones con miras a promover políticas y prácticas fortalecidas.** Los 'derechos' en este contexto son interpretados ampliamente, cómo fundamentos de la capacidad de presentar 'reclamos' con una base legal, política, social u otra, es decir, que son de alguna manera justificables.

E. Las leyes y las políticas de la RRD; las prácticas de la RRD

El estudio exploratorio se ha articulado en dos partes, que son la exploración de:

- (i) las políticas hacia la gestión de riesgos por inundaciones: leyes, políticas, estrategias y planes actuales, a nivel nacional, para proveer un recuento actualizado del estado y la evolución de los sistemas para la protección contra inundaciones (prevención y adaptación); y
- (ii) la práctica de la adaptación a los riesgos por inundaciones: establecer quién está haciendo qué, al nivel regional; quién está innovando y qué iniciativas están liderando la evolución de la práctica.

Por la naturaleza amplia de la temática, toda no ha podido ser elaborada en más detalle en el cuerpo de este reporte, y se condensa en el **Apéndice 2**.

F. Los enfoques geográficos

Al nivel subnacional, el enfoque geográfico se definió en tres cuencas hidrográficas o regiones (ver los mapas y descripciones de las áreas de estudio en el **Apéndice 1**), que son:-

- en la vertiente atlántica, la zona del **Valle de Sula**, donde trabajan contrapartes de Christian Aid y otras organizaciones e instituciones de relevancia al análisis de interés en esta investigación (ver abajo), y la zona baja de la cuenca del **Río Aguán**, donde existe una tradición asentada de organización comunal y popular para la respuesta a desastres y una actividad considerable de organizaciones no gubernamentales en el tema. Ambas son claramente zonas de alta vulnerabilidad a inundaciones;
- en la vertiente pacífica, se incluyó la parte alta de la cuenca del **Río Choluteca**, donde se sitúa la capital, Tegucigalpa, que aparte de ser asiento de las instituciones gubernamentales y otras oficiales de ingerencia en el tema, presenta sus propias características de vulnerabilidad y riesgos por inundaciones.

En estas regiones, el objetivo ha sido la identificación, a nivel exploratorio, de los temas identificados en (i) y (ii) arriba, que son analizados por este estudio bajo la óptica temática antes señalada, al igual que ejemplos de buenas y mejores prácticas en esas áreas.

Cabe destacar que por consideraciones de interés en prácticas innovadoras, también se realizaron entrevistas y análisis en la cuenca del Río Cuero, documentando la experiencia del Sistema de Alerta Temprana de la comunidad de La Masica, y se entrevistó a un proyecto importante en gestión de cuencas en la ciudad de La Ceiba.

La anterior ha sido, para los propósitos de este estudio exploratorio, una selección de regiones en Honduras que reflejan un rango de contextos climáticos y de riesgos a inundaciones distintos (incluyendo las inundaciones súbitas o dinámicas, y las inundaciones lentas o estáticas).

G. Los enfoques institucionales

La **Figura 1** muestra en forma diagramática la gama completa de instituciones gubernamentales y otros actores que están involucrados (a distintos niveles y con distintas acciones) en la gestión de inundaciones y riesgos en Honduras en los niveles nacional, regional, municipal y comunal. Este estudio entrevistó una muestra de los actores institucionales, indicados en la Figura 1 en color azul.

Las instituciones entrevistadas pueden clasificarse, a grandes rasgos, en cuatro tipos, y son:

A. Instituciones gubernamentales, instituciones nacionales no gubernamentales de ayuda humanitaria, o programas y proyectos oficiales que operan a nivel nacional y regional (6): La Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), el Proyecto de Mitigación de Desastres Naturales (PMDN),

la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula (CEVS), el Componente de Gestión de Cuencas del Proyecto USAID-MIRA, la Maestría en Gestión de Riesgos de la UNAH, y la Cruz Roja Hondureña. Se entrevistó también, en pos de información de contexto, a la Coordinadora de la Comisión de Desastres Naturales del Congreso Nacional (CDN-CN), la Diputada Doris Gutiérrez, y a un consultor del PNUD especialista en el tema, el Sr. César Moradel.

B. Instituciones municipales oficiales (3): Los Comités de Emergencia Municipales (CODEMs) de La Masica, Choloma, y la Alcaldía Municipal del Distrito Central (esto constituye una muestra limitada de CODEMs).

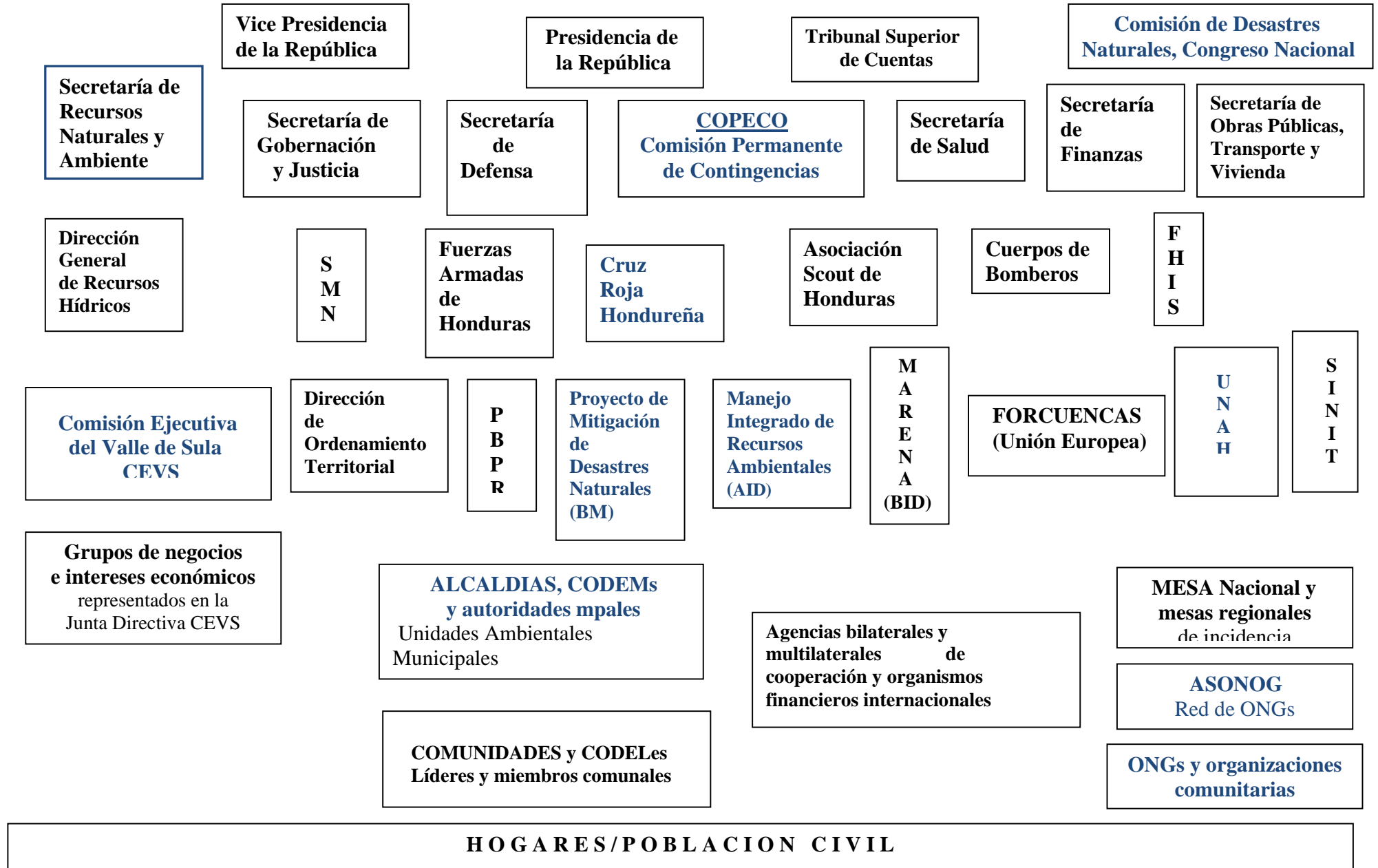
C. Organizaciones comunales de emergencia (3): Los Comités de Emergencia Local (CODELes) de las comunidades de Panamá (Valle del Aguán) y Kelekele (Valle de Sula); el Grupo Familias Sostenibles de Nola (Valle de Sula) (nuevamente, se trata de una selección limitada de las organizaciones comunales).

D. Organizaciones no gubernamentales que operan a nivel regional y local (6): Christian Aid, el Instituto de Investigación Social para la Incidencia (IISI), la Comisión de Acción Social Menonita (CASM) de Tocoa, la Comisión de Acción Social Menonita (CASM) de Choloma, la organización Popol Nah Tun, con base en Tocoa, y la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG).

Como se aprecia, no todos los actores identificados en la Figura 1 fueron entrevistados. En el limitado tiempo disponible para esta investigación, los arriba indicados representaron el marco muestral, cuyas perspectivas se describen en este reporte.

Los métodos investigativos seguidos en este estudio –relativamente rápidos por razón del tiempo disponible– han incluido una revisión de escritorio de la documentación pertinente al tema, entrevistas preliminares telefónicas, entrevistas presenciales semi-estructuradas con los líderes principales de los distintos actores institucionales trabajando en el tema y otros informantes clave, y observaciones directas en campo.

Figura 1.: Instituciones y actores involucrados en la reducción del riesgo a desastres en HONDURAS



NB: Organizaciones entrevistadas en este estudio exploratorio.

1.3. Productos de este estudio exploratorio

Aparte de proveer información importante sobre la dirección de la evolución de las políticas y prácticas hacia la gestión de inundaciones, se espera que esta investigación provea indicadores preliminares de:

- (i) Implementación: el grado al cual la gestión de riesgos a inundaciones está siendo implementada en Honduras, es decir, hasta qué punto la adaptación al riesgo a inundaciones inducido por el CC es una realidad, o, alternativamente, está todavía en una etapa de formulación preliminar de ideas y planes que aun deben traducirse en acciones.
- (ii) Influenciando las políticas futuras: posibles aperturas para guiar y orientar la evolución de las políticas de gestión de inundaciones en línea con los principios indicados arriba de no-discriminación y rendición de cuentas.
- (iii) Capacidad: iniciativas que fortalecen la capacidad de las comunidades, municipalidades y la sociedad civil en relación al riesgo a inundaciones en las tres áreas de estudio, incluyendo la 'capacidad de reclamos'.

1.4. Organización del documento

La Sección 2 de este documento presenta una breve evaluación del marco legal y de política pública sobre la gestión de riesgos ante inundaciones en Honduras. Se resumen las provisiones más relevantes del marco legal vigente y su evolución, y se presentan breves reflexiones sobre (el carente) marco de políticas públicas en torno al tema y los esfuerzos actuales por construirlo.

La Sección 3 aborda el tema de la rendición de cuentas en la gestión de riesgos ante inundaciones. Se parte de la definición de términos y conceptos, explicando qué se entiende por rendición de cuentas, y las formas y niveles de rendición de cuentas que el estudio analiza. Se presenta la evidencia recopilada sobre la rendición de cuentas en la experiencia de las instituciones analizadas y se discuten de los hallazgos.

De forma similar, la Sección 4 aborda la inclusión social en la gestión de riesgos ante inundaciones, explicando qué se entiende por inclusión social y discriminación, y las formas y niveles de discriminación que el estudio emplea como referentes. Cabe destacar que se aborda el tema bajo el concepto de la existencia de formas de 'discriminación positiva a la RRD', particularmente cuando éstas implican un énfasis particular en proveer apoyo a los más vulnerables y necesitados. La discriminación positiva es reconocida por la ONU (ver abajo). Se presenta la evidencia recopilada sobre la inclusión social en la RRD en Honduras y se discuten de los hallazgos.

La Sección 5 del documento refiere al análisis de la percepción que sobre el cambio climático tienen las instituciones de RRD en Honduras. La sección aborda

inicialmente la pregunta ¿qué es el cambio climático? para luego analizar la percepción y entendimiento institucional del cambio climático en la RRD en Honduras.

La Sección 6, titulada 'Inclusión social, rendición de cuentas y dinámica social: fortaleciendo las capacidades comunales e institucionales para la negociación y defensa de los derechos a protección contra desastres' analiza la percepción de las capacidades comunales e institucionales para la validación de los derechos a la protección contra desastres naturales.

La Sección 7 presenta las conclusiones generales de esta investigación y la Sección 8 las referencias consultadas en su desarrollo. Puesto que la evidencia que emerge del abordaje temático y metodológico de esta investigación es amplia y dado que desde el inicio se había decidido dar un enfoque preferencial a los temas arriba explicados, la Sección 9 presenta en **apéndices** la información propia del contexto geográfico y humano en las áreas de estudio, y del contexto institucional. **Se resume, en forma de matrices, toda la evidencia colectada** sobre las instituciones analizadas, incluyendo los fundamentos legales que dan vida a las instituciones oficiales de gestión de riesgos ante inundaciones en el país, el marco de políticas y prácticas institucionales, sus percepciones de la rendición de cuentas y la inclusión social, su percepción de la interacción inter-institucional y de los factores que acotan o potencian las capacidades comunales de reclamo, y un resumen de las mejores prácticas y prácticas innovadoras en el accionar institucional.

Este estudio es una colaboración entre Christian Aid, sus ONGs contrapartes en Honduras, y los investigadores hondureños, Ings. Carlos Talavera Williams, (investigador principal nacional) y Sandra Canales (asistente de investigación), trabajando con el investigador británico y coordinador del proyecto, Lic. Peter Newborne. Los autores-investigadores desean agradecer a Christian Aid la confianza depositada en ellos al comisionar esta interesante e importante investigación, y a todas las instituciones y personas que muy amablemente colaboraron a su realización.

2. CONTEXTO LEGAL, INSTITUCIONAL Y MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. El marco legal actual

El marco legal para la gestión de riesgos en el país se conforma de algunas leyes principales en torno al tema, y otras leyes que otorgan facultades de intervención a ciertas instituciones y entes.

Las leyes principales son:

- Ley de Contingencias Nacionales (**LCN**, Decreto 9-90E del 12 de diciembre de 1990)
- Reglamento de la Ley de Contingencias Nacionales (**RLCN**, Acuerdo 600-91 del 16 de julio de 1991)
- Reformas al Reglamento de la Ley de Contingencias Nacionales (**RRLCN**, Acuerdo 121-99 del 18 de mayo de 1999)
- Ley de Municipalidades y su Reglamento (**LM**, Decreto 134-90 del 29 de octubre de 1990)

La principal otra ley de relevancia es la Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003 del 30 de diciembre de 2003) y su Reglamento (Acuerdo 25-2004 del 18 de septiembre del 2004).

La LCN:

- Creó la **Comisión Permanente de Contingencias (COPECO)** con el objetivo de atender a la población y realizar actividades de rehabilitación y reconstrucción en las áreas dañadas por fenómenos naturales. La COPECO tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y por ley habría de mantener representaciones regionales y departamentales.
- La COPECO está presidida por el Presidente de la República (o por quien éste nombrare entre los entonces tres designados presidenciales). Se constituiría también con la participación de varios ministros (Gobernación y Justicia, Defensa Nacional y Seguridad Pública, Salud Pública, Hacienda y Crédito Público, y el extinto Ministerio de Planificación, Coordinación y Presupuesto) al igual que por representantes de varios otros organismos de Estado y de la Sociedad Civil (Presidente del Banco Central de Honduras, representantes del sector privado, las asociaciones campesinas, y la Cruz Roja Hondureña y otras en potestad de ser integradas por el Presidente).
- Las funciones principales de la COPECO, conforme ley, son las de organizar y dirigir las acciones necesarias en casos de emergencias, desastres y calamidades; adoptar las medidas preventivas para asegurar tener los recursos y mecanismos para afrontar situaciones críticas; coordinar las actividades de

apoyo e integración de grupos de trabajo, brigadas de voluntarios y demás para respuesta a las emergencias; solicitar al Poder Ejecutivo la declaratoria de emergencia para las zonas afectadas; gestionar, recibir y administrar la ayuda internacional; realizar la evaluación de daños.

- La ley crea la figura del Comisionado Nacional de la COPECO, nombrado por el Presidente, para, entre sus acciones más importantes, organizar y coordinar acciones y trabajos de instituciones y particulares que participasen de las actividades de respuesta a emergencias; adoptar las medidas para llevar a la práctica las directrices y políticas referentes al tema que acuerde la COPECO; recibir, registrar, coordinar y distribuir las ayudas que brinden al país las personas naturales, los gobiernos amigos y los organismos e instituciones nacionales e internacionales.
- La ley dispone que las acciones de fiscalización de los fondos que sean manejados por el Comisionado Nacional estarán a cargo de la Contraloría General de la República (ahora el Tribunal Superior de Cuentas).

Nótese que la palabra **prevención** se menciona en esta ley solamente en el contexto de las acciones que la COPECO deberá realizar para asegurar la disponibilidad de recursos para la atención a emergencias. Nótese también que esta ley le confiere al Comisionado Nacional la responsabilidad por la coordinación tanto de las acciones de respuesta a emergencias, cómo del manejo y distribución de las ayudas recibidas en dichos eventos.

El RLCN, de 1991, precisa un poco mejor **las funciones de la COPECO y su propia estructura:**

- Establece la adopción de políticas, estrategias y medidas conducentes a la canalización de recursos financieros, humanos y materiales para la atención a la población afectada por la incidencia de fenómenos naturales; señala el logro, a través de una adecuada planificación, de la prevención y oportuna atención de las emergencias; el aprovechamiento racional de las ayudas recibidas; y la puesta en práctica de acciones coordinadas con otras instituciones nacionales, estatales, privadas y de cooperación internacional.
- Da a la COPECO una estructura organizativa más compleja que la sugerida en la LCN. Crea un Consejo Directivo Nacional; una Comisión Ejecutiva Nacional; comisiones regionales; comisiones departamentales; comisiones municipales; y comisiones locales; es decir 6 niveles distintos de organización que en la práctica han sido difíciles de articular.
- El Consejo Directivo Nacional refleja, en esencia, la conformación institucional arriba señalada para la COPECO, presidida por el Presidente de la República e integrada por los representantes de las secretarías de estado y otros grupos, como se ha indicado. Aparte de las señaladas, las funciones más importantes de dicho Consejo Directivo incluyen las de trazar las políticas generales de la COPECO para la atención y manejo de las contingencias en el territorio nacional

y que deberán ser ejecutadas por la Comisión Ejecutiva Nacional; gestionar, recibir y administrar los recursos materiales, humanos y financieros proporcionados en las emergencias; solicitar del Poder Ejecutivo la declaratoria de emergencias, previo informe del Comisionado; conocer la magnitud de las emergencias a partir de una evaluación de daños; aprobar el plan operativo y presupuesto general de la COPECO.

- La Comisión Ejecutiva Nacional será presidida por el Comisionado Nacional quien será su rector, y cuyas funciones, además de las ya indicadas, incluyen las de organizar la ejecución de proyectos para prevenir posibles riesgos o restaurar los daños ocasionados por situaciones contingentes; no sólo poner en práctica las directrices y políticas de la institución, sino evaluar sus resultados y sugerir cambios, de considerarse necesarios; preparar para presentación al Consejo Directivo Nacional la Memoria Anual de las ejecutorias de la COPECO, al igual que su plan operativo anual y presupuesto; administrar la COPECO en sus aspectos presupuestarios, de personal y demás; elaborar informes especiales para el Presidente de la República y los organismos cooperantes.
- El reglamento también creó las comisiones regionales de la COPECO, dependientes de la Comisión Ejecutiva Nacional y presididas por el Comandante de la Brigada Militar de la sede regional, quien las preside, e integradas por los Gobernadores políticos de los departamentos integrantes de dichas regiones y representantes de distintas instancias gubernamentales. Su misión fundamental es la de organizar, ejecutar, dirigir y controlar las actividades para prevenir la incidencia de situaciones de riesgo y brindar atención en labores de salvamento, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por fenómenos naturales o artificiales.
- Dependientes de las comisiones regionales están, según el RLCN, las comisiones departamentales, presididas por los gobernadores políticos de los respectivos departamentos, e integrando a los alcaldes de éstos, y otros representantes, incluyendo al Ejército Nacional, la Policía Nacional, las empresas de energía y telecomunicaciones, los bomberos, la Asociación Scout de Honduras, la Cruz Roja y otros. Estas comisiones departamentales están cargadas, en esencia, de las mismas responsabilidades que las regionales, con la diferencia que éstas se articularían a nivel de sus departamentos.
- A su vez, dependientes jerárquicamente de las comisiones departamentales, se crean las comisiones municipales, cargadas con la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas o privadas y las agencias de cooperación para la canalización de los recursos de diversa índole, para la ejecución de labores de prevención, planificación, salvamento y rehabilitación en las localidades dentro de su término municipal. En la práctica, dichas comisiones municipales han venido a constituir lo que hoy se conoce como **Comités de Emergencia Municipal (CODEMs)**. El RLCN manda que éstos se conformen de una Junta Directiva presidida por el Alcalde Municipal e incorporando a un representante de la Policía Nacional, del Ejército, de los patronatos de

pobladores del municipio, los presidentes de las Juntas Directivas Locales y otros que a juicio de la junta directiva fuere necesario incorporar.

- Las comisiones locales son descritas por el RLCN cómo las 'células organizativas básicas' de la COPECO, y deberán constituirse en aquellas localidades que presenten los mayores niveles de riesgos. En la práctica, estas comisiones son lo que se conoce como **Comités de Emergencia Local o CODELes**. Estarán integradas por todos los miembros de la comunidad, presididas por una junta directiva electa democráticamente. Deberán brindar colaboración a la Comisión Municipal en labores de salvamento, protección, alojamiento y restauración de daños; presentación de información sobre la incidencia de los daños ocasionados por las situaciones de emergencia en sus localidades; integrar a través de su Presidente la Comisión Municipal; y someter a sus miembros a procesos de capacitación a ser impartidos por la COPECO.
- Los requerimientos de rendición de cuentas que el RLCN establece para las comisiones regionales, departamentales, municipales y locales se refieren únicamente a una rendición trimestral de informes económicos y financieros ante la Comisión Ejecutiva Nacional.

Cómo puede apreciarse de lo anterior, el modelo organizacional que para la COPECO creó el RLCN es comparativamente complejo, estableciendo seis instancias jerárquicas distintas, desde el Consejo Directivo Nacional hasta las comisiones locales. En la práctica pareciese ser que el esquema no ha funcionado cómo se concibió inicialmente, particularmente la figura de las comisiones departamentales. La COPECO actualmente tiene representación a nivel regional pero los intentos de constitución de comisiones departamentales han pasado por interferencias de las funciones de tales con las comisiones municipales, creando algún nivel de conflictos (véase entrevista con Romeo Bernal, Proyecto USAID-MIRA en el Apéndice 2).

En 1999, después de la tragedia nacional que significó el Huracán y Tormenta Tropical Mitch, se decidió, a través del Acuerdo 121-99 del 18 de mayo de 1999, reformar particularmente el RLCN por motivos no totalmente claros, pues los considerandos aluden a la 'participación de todos los sectores de la sociedad' en el afrontar las situaciones de emergencia, pero como se verá, con las reformas al RLCN se termina haciendo lo contrario, cuanto menos en términos de la representación de las poblaciones locales en la estructura orgánica de la COPECO.

En breve, las reformas más significativas establecidas en 1999 fueron:

- Eliminación de la figura de los comités locales (CODELes) de la estructura organizativa de la COPECO. Esta quedó integrada por el Comisionado Nacional, y las comisiones regionales, departamentales y municipales solamente, aunque el lenguaje del articulado que las describe es un tanto confuso, pues alude a éstas como representaciones a nivel nacional 'de la COPECO que constituye el Consejo Directivo Nacional' (véase Artículo 4, RRLCN). Es notorio que aun cuando el reconocimiento de la figura de los CODELes cómo parte integrante de la COPECO desapareció del marco legal, el artículo 23 de las RRLCN, que refiere a la

constitución de los CODEMs, retiene la participación de los presidentes de las juntas directivas locales. **De cualquier manera, la situación actual pareciera ser una en la cual el marco legal vigente no es muy relevante en la integración y funcionamiento de las estructuras organizativas oficiales.** Esta investigación obtuvo evidencias de CODEMs totalmente constituidos exclusivamente por personal empleado en la alcaldía (CODEM AMDC), que si bien consulta a otras instancias, no es ortodoxo en su cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal.

- Se removió de la responsabilidad del Comisionado Nacional el manejo (recepción y distribución) de las ayudas recibidas por el país de gobiernos amigos e instancias internacionales y nacionales de apoyo. Se establece que dichas ayudas deberán ser, a partir de tal reforma, manejadas por 'la Comisión Permanente de Contingencias'. El Artículo 5 reformado deja establecido claramente que la COPECO estará presidida por el Presidente de la República o a quien éste nombrare como su representante, de lo cual se colige que la función de manejo de las ayudas pasa a manos de tal.

Es claro que el marco legal enfatiza las funciones de respuesta a emergencias, rehabilitación y reconstrucción de zonas dañadas como las prioritarias para la Comisión. Se habla de prevención de desastres y emergencias, particularmente en el RLCN, pero esta función no se ha llevado a la práctica rigurosamente, entre otros, por poseer la COPECO una asignación presupuestaria muy limitada (23 MLps, Richard Terrazas, ASONOG, comunicación personal). Las funciones de mitigación y adaptación no son tomadas en cuenta por el lenguaje del marco legal.

Ello ha llevado a que varios actores institucionales e individuales, incluido al Comisionado Nacional mismo declaren que el marco legal para la gestión de riesgos en el país es obsoleto (véase entrevistas con Marco Burgos, Comisionado Nacional de la COPECO, y Doris Gutiérrez, Coordinadora de la Comisión de Desastres Naturales del Congreso Nacional).

Para la Diputada Doris Gutiérrez,

'Primero, la ley es obsoleta porque se refiere sólo a la Comisión Permanente de Contingencias. Se llama "Ley de Contingencias" pero lo restringe más que todo a la COPECO. En segundo lugar porque **la tendencia en esa ley es de ayuda humanitaria, no es una tendencia de darle un enfoque eminentemente preventivo.** La otra cosa es que las nuevas tendencias en materia de gestión de riesgo son la prevención, la educación, la organización de la gente, y eso no va expresamente desarrollado en ese marco, y peor con esas reformas... **Creo que es urgente la nueva ley o reformar ésta, cualquier cosa, pero tener un instrumento que de alguna u otra manera contribuya a lo que es la formación de la cultura preventiva y también a lo que es la organización de las comunidades'** (énfasis nuestros). (Diputada Doris Gutiérrez, Coordinadora, Comisión de Desastres Naturales, Congreso Nacional)

Por su parte, la Ley de Municipalidades (LM):

- Confiere, en su Artículo 13, a éstas, entre las más relevantes al tema que nos atañe, las facultades de elaborar y ejecutar los planes de desarrollo municipal; controlar y regular el desarrollo urbano; y proteger la ecología y el medio ambiente, y promover la reforestación.
- En su Artículo 25, asigna a las Corporaciones Municipales, órganos deliberativos de las municipalidades, electas por el pueblo y máximas autoridades en el término municipal, la facultad de celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto para resolver todo tipo de situaciones que afecten a la comunidad; **planear el desarrollo urbano determinando los distintos sectores según uso del suelo** y proveer para zonas oxigenantes; y declarar el estado de emergencia o calamidad pública en su jurisdicción.

2.2. El marco legal propuesto

De cara a los vacíos y obsolescencias legales ha habido, en esencia, dos iniciativas tendentes a reformar el marco legal actual.

La primera, propulsada hace unos cuatro años, proponía crear una 'Ley de Protección Civil' (véase COPECO (n.f.): 'Sistema Nacional de Protección Civil') con la idea de ampliar las funciones de la COPECO para dar cubrimiento también a posibles contingencias derivadas de las acciones humanas, como por ejemplo, situaciones emergentes asociadas a contingencias antropogénicas, como incendios forestales, accidentes viales, manifestaciones, crisis en eventos deportivos, y demás consideraciones donde las causas no sean naturales. De alguna forma el supuesto implícito en ello había sido la necesidad de ampliar las funciones actuales y desarrollar una única institución que manejase todo tipo de contingencias en el país, bajo la cual estarían entonces relegadas las funciones, y hasta cierto punto, la autonomía de muchas otras instancias organizativas activas en el tema. Esta idea no fue muy popular con dichas instituciones, y encontró una recepción gélida. La iniciativa no progresó.

Para Marco Burgos:

'Tener una estructura de institución de protección civil equivale a tener una capacidad de respuesta inmediata y especializada ante emergencias específicas, y fortalecer capacidades de otras instituciones; por ejemplo, una institución de protección civil apoyaría a la población desplazada por un incendio forestal grande. Ello requiere de especialidades organizativas y técnicas. La estructura del sistema imposibilita que COPECO piense en ser una institución de protección civil. Esto supondría una COPECO muy grande.' (Marco Burgos, Comisionado COPECO).

Doris Gutiérrez afirma que:

'Hace 4 años se está trabajando en la nueva ley de gestión de riesgo. Primero dijeron que era algo de "protección civil". Después vino un experto de España y dijo que no era eso, como aquí tenemos que esperar que venga otra gente a decirnos lo que tenemos que hacer y lo que ya sabemos que tenemos que hacer. Al final eso no paró en nada'.

La segunda iniciativa surgió del evento 'Mitch + 5' realizado en 2003, y se refiere a **la intención de crear el Sistema Nacional de Gestión de Riegos de Honduras (SINAGERH)**. Esta visión, bastante más estructurada y participativa, busca crear un sistema en el cual las funciones de COPECO serán de coordinación y facilitación de la atención a emergencias y desastres, a través de un sistema nacional de respuesta a los mismos, que integraría las distintas instancias, manteniendo un respeto a su autonomía. **Las funciones de prevención, adaptación y mitigación de desastres y cambio climático se verían orgánicamente integradas y conducidas, desde el sector público, por ministerios** como el de Gobernación y Justicia y Recursos Naturales y Ambiente, bajo una visión de **ordenamiento territorial**. Se propone también la creación de un sistema nacional de transferencia de riesgos que en esencia supondría la implementación de un esquema amplio de seguros contra desastres.

En la actualidad existe una iniciativa estructurada de anteproyecto de ley del SINAGERH (véase Secretaría de Gobernación y Justicia y Comisión Permanente de Contingencias (2006): 'Propuesta de Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras', Tegucigalpa, diciembre, y Apéndice 4) que está siendo socializada entre varias instancias de la sociedad civil. La idea es realizar un proceso de consulta amplio, a cargo del Comisionado de COPECO, para lograr su introducción posterior a la consideración del Congreso Nacional.

No obstante, en opinión de la Diputada Gutiérrez, que ve con preocupación el hecho que dicha iniciativa de ley aun no se presenta formalmente al Congreso Nacional, hay riesgos que la propuesta de ley no sea considerada en esta legislatura:

'... él (Marco Burgos) la quiere mandar a través del Ejecutivo, y con ese pleito que se tienen entre el Ejecutivo y el Legislativo no va a funcionar... Yo sinceramente le digo que si en este primer trimestre no mandan esa ley, prácticamente se va ir toda ésta legislatura y no vamos aprobarla, conociendo como es la dinámica aquí en el Congreso Nacional, que a todo le dan la larga, a nada le dan la importancia'. (**Diputada Doris Gutiérrez, Coordinadora, Comisión de Desastres Naturales, Congreso Nacional**)

Las observaciones de la Diputada Gutiérrez alertan a los problemas propios de la dinámica partidaria y de tendencias que se gestan en el sistema político nacional, a lo cual no escapa la legislatura actual, ni el mismo Ejecutivo y que no dejan de ser preocupantes.

2.3. El marco de políticas públicas

De lo anteriormente expuesto, se sugiere que **no existe un marco coherente y consensuado de políticas públicas en torno a la gestión de riesgos en el país**. Conforme la LCN y su reglamento, la COPECO es la llamada a tazar las políticas aplicables para la atención y manejo de las contingencias en el territorio nacional. Esta función no se ha cumplido satisfactoriamente en el pasado. La Diputada Gutiérrez contesta a la pregunta '¿Entonces realmente no podemos hablar de un marco de política pública, consensuado, bien estructurado?':

'Según mi punto de vista no. Hay esfuerzo y hay que reconocer que COPECO tiene un plan estratégico elaborado y todo, pero de un plan estratégico a una política pública hay una gran diferencia; porque en una política pública tenemos que involucrarnos todos en el área que nos corresponde, todas las Secretarías de Estado, organismos descentralizados, el mismo Poder Legislativo, el mismo Poder Judicial. **Todos debemos participar, tanto en la formulación como en la ejecución de la política pública**' (énfasis nuestro) .

Para Marco Burgos:

'**Las inundaciones son los desastres naturales que más impactos y pérdidas generan para la población**. Se estima que anualmente estos fenómenos cuestan unos 165 M US\$, más o menos el 2.3 del PIB del país, en un año regular, sin fenómenos grandes como Mitch. No hay una política pública clara ante esto. Hay recomendaciones técnicas dadas por la COPECO a las otras instancias que incluyen la necesidad de desarrollar un sistema de alertas tempranas, el fortalecimiento de las capacidades locales, el montaje de un sistema de información y comunicación' (énfasis nuestro).

En síntesis, a diez años del Huracán Mitch, parece ser que el progreso hacia una definición más clara de los roles y responsabilidades institucionales, bajo una perspectiva de coordinación sectorial bien articulada ha sido modesto hasta ahora, cuanto menos desde el punto de vista de introducir las reformas necesarias al marco legal, y en la construcción de un marco de políticas públicas consistente.

La propuesta del anteproyecto de ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras, no obstante, sí parece ser un paso firme en esa dirección, pero la iniciativa necesita dinamizarse más. Se espera que la iniciativa del SINAGERH venga a llenar el vacío engendrado por dicha carencia, a partir de la construcción participativa de tal marco de políticas públicas. El proceso de consulta sobre las futuras políticas tendrá que tomar en cuenta los aspectos mencionados arriba, jurídicos, políticos, económicos/financieros y sociales.

En ausencia de dichos marcos, **una importante meta de este estudio es considerar cuánto los dos principios fundamentados en derechos -la rendición de cuentas y la no-discriminación- puede ser útil para estructurar el debate y la discusión con miras a fortalecer las leyes y políticas.**

3. LA RENDICION DE CUENTAS EN LA GESTION DE RIESGOS ANTE INUDACIONES EN HONDURAS

3.1. Definición de términos y conceptos: ¿Qué entendemos por rendición de cuentas? Formas y niveles de rendición de cuentas

Para efectos de evaluar la rendición de cuentas objeto de este estudio, se reconocen tres dimensiones de la rendición de cuentas que a su vez operan en tres direcciones, y que pueden caracterizarse por seis tipos de contenidos en la rendición de cuentas.

Las dimensiones de la rendición de cuentas, cómo se ilustra en la **Figura 2.**, son:

- a) El **cumplimiento** en la rendición de cuentas, cosa que compromete la voluntad de rendir cuentas, que a su vez se refiere a la aceptación de la necesidad de hacerlo y que envuelve las preguntas de a quién se le rinden cuentas, en qué dirección se rinden, y qué cuentas se rinde.
- b) La **transparencia**, cosa que se refiere a dar cuenta en la práctica, manejando y compartiendo la información relevante, y asegurando proveerla, y que envuelve las reflexiones sobre cómo se dan los procesos de toma de decisiones en base a dicha información (fuere en aislamiento, fuere en colaboración) y cómo se logra la coordinación entre los distintos actores envueltos en los procesos, cómo en la RRD.
- c) El **tomar en cuenta** la rendición de cuentas, cosa que envuelve el reconocimiento de la no-unidireccionalidad de la rendición de cuentas; es decir, aparte de dar cuentas propiamente a otros, esta dimensión alude a la necesidad de estar abiertos, de parte de quienes rinden las cuentas, a aprender de las experiencias; a establecer mecanismos claros para la revisión de los progresos y resultados de las acciones emprendidas; a permitir a otros plantear preguntas referentes a las acciones y las opciones tomadas por quien rinde cuentas; y al mantener 'espacios de diálogo' y mecanismos para la gestión de disputas, si éstas ocurren.

Por su parte, se distinguen tres 'direcciones' en la rendición de cuentas (ver la Figura 2.) que son:

- a) '**Hacia arriba**': La forma típica de rendición de cuentas, que se refiere al proceso orientado a las instancias superiores, a los 'jefes', supervisores, o las instancias formalmente encargadas de supervisar, auditar y fiscalizar cuentas y procesos.
- b) '**Horizontal**': Esta dirección se refiere al compartir información, recursos y poder entre actores que no se encuentran en relaciones de subordinación si no que, por el contrario, son 'pares', colegas, compañeros, y demás 'al mismo nivel' y que escogen rendirse cuentas entre sí.

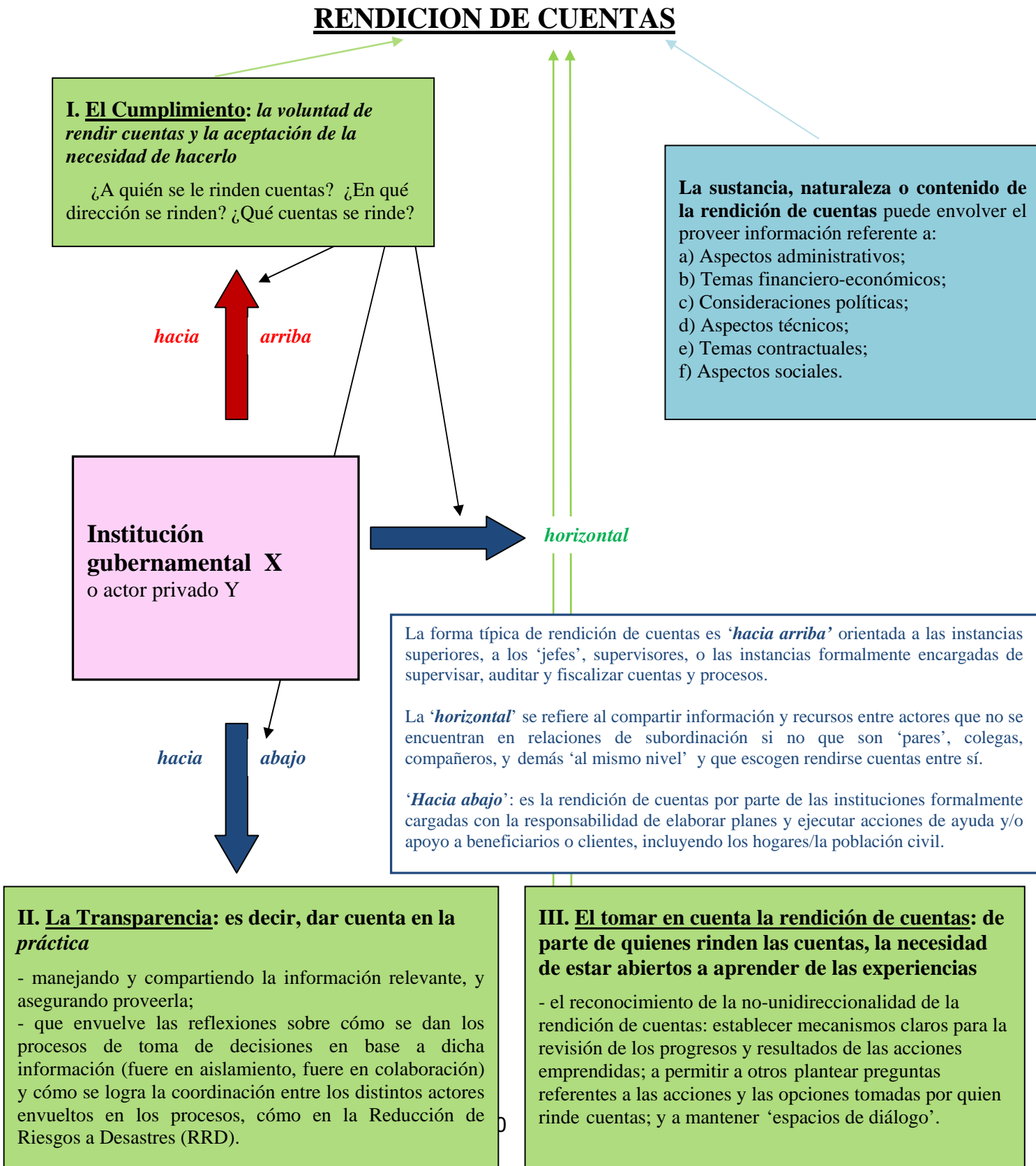
- c) **'Hacia abajo'**: Quizá la forma menos usada en la práctica tradicional de la rendición de cuentas. Se refiere a la rendición de cuentas por parte de las instituciones formalmente cargadas con la responsabilidad de elaborar planes y ejecutar acciones de ayuda y/o apoyo a beneficiarios o clientes, incluyendo los hogares y la población civil. Dichas cuentas son rendidas a aquellos que normalmente no se consideran estar 'al mismo nivel' (o con la 'misma forma') de responsabilidad, los 'beneficiarios' de las obras de protección en el caso que nos concierne, o 'clientes' en las relaciones de trabajo en desarrollo, o los hogares, las comunidades y los electores en las relaciones económico-políticas, cómo las que se establecen entre los gobiernos y los pueblos que los eligen (y que se refieren a la responsabilidad de entregar servicios y apoyos públicos).

En que situaciones la rendición de cuentas hacia arriba, hacia abajo u horizontal (o una combinación) es más importante dependerá del contexto, en términos de los riesgos a inundaciones y de las perspectivas de las personas que busquen protección ampliada.

La sustancia, naturaleza o contenido de la rendición de cuentas puede envolver el proveer información referente a:

- a) **Aspectos administrativos**: Se rinde información referente a la forma en la cual se han realizado los procesos de gestión y administración en el desarrollo de programas, proyectos y obras, o en la operación rutinaria de las instituciones.
- b) **Temas financiero-económicos**: Típicamente, se refiere a la rendición 'contable' de cuentas: el 'cuadre' de los contadores mediante el cual las cuentas se 'cierran' estableciendo un balance entre entradas y salidas apropiadamente justificadas. Por otro lado puede también incluir temas financieros que dan cuenta de la utilización de los recursos en función de los objetivos que persiguen las instituciones, o de condición, solidez y 'sanidad' financiera de las instituciones mismas. Podría envolver otros temas de mayor interés desde la perspectiva político-social que son los de eficiencia en el uso de los recursos más allá del 'cuadre' contable.
- c) **Consideraciones políticas**: Se refiere a la rendición de cuentas que los actores políticos hacen con sus bases y su electorado y que son los mecanismos de explicación de las decisiones tomadas por éstos y sus impactos, en los aspectos políticos.
- d) **Aspectos técnicos**: Indica la rendición de cuentas con fundamento técnico, típicamente sobre hechos, decisiones, obras, diseños y demás consideraciones que requieren de un fundamento técnico o científico.
- e) **Temas contractuales**: Alude a la rendición de cuentas en torno al cumplimiento de los espíritus y letras de los contratos que regulan las relaciones entre partes, cuando están contractualmente especificadas, o el seguimiento de los procesos estipulados en los marcos legales que rigen la contratación, cómo la Ley de Contratación del Estado.

Figura 2.: La Rendición de Cuentas en la Gestión de Riesgos contra Inundaciones en Honduras: definición de términos y conceptos



f) **Aspectos sociales:** Se refiere al contenido de información que reporta sobre los resultados e impactos sobre la sociedad de las decisiones tomadas y las acciones ejecutadas. Claramente, los contenidos de esta forma de rendición de cuentas pueden ser muy amplios y en todo caso, definidos en concreto por la forma misma de las acciones, programas y proyectos de interés en uno u otro caso.

Cómo se verá adelante en este reporte, **uno de los objetivos de debate y reflexión en los 'temas gemelos' de la rendición de cuentas y la no-discriminación será el de definir qué tipos de impactos sobre la sociedad son los más importantes a las comunidades que persiguen reclamar mejor protección contra las inundaciones en Honduras.**

Al evaluar la rendición de cuentas es importante reconocer que la tendencia general establecida en un medio social en el cual la cultura de rendición de cuentas no ha estado precisamente a la orden del día, ha sido una 'hacia arriba' y usualmente sobre temas económico-contables y aspectos administrativos y contractuales. En algunas instancias, la necesidad de acompañar dicha rendición con un análisis de los logros e impactos es reconocida, particularmente por ciertas instituciones, como algunas ONGs, uno de cuyos enfoques principales en términos de rendición de cuentas está precisamente en los impactos sociales de sus acciones, y cuya 'mística' de trabajo enfatiza los métodos participativos, que por su propia naturaleza se enriquecen de los intercambios 'en ambas vías' (ver Sección 3). Cabe destacar la importancia de estimular procesos de rendición de cuentas 'hacia abajo' y asegurarse incluir los aspectos sociales, políticos y técnicos de forma tal que los impactos totales y resultados globales de las acciones puedan ser transparentes para quienes son tenedores de interés y riesgo (*'stakeholders'*, en inglés) en los procesos.

Por otro lado, es también importante reconocer la finalidad 'meta-moral' de la rendición de cuentas. Muchas veces se entiende la rendición de cuentas, y su demanda, única y exclusivamente como algo asociado a demostrar que las cuentas 'cuadran', que ha habido probidad en el manejo, particularmente, de los caudales monetarios envueltos en las acciones institucionales. Esta visión puede llevar a soslayar la importancia que tiene el proveer, recibir y analizar información de todos los contenidos arriba señalados con el objetivo de entender cómo se desenvuelven los procesos y de buscar efectiva coordinación entre las diferentes instancias institucionales. Esto es particularmente relevante en el sector de la RRD en Honduras, que se caracteriza precisamente por contar con la participación e ingerencia de muchos actores institucionales y comunales. Esta consideración alude a la importancia de instar procesos 'horizontales' y 'hacia abajo' de rendición de cuentas. La existencia de medios de protección contra, particularmente, las inundaciones rápidas o dinámicas puede ser un asunto de vida o muerte. Por tanto, la coordinación no es solamente por 'la gana de coordinar'. Debe ser juzgada por su utilidad y efectividad: en un contexto en el cual los recursos para la RRD son escasos, un elemento esencial es que la coordinación sea costo-efectiva en términos de sus resultados.

Es importante también reconocer que el tomar en cuenta la rendición de cuentas entre pares no es necesariamente sinónimo de hacer todo aquello que los pares quieren que se haga, pero sí de poder demostrar públicamente que se han tomado en cuenta las consideraciones de los otros en la toma de decisiones y que se han dado explicaciones racionales y coherentes del porqué la organización tomó las decisiones que tomó.

3.2. Rendición de cuentas en la RRD en Honduras: hallazgos

La **Tabla 3.1.** resume los hallazgos realizados en el proceso de esta investigación en el tema de la rendición de cuentas.

El objetivo, nuevamente, es obtener una primera evaluación sobre **si el tema de la rendición de cuentas constituye un buen 'punto de entrada' al debate sobre cómo fortalecer las instituciones y políticas de RRD en Honduras.**

La tabla lista los actores institucionales consultados y resume las direcciones y contenidos de la rendición de cuentas reportada por éstos.

**Tabla 3.1.: POSICIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES HONDUREÑAS
REFERENTE A LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA RRD
Dirección y contenido de la rendición de cuentas,
de acuerdo a las *opiniones* de las personas entrevistadas en el estudio exploratorio**

(NOTA: La información consignada en la tabla siguiente refleja las impresiones sobre el tema vertidas por las personas entrevistadas en cada una de las organizaciones indicadas. En esta investigación no ha sido posible realizar una comprobación detallada y una a una de dichas impresiones, por lo cual no se reclama la anterior como 'evidencia dura' y verificada, si no como lo indicado: las impresiones de las personas entrevistadas. Cuando se incluyen comentarios de los autores, estos se presentan *en itálicas* y entre paréntesis).

INSTI-TUCION	'Hacia arriba'	Horizontal	'Hacia abajo'
A: Instituciones gubernamentales, instituciones nacionales no gubernamentales, programas y proyectos oficiales			
COPECO	<p>Por Ley, requerido a: a) rendir cuentas a la Contraloría General de la República (Tribunal Superior de Cuentas; Art 14, Ley de Contingencias); b) Comisionado requerido a presentar a al COPECO una Memoria Anual e informes especiales para el Pdte de la República y los organismos donantes de ayudas (Art 10 mod, Reglamento de la Ley de Contingencias).</p> <p>Administrativa y financiero-económica: En la práctica, según su Comisionado, la COPECO sólo rinde cuentas al Tribunal Superior de Cuentas (TSC), y dichas rendiciones son sólo financieras, del destino de los fondos y de los procedimientos de compra, pero no de las acciones de la Comisión ni mucho menos de sus resultados. Se requieren mecanismos de auditoría social externos a las comunidades. Muchas veces solicitar rendición de cuentas puede estar ligado a represalias.</p>		No existen procesos para la rendición de cuentas a las gentes en las zonas atendidas

<p>PMDN</p>	<p>Financiero-económica: Se presentan informes trimestrales a la Secretaría de Finanzas sobre el desempeño económico del proyecto.</p> <p>Técnica, administrativa y financiero-económica: El Banco Mundial realiza una supervisión continua del proyecto, al cual se le rinden informes periódicos.</p> <p>Técnica y financiero-económica: El proyecto contrata empresas contratistas conforme los procedimientos de la Ley de Contratación del Estado. Los ingenieros del PMDN supervisan técnicamente las obras y fiscalizan sus presupuestos. <i>(Asumimos que dichas supervisiones incluyen la emisión de finiquitos y actas de aceptación que respalden la calidad de las obras).</i></p> <p>Técnica, y financiero-económica: Las Alcaldías realizan una supervisión de los proyectos, por su parte.</p> <p>Estaba programada una evaluación del impacto del programa que no se hizo porque el Banco Mundial consideró que el proyecto debería continuar. La apreciación de los resultados por parte del Gobierno de Honduras llevó a la decisión de continuar con una segunda fase del proyecto.</p>	<p><i>(No se manifestaron evidencias que las evaluaciones realizadas por el BM sobre el avance del proyecto y la decisión de continuarlo hayan sido compartidas con instituciones pares en el sector. En dicho sentido el proceso de rendición de cuentas que se da parece más bien interno, entre el programa en el mismo banco).</i></p>	<p>Técnica, administrativa y financiero-económica: El PMDN sostuvo, al final de la primera fase del proyecto, una reunión con los 61 alcaldes, que fue una rendición de cuentas técnica, administrativa y financiera del proyecto.</p> <p><i>(La indicación es que dicha reunión se realizó como un evento único al final del programa y plantea la pregunta de si los alcaldes tienen oportunidad sistemática de hacer saber sus opiniones durante el desenvolvimiento del mismo).</i></p>
<p>CEVS</p>	<p>Financiero-económico-, técnica y administrativa: Rinden cuentas de ejecución presupuestaria a la Secretaría de Finanzas, SOPTRAVI, y al Ministerio de la Presidencia. <i>(Dicha rendición de cuentas no está obligada por el Decreto Ejecutivo 13-90, más bien breve, y que creó a la CEVS como un ente temporal, pero asumimos sí por otros del marco legal)</i></p>		<p>Administrativa y técnica: No ha habido un sistema formal para la rendición de cuentas en la parte social, pero sí se ha hecho informalmente a través de las autoridades locales a nivel de municipios, patronatos, cooperativas, gremios; en cada reunión con los grupos se evalúa lo que ha hecho la CEVS, cómo van las obras que se realizan y la calidad de estos, si se</p>

	<p>Financiero-económica y contractual: Todas las contrataciones y licitaciones son supervisadas por el Tribunal Superior de Cuentas, y a todo grupo que exige información de cuánto se ha invertido y de qué manera.</p>		<p>han mejorado las condiciones para ello etc. Se levantan ayudas memorias para revisar en la siguiente reunión y ver lo que se ha cumplido y lo que no se ha cumplido. <i>(La entrevista sugiere que dicha rendición de cuentas no es regular ni sistemática, si no que ocurre cuando es solicitada por parte interesada).</i></p>
<p>USAID-MIRA</p>	<p>Financiero-económica y administrativa: Se reporta a USAID, por que es la parte financiera. El año pasado se realizó una sistematización con personal externo al proyecto y además de medir el cumplimiento de productos, trataron de describir los impactos sobre las áreas de influencia. En cuanto a los costos de las ejecuciones, se rinde cuantas únicamente a USAID. <i>(Se asume que estas sistematizaciones y rendición de cuentas se suscitan cómo procesos internos entre el proyecto y el USAID).</i></p> <p>Las municipalidades no exigen que se les rinda cuentas. Siempre que se equipa un COE se entrega un acta donde se detalla el equipo y el monto de la donación y las comunidades con las que se trabaja. Se define con ellos así que están enterados de lo que el Proyecto hace.</p>		
<p>Cruz Roja Hondureña</p>	<p>Financiero-económica y administrativa: Rinden formal cuenta a los donantes de las ayudas que manejan y al Gobierno de Honduras, por respeto.</p>	<p>Indica que no conoce de antecedente alguno en el cual las instancias públicas o municipales (e.g. COPECO, el CODEM) les haya reunido para rendir cuentas de sus acciones, o de sus manejos de ayudas en una emergencia.</p>	<p>Financiero-económica y administrativa: Encuentran la responsabilidad de informar a las comunidades de cómo se ha manejado (distribuido y administrado) la ayuda que entregan, tanto en casos de emergencia.</p>

B: Instituciones municipales oficiales

<p>CODEM La Masica, Atlántida</p>	<p>Administrativo: El programa da cuenta a la municipalidad de las acciones hechas. Las finanzas las maneja directamente la comunidad. Ellos solicitan los fondos al alcalde. Todos los meses se presenta un reporte de actividades que la Municipalidad le presentaría al Consejo Municipal.</p>		<p>No rinden cuentas a los CODELs, ni éstos tampoco al CODEM.</p>
<p>CODEM Choloma</p>	<p>Administrativa y financiero-económica: Como CODEM se le da cuenta a la municipalidad, a COPECO cuando les asigna cierto fondo, cuando se da alguna obra el CODEM fiscaliza las obras observando de que se hagan de la mejor manera, pero en general la rendición de cuentas es a los que brindan los fondos.</p>		<p>Administrativa y financiero-económica: Se da informes a los CODEL sobre ayudas que se han recibido de algunas instituciones y se rinden cuentas de la gestión que hace el CODEM.</p>
<p>CODEM, AMDC</p>	<p>Administrativa, técnica y financiero-económica: El CODEM indica no manejar fondos directamente, sino trabajar a través de ONGs que se encargan de manejar los presupuestos para los proyectos. Por tanto, quien rinde cuentas económicas a las fuentes de financiamiento son las ONGs envueltas y no el CODEM. Este rinde cuentas de la gestión (manejo y ejecución) de sus proyectos. En los casos en los cuales se emplean fondos de la AMDC, estos se manejan a través de un fideicomiso en un banco.</p> <p>Se practican auditorías internas de parte del personal especializado de la AMDC. Se realizan inspecciones de parte de personal interno, como de las instituciones externas a la AMDC.</p> <p>Se presentan informes semanales y mensuales y una memoria a las autoridades</p>	<p>Coordinación con otros entes trabajando el tema: El CODEM manifiesta tener 'excelentes relaciones' con instituciones como la Cruz Roja, la Cruz Verde, los Bomberos, COPECO, el SANAA, AMITIGRA, el Colegio Médico de Honduras y todos los entes envueltos en la gestión de riesgos en el DC. Estas relaciones han sido propiciadas gracias al fuerte y decidido liderazgo que el CODEM tiene en el tema. Este liderazgo les impulsó, al inicio, a buscar la coordinación con estas instituciones, a presentar y defender sus planes de trabajo y gracias a ello fueron consolidando su liderazgo, al punto en el cual ahora todos quieren cooperar con ellos, y 'no hayan como meterlos a todos en el mismo saco'. <i>(Aunque no se mencionó un proceso formal de rendición de cuentas horizontal para dichos actores, se colige que tal resulta de los procesos de rendición de cuentas que se operan 'hacia arriba', por un lado, y que la coordinación indica asume algún proceso de rendición de cuentas, cuanto menos de lo planificado por el</i></p>	<p>Capacidad de petición de parte de las comunidades (barrios, colonias y aldeas): No se alude a proceso alguno de rendición de cuentas a éstos como tal, pero se indica que las comunidades organizadas muestran una capacidad 'abrumadora' de demanda ante el CODEM-AMDC gracias al hecho que son escuchados. El CODEM indica tener una política de 'puertas abiertas' a través de la cual se escuchan las peticiones de los distintos representantes de comités de emergencia locales y demás pertinentes, que son atendidas.</p>

	de la AMDC quienes evalúan el desempeño del CODEM y los califican.	CODEM-AMDC).	
C. Organizaciones comunales de emergencia			
CODEL de Panamá, Mpo. de Trujillo			Administrativa y social: El CODEL funciona y se le explica a la comunidad lo que se está haciendo.
CODEL de Kelekele, Valle de Sula		Las ONGs si les dan información de lo que están haciendo en la comunidad.	Social: Como CODEL no manejan recursos económicos. La comunidad no les exige que rindan cuentas, más bien el CODEL busca y reúne a la comunidad para rendirles cuenta de lo que se hace.
Grupo Familias Sostenibles, Nola, Valle de Sula	No piden informe a la municipalidad, mas bien cuando ellos proporcionan algún material hacen auditoria sobre estos materiales.		Financiero-económica: No piden informe a las ONGs, pero ellos les dicen cuánto cuestan las obras o cuánto se ha invertido en la comunidad, tienen conocimiento por escrito de cuanto cuestan las obras. Cuando hay talleres los gastos corren por parte de las organizaciones patrocinadoras. Si reciben viáticos, tienen que dar un reporte. Social/administrativo: El patronato informa de lo que se hace en reuniones bajo un punto de acta.
D. Organizaciones no gubernamentales de acción regional y local			
Christian Aid	"Las ONGs deberían rendir cuentas, pero no lo hacen. No hay práctica de auditoria social, le rinden cuentas únicamente a los patrocinadores".		"La población a la cual estamos llegando se supone nos debe auditar, pero no es así".

<p>Instituto de Investigación Social para la Incidencia</p>	<p>Financiero-económicas, administrativas, de resultados: Las instituciones donantes auditan el trabajo del IISI regularmente.</p> <p>Aparte de esto, se realiza una Asamblea Anual con concurrencia del Consejo de Dirección, el Consejo Consultivo y la Asamblea de Miembros Fundadores que incluye a varias otras instituciones pares, como el OCDI (Organismo Cristiano para el Desarrollo Integral), el FOSDEH (Foro Social de la Deuda Externa de Honduras), la ASONOG, Popol Nah Tun, la Red Comal, el CGL (Consejo de Gobierno Lenca), etc. En esta se presentan las cuentas económicas, de desempeño presupuestario, los resultados de las auditorías de los donantes, el análisis de impacto de las acciones del Instituto y se realizan ejercicios de planeación.</p>	<p>Planeación: A través de la Asamblea Anual, a la cual concurren muchas organizaciones pares se establece una rendición de cuentas y planeación de las actividades futuras.</p>	<p>Como IISI, de reciente creación, no se ha establecido una tradición de rendición de cuentas a las instituciones con las cuales trabajan, mas allá de la coordinación que el trabajo mismo requiere. El trabajo del IISI apunta precisamente a lograr la rendición de cuentas de parte de los entes estatales a las comunidades y sus organizaciones.</p> <p>Financiero-económica y social (propuesta): En el Valle de Sula se está trabajando para hacer una auditoria social a la CEVS, para ver el funcionamiento en general y hacer que ésta sea más eficiente y transparente. A tal institución no le gusta dar auditoria pues los intereses políticos que se juegan son fuertes.</p> <p>Financiero-económica: En la Mesa de Incidencia del Valle de Sula, se pide rendir cuentas también a otras como CASM, ASONOG, organismos cristianos, etc. que den cuenta de cuánto y cómo se invirtió el dinero, sin embargo hubo un poco de resistencia de algunas organizaciones. Es muy común que en las Mesas de GR, haya gente corrupta, entonces es difícil pedir rendir cuentas cuando en la misma Mesa hay corrupción.</p>
<p>Comisión de Acción Social Menonita, Tocoa</p>	<p>Financiero-económica: Rinden cuentas a la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) relacionadas con los estados financieros, inversiones y compras hechas. Las antiguas exenciones de impuestos de las cuales gozaban las ONGs se han eliminado y ahora tienen que pagarlos.</p> <p>Financiero-económica, administrativa, técnica y social: Deben rendir cuentas a los donantes propios de la CASM sobre sus</p>	<p>Coordinación: Informalmente, se reúnen con sus ONGs pares trabajando en la zona para la coordinación sobre temas particulares, según surjan necesidades de coordinación de las acciones, por ejemplo, en el tema de las auditorías sociales, que es abordado por varias ONGs en el valle. Esta coordinación es <i>ad hoc</i> y por tanto no obedece a un proceso regular y sistemático.</p> <p><i>(Lo anterior plantea la pregunta de la utilidad</i></p>	<p>Financiero-económica: Las ayudas provistas a las comunidades e instituciones 'beneficiarias' o contrapartes son entregadas en base a convenios que establecen claramente los montos asignados y los destinos de los mismos.</p> <p>CASM afirma que el tema de rendición de cuentas aquí es peligroso. Normalmente a quien se pide cuentas es a las alcaldías, pero no es fácil pedir rendición de cuentas</p>

	<p>ejecuciones presupuestarias, detalles técnicos de sus acciones y los resultados de las mismas, en términos de los impactos sociales.</p>	<p><i>propia y valoración que de dichas reuniones hacen los actores envueltos. Se asume que en efecto estas son útiles y valoradas, lo que a su vez revierte a la pregunta de porqué no convertir dicho mecanismo de coordinación en un proceso más sistemático.)</i></p>	<p>porque muchas veces están ligados a poderíos; por ejemplo se hacen obras de mitigación, se gasta el dinero, y quizás las obras no sirven, u ocasionan problemas para terceros como de hecho sucedió con una obra de protección de una plantación de plátanos, pero nadie dijo nada, por temor. El no rendir cuentas hace más vulnerable las comunidades. Se esta diluyendo la plata en nada.</p> <p>CASM busca fortalecer la capacidad de demanda de las poblaciones pobres fortaleciendo las Comisiones Ciudadanas de Transparencia que exigen rendición de cuentas a las municipalidades y las instituciones estatales que desarrollan obras en el valle. La naturaleza de la información demandada se refiere tanto a las ejecuciones presupuestarias como a la completitud y calidad de las obras hechas, y a la integridad contractual.</p>
<p>Popol Nah Tun</p>	<p>Financiero-Económica, administrativa, técnica y social: La institución realiza dos asambleas generales al año. Estas integran a la Junta Directiva y la Junta Contralora de la institución, al igual que a los delegados de las instituciones, organizaciones, comunidades y grupos con los cuales se trabaja, las asambleas siendo entonces mecanismos de rendición 'hacia arriba' y 'hacia abajo' de cuentas. Estos informes abarcan los temas presupuestarias y económicos, técnicos, administrativos y de impacto social de las acciones emprendidas.</p>	<p>Coordinación: La Mesa Regional de Gestión de Riegos y la Asociación Nacional para el Fomento de la Agricultura Ecológica (ANAFAE) constituyen espacios de comunicación y coordinación entre ONGs pares trabajando en temas similares en la zona, y requieren de alguna rendición de cuentas en torno al trabajo que las instituciones realizan. Muchas veces la coordinación está más limitada por la falta de voluntad de coordinar, que por la falta de espacios. Frecuentemente los entes donantes no requieren de la coordinación entre instituciones, resultando en duplicidades de las acciones, inclusive financiadas por un mismo donante.</p>	<p>Petición de rendición de cuentas financiero-económicas: En la zona del Aguán se ha trabajado en la auditoria social, cosa que ha sido una experiencia innovadora a nivel nacional, pero ésta no se ha enfocado específicamente a la gestión de riesgo. Ha habido un análisis de las inversiones municipales (infraestructura) Post Mitch pero con un enfoque en la rendición de cuentas presupuestarias, y no de impacto ambiental y social, o en la calidad ó eficiencia de la obra. Gracias a estas acciones, impulsadas en su momento por la Pastoral Social de la Iglesia Católica, se auditó 17 alcaldías, encontrando en una de ellas evidencias de malos manejos que</p>

			fueron reportados a la Dirección General de Investigación Criminal y al Tribunal Superior de Cuentas.
Comisión de Acción Social Menonita, Choloma	Administrativa y financiero-económica: La rendición de cuentas sobre este proyecto (Construyendo Comunidades Resistentes a Desastres) es a ASONOG por medio de informes financieros.	Administrativa: Se le informa a la Municipalidad de lo que se hace. Hay archivo de todas las actividades.	Social y de impacto: Se hizo una sistematización del proyecto para conocer las fortalezas y debilidades, se hicieron varias giras de campo con miembros de la comunidad y miembros de las organizaciones cooperantes.

3.3. Discusión de los hallazgos: rendición de cuentas

Cómo puede apreciarse de la anterior tabla, la muestra de instituciones y organizaciones entrevistadas que abordaron el tema concreto suma 16, que se agrupan de la siguiente forma:

A. Instituciones gubernamentales, instituciones nacionales no gubernamentales de ayuda humanitaria, o programas y proyectos oficiales que operan a nivel nacional y regional (5): COPECO, PMDN, CEVS, USAID-MIRA, CRUZ ROJA HONDUREÑA

B. Instituciones municipales oficiales (3): CODEMs de La Masica, Choloma, AMDC

C. Organizaciones comunales de emergencia (3): CODELes de Panamá, Kelekele; Grupo Familias Sostenibles de Nola

D. Organizaciones no gubernamentales que operan a nivel regional y local (5): Christian Aid, Instituto de Investigación Social para la Incidencia, Comisión de Acción Social Menonita de Tocoa, Comisión de Acción Social Menonita de Choloma, Popol Nah Tun.

Esta ha sido -por necesidad, dados los objetivos de este estudio exploratorio- una muestra selectiva de las instituciones y otros actores envueltos en la RRD en Honduras.

Atendiendo a la dirección de la rendición de cuentas, la **Tabla 3.2.** abajo resume la frecuencia indicada de dichas interacciones, según grupo de instituciones conforme la clasificación arriba. Se trata de un análisis cuantitativo preliminar, basado en la información recogida durante este estudio exploratorio -con algunas apreciaciones cualitativas por parte de los autores, abajo. El análisis se ha hecho en base a las impresiones de las personas entrevistadas.

Tabla 3.2.: Dirección de la rendición de cuentas en las instituciones de RRD en Honduras

Grupo	Hacia arriba	Horizontales	Hacia abajo
A	5/5 = 100%	0/5 = 0%	3/5 ⁽¹⁾ = 60%
B	3/3 = 100%	1/3 ⁽²⁾ = 33%	1/3 = 33%
C	1/3 ⁽³⁾ = 33%	0/3 = 0%	3/3 = 100%
D	5/5 = 100%	4/5 ⁽⁴⁾ = 80%	3/5 = 60%
Promedios generales	83%	28%	63%

(1) Una de las tres rendiciones 'hacia abajo' puede considerarse no formal, *ad hoc* (CEVS) (2) La rendición de cuentas 'horizontal' se reporta como parte de un proceso de coordinación entre el CODEM-AMDC y las instituciones aliadas con las cuales trabaja. (3) La rendición de cuentas 'hacia arriba' indicada por el Grupo de Familias Sostenibles de Nola puede considerarse eventual, asociada a la recepción de ayudas, y cuando dicha rendición de cuentas es solicitada por el donante. (4) Uno de los procesos 'horizontales' de rendición de cuentas indicado por la CASM (Tocoa) se considera informal, en la marco de encuentros ad hoc de coordinación de las acciones entre ONGs trabajando en una región.

De las declaraciones de las personas entrevistadas, puede observarse que **la forma de rendición de cuentas más común es aquella 'hacia arriba'**, reportada ocurrir el 100% de las veces para los grupos A, B y D, y tan sólo en el 33% de las veces para el grupo C. En contraste, **la forma menos frecuente de rendición de cuentas es la horizontal**, que reportó un promedio general de sólo 28% de las veces, con, aparentemente, cero atención dada a ésto entre los grupos A y C, y muy poca atención dada en el grupo B.

La rendición de cuentas 'hacia abajo' se reporta con un promedio general de ocurrencia del 63% del tiempo, y está particularmente presente en la experiencia del grupo C de organizaciones, cuya frecuencia fue del 100%. De lo anterior se sugieren ciertas tendencias importantes.

Las organizaciones gubernamentales, los programas y proyectos oficiales y las instituciones nacionales de ayuda humanitaria (la Cruz Roja Hondureña en este caso), los CODEMs y las ONGs realizan procesos de rendición de cuentas principalmente hacia arriba. Estos tres grupos indicaron hacerlo el 100% de las veces. Mayormente, dicha rendición se refiere a la gestión administrativa y financiero-económica de sus programas y proyectos. Existe algún contenido técnico en la rendición de cuentas, menos común, y tan sólo una referencia a la rendición de cuentas en temas contractuales. No se encontraron evidencias firmes que dicha rendición de cuentas incluya los aspectos de impacto social de las acciones realizadas ni mucho menos que se rindan cuentas en el marco político de las autoridades gubernamentales a su electorado. En este contexto, los 'impactos sociales' deseados serán los beneficios sociales desprendidos de una mejor protección contra inundaciones.

Las organizaciones de base local (los CODELes, propiamente) parecen no darle mucho énfasis a la rendición de cuentas hacia arriba. Se reporta un caso, en el Grupo de Familias Sostenibles de Nola (Valle de Sula) pero también se indica que tal es más bien episódica y asociada a las demandas que los donantes podrían plantear. El hecho que suelen no manejar presupuestos más allá de aquellos de gastos 'menudos', sino más bien ser recipientes de las ayudas y participar en proyectos con presupuestos controlados por terceros quizá ayude a entender esta tendencia. Se puede entender la frecuencia de 1 en 3 encontrada en este respecto precisamente como 'liquidaciones' de gastos y cuentas de la utilidad dada a los donativos, como se nos indicó.

La rendición de cuentas 'hacia abajo' parece seguir un patrón inverso al indicado para la rendición de cuentas hacia arriba. En este caso, es el grupo C, las organizaciones de base local, las que reportan dicha rendición de cuentas en el 100% de los casos, mientras que los CODEMs parecen ser las instituciones que menos cuentas hacia abajo rinden, reportadas solamente una de tres veces en nuestros registros, es decir, en el 33% de los casos (para el CODEM de Choloma, ver Tabla 3.1.). Los grupos A y D, que incluyen a las instituciones gubernamentales, los programas y proyectos oficiales, y la Cruz Roja Hondureña por un lado, y las ONGs por el otro, parecen coincidir en la frecuencia reportada de rendición de cuentas hacia abajo, 60%.

Dentro de esto, sin embargo, existen diferencias cualitativas importantes. Cuando se analiza más de cerca, **la rendición de cuentas por parte de las instituciones gubernamentales se ve menos robusta**. Las instituciones gubernamentales reportan rendir cuentas hacia abajo a través de ejercicios puntuales de cierre de proyecto (el PMDN a los 61 alcaldes con los cuales se trabajó), informes sistemáticos del manejo administrativo y financiero-económico de las ayudas dadas (Cruz Roja Hondureña a los beneficiarios de sus ayudas, entendemos en todas sus intervenciones) e igual contenido de rendición de cuentas mas no en forma sistemática, sino más bien episódica, conforme pudiese ser solicitado por parte interesada (CEVS a quien le requiera la información).

El rol de la CEVS en la RRD parece estar crecientemente bajo el escrutinio público, o tender a posicionarse en tal situación, a partir de peticiones sostenidas de varias organizaciones que demandan la realización de una auditoría social de sus actividades. Lo anterior sugiere que los procesos más bien informales de rendición de cuentas 'hacia abajo' que dicha institución declaró realizar, a petición de parte interesada, no han sido lo suficientemente satisfactorios a éstas (esta rendición de cuentas se considera 'informal' porque no existe disposición formal alguna que obligue a la CEVS a dar cuenta 'hacia abajo'). La 'auditoría social de la CEVS' se ha convertido más bien en una consigna de lucha para las instituciones aglutinadas en torno a la Mesa Regional de Incidencia del Valle de Sula. Cómo se ha reportado, el IISI indica que a la CEVS 'no les gusta dar auditoria pues los intereses políticos que se juegan son fuertes'. Existe mucho debate también en torno al significado social de las acciones de la CEVS (véase sección siguiente); mientras esta institución reclama que su quehacer fundamental se enfoca en la protección de las poblaciones mas vulnerables del valle, quienes la cuestionan en gran medida argumentan lo contrario, es decir, que dicha comisión se debe a los intereses del sector privado fundamentalmente, y que su enfoque ha estado puesto en proteger las plantaciones y propiedades de las personas pudientes en el valle, o las obras públicas de infraestructura, a expensas de las comunidades más vulnerables. Claramente, los temas son dirimibles a partir de procesos de rendición de cuentas realmente transparentes y completos. La condición institucional de la CEVS como una organización público-privada se considera en más detalle en la Sección 4.

Las ONGs, por su parte, parecen integrar a los interlocutores 'de abajo' en forma más orgánica en sus propias estructuras de gobierno y coordinación. Cuando menos en un caso (Popol Nah Tun) se tuvieron evidencias de la pertenencia de los grupos 'beneficiarios', 'asociados', 'clientes' , etc. a su Asamblea Anual, misma en la cual ocurre una rendición formal de cuentas 'hacia arriba' y 'hacia abajo' en un solo evento que incluye temas administrativos, financiero-económicos, técnicos y de impacto social. Otra ONG, CASM-Choloma, da cuenta de la realización de evaluaciones de resultados sobre sus proyectos incorporando orgánicamente a los beneficiarios de los mismos. Ello parece sugerir que la preocupación por un abordaje más integral en la rendición de cuentas y más enfocado en los impactos sobre aquellos a los cuales las instituciones buscan beneficiar con sus acciones, se da con mayor, o mejor, vigor en el caso de las ONGs.

La rendición de cuentas horizontal, como ya se indica, pareciese ser la menos practicada. De lo reportado por el grupo A se sugiere que dicha rendición de cuentas es mayormente inexistente, y el grupo C de instituciones no reportó realizarla más allá de la 'coordinación' (CODEM AMDC) y que en todo caso, considerando la posición de 'autoridad' temática de dicho comité en el contexto regional al cual sirve, se refiere a la necesidad de explicar a las instituciones aliadas sus planes de acción y cómo éstas pueden incorporarse a los mismos, quizá validarlos (los contenidos detallados de dichas interacciones en este caso no fueron auscultados a mayor profundidad). En tal respeto, es muy significativa la declaración de la representante de la Cruz Roja Hondureña que afirma que no conoce de antecedente alguno en el cual las instancias públicas o municipales (e.g. COPECO, el CODEM) les haya reunido para rendir cuentas de sus acciones, o de sus manejos de ayudas en una emergencia.

Las instituciones 'centrales' y 'oficiales', al igual que los CODELs parecen ser particularmente no aptos a formas de comunicación y rendición de cuentas 'entre pares'. Esto fue evidente en por lo menos una de las entrevistas realizadas, que patentizó cómo las instituciones gubernamentales no se hablan entre sí. Esto es particularmente relevante en un marco ausente de políticas públicas en torno al tema de la RRD en el país, y un hecho que requiere especial atención, a nuestro entender. Si el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras o cualquier otro marco legal y de políticas públicas llegare a ver la luz eventualmente, el gran obstáculo sugerido a esta rendición de cuentas tendrá que ser levantado para poder asegurar acciones bajo una verdadera coordinación sistémica. Como se ha mencionado antes, el objetivo de la coordinación es mejorar el nivel de protección contra inundaciones y desastres. **Un marco legal y de políticas públicas fortalecido necesita articular roles y responsabilidades claras para cada institución de RRD, incluyendo la especificación de a quien se le debe qué responsabilidad(es); es decir, a quien y por qué cosas cada institución debe dar cuenta.**

Por esto, se ha mencionado arriba lo que llamamos dimensión 'meta-moral' de la rendición de cuentas. Dado por sentado que la rendición de cuentas por consideraciones de probidad es un ingrediente necesario de la rendición de cuentas en general, y que en su ausencia es muy difícil construir la base de confianza que una interacción sana entre instituciones (e individuos) demanda, cabe destacar que la rendición de cuentas últimamente es necesaria para estructurar mejor y desarrollar los canales de comunicación que se requieren a efectos de lograr la definición de un marco de políticas públicas entendido, aceptado y consensuado. **Es precisamente la habilidad para 'tomar en cuenta' la rendición de cuentas (de los demás y la propia) lo que amplía los canales para el aprendizaje de las experiencias hechas, para el discernimiento de las necesidades reales, para el debate en torno a los derroteros perseguidos y a perseguir en las acciones etc.,** es decir, para crear el marco amplio de reflexión y coordinación que sólo es posible con una comunicación positiva, particularmente en un sector que se caracteriza por la concurrencia de múltiples actores institucionales e individuales y que no necesariamente persiguen exactamente los mismos fines ni realizan las mismas cosas.

La construcción de dicho marco de políticas también requiere que las poblaciones vulnerables puedan expresar sus voces y compartir sus problemas, experiencias, aprendizajes y necesidades entre sí. Desde tal punto de vista, la ausencia de una rendición horizontal de cuentas entre CODELes, y una rendición horizontal débil entre CODEMs, ponen particularmente de manifiesto tendencias que necesitan ser revertidas y son, a su vez, un llamado de atención a las instituciones que tienen su enfoque de trabajo en este nivel: se deben potenciar los contactos y los intercambios entre CODELes y comunidades.

La notable excepción a la tendencia general anterior parece ser el grupo D, el de las ONGs. Acá, se reportó en 4 de 5 casos la existencia de rendición de cuentas entre pares, o cuanto menos, la búsqueda de espacios y dinámicas de diálogo y coordinación entre instituciones. En dos de ellos (Popol Nah Tun e IISI) se indicó la existencia de mecanismos formales para dicha coordinación, a través tanto de las asambleas anuales como del uso de los espacios de coordinación que ciertas plataformas, como las mesas regionales y otras asociaciones, brindan a las partes concernidas para lograrlo. No obstante, **también se indicó que muchas veces la posibilidad (y se sugiere también, la efectividad) de dicha rendición de cuentas y coordinación está acotada por la voluntad institucional de hacerlo.** Desde tal punto de vista resultaría importante, en otros espacios de investigación y/o reflexión, abordar el tema de qué es lo que en la práctica acota tal voluntad y qué se puede hacer para ampliarla.

3.4. Conclusiones de los hallazgos: rendición de cuentas

Esta investigación analizó el tema de la rendición de cuentas en un total de 16 instituciones clasificadas en cuatro grupos genéricos, llamados A (instituciones, programas y proyectos gubernamentales y/o oficiales, con ámbito de acción en todo el país o en una región dada), B (CODEMs), C (CODELes y grupos de base comunal), y D (ONGs). Se analizaron los patrones de rendición de cuentas en tres direcciones y con seis distintos tipos de contenidos, tal cual delineados en esta sección.

La forma de rendición de cuentas más común hallada fue aquella 'hacia arriba', (100% de las veces para A, B y D; sólo 33% de las veces para el grupo C). La forma menos frecuente de rendición de cuentas es la horizontal, (sólo 28% de la veces en todos los casos). La rendición de cuentas 'hacia abajo' se reporta con un promedio general de ocurrencia del 63% del tiempo, particularmente relevante en la experiencia del grupo C de organizaciones, cuya frecuencia fue del 100%.

De lo anterior se sugieren ciertas tendencias importantes:

- **Las instituciones de los grupos A, B y D rinden cuentas principalmente hacia arriba** y éstas se refieren a la gestión administrativa y financiero-económica de sus programas y proyectos. Aunque existe algún contenido técnico, no se encontraron evidencias firmes que dicha rendición incluya los aspectos sociales, particularmente para las instituciones A y B. Por tanto, **la**

cultura de rendición de cuentas dominante es una de dar reportes 'hacia arriba', a los 'jefes'.

- **Los CODELes parecen no darle mucho énfasis a la rendición de cuentas hacia arriba,** puesto que suelen no manejar presupuestos y participan en proyectos con presupuestos controlados por terceros. **A niveles 'más bajos', por ejemplo, comunales, por tanto, el énfasis está puesto en la rendición de cuentas 'hacia abajo', a los miembros de la comunidad. Pareciese que entre 'más bajo' se encuentra una entidad en la jerarquía institucional menos se le requiere reportar 'hacia arriba'.**
- **La rendición de cuentas 'hacia abajo' sigue un patrón inverso.** El grupo C, reporta dicha rendición de cuentas en el 100% de los casos, mientras que los CODEMs parecen ser las instituciones que menos cuentas hacia abajo rinden. Los grupos A y D, coinciden en la frecuencia reportada de rendición de cuentas hacia abajo, 60%.
- **Las instituciones gubernamentales reportan rendir cuentas hacia abajo** a través de ejercicios puntuales de cierre de proyecto, informes sistemáticos del manejo administrativo y financiero-económico de las ayudas dadas e igual contenido de rendición de cuentas no en forma sistemática, sino conforme pudiese ser solicitado por parte interesada (CEVS). Pese a ello, **la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales es usualmente más débil al nivel nacional e intermedio (sub-nacional (CODEMs)) en contraste con aquel al nivel local. Los niveles 'altos' del gobierno no están estableciendo un buen ejemplo de coordinación y rendición de cuentas 'hacia abajo'.**
- **El rol de la CEVS en la RRD parece estar crecientemente bajo el escrutinio público, en buena medida debido a una rendición de cuentas inapropiada a los grupos de interés comunal.** Varias organizaciones demandan la realización de una auditoría social de sus actividades, pues existe mucho debate en torno al significado social de las acciones de la CEVS; quienes la cuestionan argumentan que ésta se debe más a los intereses del sector privado a expensas de las comunidades más vulnerables. Claramente, estos temas son dirimibles a partir de procesos de rendición de cuentas realmente transparentes y completos. Puede concluirse que la ausencia de una rendición de cuentas sistemática y completa a tales grupos es un principal factor causal de los actuales reclamos.
- **Las ONGs integran a los interlocutores 'de abajo' en forma más orgánica en sus propias estructuras de gobierno y coordinación, facilitando la rendición de cuentas.** Ello parece sugerir que la preocupación por un abordaje más integral en la rendición de cuentas y más enfocado en los impactos sobre aquellos a los cuales las instituciones buscan beneficiar con sus acciones, se da con mayor, o mejor, vigor en el caso de las ONGs.

- **La rendición de cuentas horizontal es la menos practicada.** Para el grupo A es mayormente inexistente. El grupo C no reportó realizarla más allá de la 'coordinación'. Las instituciones 'centrales' y 'oficiales', al igual que los CODELs parecen ser particularmente no aptos a formas de comunicación y rendición de cuentas 'entre pares'. Esto es muy relevante ante la ausencia de políticas públicas para la RRD en el país. Si un marco legal y de políticas públicas para la RRD llegare a ver la luz, este obstáculo tendrá que ser levantado, pues la rendición de cuentas, en su dimensión 'meta-moral' es necesaria para estructurar mejor y desarrollar los canales de comunicación que se requieren a efectos de lograr la definición de un marco de políticas públicas entendido, aceptado y consensuado.
- **La notable excepción a lo anterior es el grupo D.** Las ONGs reportaron en 4 de 5 casos rendición de cuentas entre pares, o cuanto menos, la búsqueda de espacios y dinámicas de diálogo y coordinación entre instituciones, aunque también se indicó que dicha rendición de cuentas y coordinación está acotada por la voluntad de hacerlo.

4. LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DE RIESGOS ANTE INUNDACIONES EN HONDURAS

4.1 Definición de términos y conceptos: ¿Qué entendemos por inclusión social?

Para efectos de formular una definición de trabajo en esta investigación, el término 'inclusión social' se entiende como el nivel en el cual las acciones de los distintos actores responsables por la RRD en Honduras incorporan a, y resultan en beneficios tangibles para, todos los sectores poblacionales y, particularmente, para aquellos segmentos de la población pobres y más vulnerables.

En el contexto que nos atañe, hablar de inclusión social es también hablar de su contrario, es decir, de exclusión o discriminación social. Por tanto, una definición de inclusión social, o su contrario, se abstrae del Principio de Igualdad y No-Discriminación de las Naciones Unidas:

'Igualdad y No-Discriminación: Todos los individuos son iguales como seres humanos y por virtud de la dignidad inherente de cada persona humana. Todos los seres humanos tienen derechos humanos sin discriminación de cualquier tipo, cómo por la raza, color, sexo, etnicidad, edad, religión, opiniones políticas y otras, origen nacional y social, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición explicada en las instituciones de los tratados de derechos humanos'. (PNUD: Documentos de Gobernabilidad, Guías de Derechos Humanos, Addendum 1).

Para evaluar el tema, se ha dispuesto una escala comparativa de niveles de inclusión social, misma que ha servido para clasificar las apreciaciones que los distintos entes entrevistados han dado sobre éste, sea referente a su propia experiencia institucional, sea referente a la de los otros.

La escala en cuestión, partiendo del nivel más negativo hasta el nivel más positivo, es la siguiente:

1 a) Discriminación negativa a la RRD: Se refiere a una situación en la cual se comprometen de manera voluntaria recursos y acciones para con los segmentos poblacionales que *ya están relativamente bien protegidos* contra las inundaciones, a expensas de aquellos más necesitados; o una en la cual las acciones emprendidas conducen a externalidades, entendidas como los impactos negativos sobre otros de las acciones de protección a unos.

1. b) Falta de consciencia: Indica una situación caracterizada por la falta de consciencia hacia los distintos niveles de vulnerabilidad a inundaciones, y/o la falta de preocupación para ayudar a las poblaciones más vulnerables, pero donde esto no ha llegado al punto de comprometer recursos y acciones.

2. Tratamiento imparcial: Alude a una situación en la cual, en las acciones de RRD, no se prefiere a nadie (activamente).

3. a) Consciencia: Indica la existencia de consciencia de los distintos niveles de vulnerabilidad a inundaciones y preocupación para ayudar a las comunidades más vulnerables (cuanto menos en principio).

3. b) Discriminación positiva a la RRD: Se refiere a las acciones afirmativas, o el enfoque preferente de recursos y acciones para apoyar las poblaciones que tienen una relativamente pobre protección contra los riesgos de inundación.

Tal cual sugiere la escala anterior, puede hablarse de formas positivas de discriminación, cuando las instituciones parten del reconocimiento de las diferencias propias existentes entre comunidades (e individuos en esas), tal que algunos resultan, por virtud de su ubicación geográfica, situación socioeconómica, capacidades (o discapacidades), género, edad y demás consideraciones relevantes, más vulnerables que otros y actúan conforme, es decir, dando preferencia a tales grupos humanos (o individuos) de mayor vulnerabilidad. Puede hablarse por tanto, en dicha situación, de una diferenciación legítima, tal cual alude el texto del Comentario 18 del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (véase Office of the High Commissioner for Human Rights (1989): General Comment No 18: Non-discrimination; 37th Session).

Según el Comentario General 18 de las NN UU:

‘El Comité (de NN UU) desea señalar que el principio de igualdad eventualmente requiere que los estados tomen **acción afirmativa** para disminuir o eliminar las condiciones que causan o ayudan a perpetuar la discriminación prohibida por el Acuerdo Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles. Por ejemplo, en un estado en el cual las condiciones generales de cierta parte de la población previenen o afectan su disfrute de los derechos humanos, el Estado deberá tomar acciones específicas para corregir dichas condiciones... siempre y cuando dichas acciones sean necesarias para corregir la discriminación, de hecho se tratará de un caso de **diferenciación legítima** bajo el Acuerdo Internacional’.

4.2 Inclusión y exclusión social en la RRD en Honduras: hallazgos

La **Tabla 4.1.**, presentada a continuación, resume los hallazgos de esta investigación en torno al tema de la discriminación social en la práctica institucional de la RRD en el país según la información recogida durante este estudio. Cabe aclarar que el equipo de investigación NO reclama que los datos presentados en la misma sean puramente objetivos, ni mucho menos ‘científicos’; por el contrario, se reconoce un alto nivel de subjetividad en los mismos, en tanto reflejan apreciaciones individuales de los representantes de las instituciones entrevistadas sobre un tema que, hasta donde es de nuestro conocimiento, *no ha sido evaluado objetivamente*, cosa que esta investigación, de carácter exploratorio, tampoco ha procurado realizar en esta etapa. Por tanto, los mismos están sujetos a debate y en todo caso deben apreciarse como *indicadores de tendencias generales* tal cual

apreciadas por quienes han observado, desde sus perspectivas muy propias, tales tendencias.

Los datos se presentan bajo en los encabezados de los 'niveles' de inclusión social ya antes explicados. Las instituciones se agrupan de forma igual que para la consideración anterior referente a la rendición de cuentas, es decir en los Grupos A. a D. Cabe destacar que las opiniones consultadas pueden referirse al tema tal cual se vive en la institución misma que ha sido entrevistada, en otras instituciones, o en el contexto general, conforme las impresiones vertidas por el entrevistado. Posteriormente, éstas se diferencian en el análisis. En todo caso, el texto en cada casilla recoge lo más fielmente posible las afirmaciones vertidas por los entrevistados. Cualquier comentario de los autores se presenta entre paréntesis y en itálicas.

Tabla 4.1. : Posicionamiento de las instituciones hondureñas de RRD referente a la DISCRIMINACION/NO-DISCRIMINACION en la RRD

(mapeadas en una escala, de acuerdo a las opiniones de las personas entrevistadas en el estudio exploratorio*)

INSTI-TUCION	'DISCRIMINACION NEGATIVA a la RRD'	FALTA DE CONSCIENCIA	TRATAMIENTO IMPARCIAL	CONSCIENCIA	'DISCRIMINACION POSITIVA a la RRD' **
A: Instituciones gubernamentales, instituciones nacionales no gubernamentales, programas y proyectos oficiales					
COPECO	El CODEL de la comunidad de Panamá (Valle del Aguán) indica que 'Sí ha habido discriminación hacia la comunidad: por parte de COPECO que no les ha respondido cuando han necesitado'.	COPECO afirma que si ocurren algunas discriminaciones (necesidades no satisfechas) se deben a la carencia de recursos o a un manejo fraudulento de las ayudas recibidas.	COPECO establece que no se pueden hacer diferenciaciones por condición socioeconómica, género, raza y creencias en respuesta a emergencias.		
PMDN		El PMDN indica que las decisiones sobre qué obras construir y dónde, están en manos de los alcaldes pero que éstas no necesariamente priorizan las necesidades de los más vulnerables.	<i>(El PMDN podría argumentar que el no tener cartas en las decisiones sobre el tipo y ubicación de las obras a realizar es una postura imparcial de su parte).</i>	El PMDN ha trabajado con 61 comunidades preseleccionadas de entre las más vulnerables a inundaciones en el país, por tanto tomando una opción conciente por los más necesitados.	
UNAH			Lo poco que hay para protección contra inundaciones es general para toda la población. Conforme a ello, no debería haber discriminación. La	Las instituciones tratan de apoyar en la medida de sus recursos para atender las emergencias con un enfoque en las zonas más vulnerables, incluyendo el apoyo de las ONGs en las comunidades más pobres.	

			voluntad existe pero faltan recursos.	El ordenamiento territorial se ha hecho en los municipios más vulnerables y más pobres.	
CEVS	<p><i>(Algunas organizaciones de la sociedad civil expresan la opinión que la CEVS enfoca sus inversiones en la protección de las propiedades de sectores pudientes y grandes terratenientes, a expensas de las inversiones en los más pobres y vulnerables. Estas creen que las obras de protección realizadas por la misma institución en el contexto del Proyecto Chamelecón, que si bien han asegurado protección a la ciudad de La Lima, significan riesgos acrecentados de inundación para los Bajos de Choloma).</i></p> <p>CA expresa que: 'muchas de las obras que la instancia estatal (CEVS) que ha estado haciendo obras de mitigación, están vinculadas a la protección de grandes plantaciones, haciendas ganaderas ó todo lo que tenga que ver con la empresa privada. Se ha ido cubriendo las grandes plantaciones y aumentando la vulnerabilidad en el casco de las poblaciones y las plantaciones de pequeños</p>	El CODEM de Choloma afirma que las obras que esta haciendo la CEVS son bajo un estudio técnico completo. El problema es que no se hace en el tiempo y con la calidad ó no se terminan las obras, afectando generalmente a la población más pobre y vulnerable.		<p>La CEVS afirma que visita las zonas vulnerables y que en base a dichas visitas construye sus obras de protección.</p> <p>Dicen enfocarse, normalmente, a los más pobres y vulnerables, dando prioridad a proteger vidas, viviendas y luego la producción. Indican no construir obras de protección para las empresas multinacionales bananeras, pero sí para las zonas de productores independientes de banano.</p> <p>La CEVS manifiesta no tener buenas relaciones con alcaldías/alcaldes que permiten los asentamientos en zonas de alto riesgo.</p>	El ISSI afirma que 'se espera que impulsar y acompañar el proceso de auditoría social a la CEVS sirva como un mecanismo para incidir en una mejor atención a las comunidades pobres y vulnerables'. Una auditoría social de las actividades de la CEVS ayudará a establecer cuales son los criterios efectivamente seguidos en el desarrollo de sus obras y a quién rinde cuentas y qué tipo de cuentas rinde.

	<p>productores. Hay mucha demanda de proteger la gran inversión sin importar a quien desprotegen, y algunas obras que están orientadas a "proteger" poblaciones y plantaciones se han hecho de muy mala calidad.'</p> <p>El IISI (Instituto de Investigación Social para la Incidencia) afirma: 'En muchos de los recursos que ha manejado la CEVS, se ha dado un mal manejo; se calculan presupuestos altos que no son (o no lo deberían ser), resultando en costos excesivos sobre presupuestos limitados que podrían ser mas eficientes de manejarse con costos más bajos. Las decisiones que se toman son en base a las necesidades de las personas que tienen más dinero. Totalmente ha habido una discriminación favoreciendo a los más poderosos, protegiendo los intereses económicos de los ricos.</p>				
<p>USAID-MIRA</p>		<p>Hay exclusión de sectores vulnerables muchas veces por cuestiones políticas; normalmente los CODEMs no están focalizados en los ancianos y niños, que son grupos vulnerables. La</p>			

		<p>misma gente es responsable de formas de auto-discriminación pues si ante una emergencia no hacen algo para ayudarse a si mismos sino que se sientan a esperar, se están excluyendo.</p> <p>La exclusión se da no sólo en sectores vulnerables. También hay exclusión de ciertas bases organizativas que son importantes. Muchos CODEMS sólo integran a la gente que trabaja en las alcaldías, a los regidores. Se deben generar espacios de participación para la sociedad civil.</p>			
Cruz Roja Hondureña			<p>Las acciones de respuesta a emergencias y prevención se realizan en base a evaluaciones técnicas realizadas directamente por la institución. Se procura no trabajar sencillamente en forma reactiva. Respetan la coordinación con los CODEMS, CODELes, etc., pero toda la ayuda que manejan lo hacen con su personal propio y directamente a los necesitados. Son la institución que está al frente de las primeras</p>		

			respuestas en caso de emergencias pero van más allá, envolviéndose también en mitigación y rehabilitación.		
B: Instituciones municipales oficiales					
CODEM La Masica, Atlántida			<p>El sistema (de alerta temprana) ofrece protección a los asentamientos humanos en la zona baja de la cuenca del Río Cuero, y de las cuencas aledañas.</p> <p>Son zonas claramente vulnerables y mayormente colonizadas por campesinos pobres. (Se sugiere que el sistema protege a todos).</p> <p>El sistema sí responde a las necesidades de los más vulnerables. No hay discriminación hacia nadie. Ha apoyado bastante.</p>		
CODEM Choloma		Las obras que está haciendo la CEVS son bajo un estudio técnico completo, el problema es que no se hace en el tiempo y con la calidad ó no se terminan las obras,		Todas las actividades que se están haciendo de preparación, prevención, mitigación, están orientadas a beneficiar a los más pobres y vulnerables de la zona.	

		afectando generalmente a la población más pobre y vulnerable.		Pero también depende de la solicitud de la capacidad que tienen los CODEL para gestionar.	
CODEM, AMDC			EL CODEM de la AMDC afirma trabajar en base a un estudio de JICA que identificó las 128 zonas vulnerables del Distrito Central, que coinciden, en general, con zonas pobres, pero que también incluyen colonias y barrios que no lo son.		
C. Organizaciones comunales de emergencia					
CODEL de Panamá, Mpo. de Trujillo	El CODEM de Trujillo, que es al que pertenecen, les ha dado la espalda completamente y aunque están más cerca de Tocoa el CODEM de Tocoa tampoco les atiende porque no pertenecen a este municipio. Cuando hay ciertos fenómenos naturales la gente se queda sin trabajo porque hacen recorte de personal en las fincas, y la			Con el mapa que han elaborado, se tienen identificadas las zonas más vulnerables en color rojo, lo que permite tomar acciones en esas áreas.	

	<p>mayoría de la gente trabaja cómo asalariados con estas empresas. Faltan estrategias que fortalezcan sus medios de vida.</p>				
<p>CODEL de Kelekele, Valle de Sula</p>	<p>Sienten que son discriminados porque no les atienden sus necesidades. Han solicitado les construyan un albergue y no logran tener una respuesta positiva, pagan impuestos más altos de los que se pagan en la ciudad y el CODEM de la Municipalidad de Puerto Cortés no les apoya todavía en la habilitación de las condiciones mínimas para su albergue.</p>	<p>Se pretende envolver a toda la comunidad en el fortalecimiento de su capacidad de respuesta, pero muchas veces no logran llegar a las personas más vulnerables, principalmente porque ellos no quieren, no aceptan que viven áreas peligrosas ó que están haciendo algunas cosas malas.</p>			
<p>Grupo Familias Sostenibles, Nola, Valle de Sula</p>	<p>A nivel de infraestructura el beneficio es para toda la comunidad al momento de una inundación. Pero en la parte de la producción los pobres se ven excluidos.</p> <p>Declaran que todos necesitan producir para abastecer sus hogares ó vender, pero muchas veces sólo ciertas personas lo logran, porque no tienen la ayuda. Ello sugiere que la precariedad en los medios de vida, como una cosa cotidiana, exacerba la vulnerabilidad de la gente.</p>		<p>La protección que brindan las obras de infraestructura les beneficia de forma igual en la comunidad. (Los entrevistados parecieron</p> <p>dar mucha importancia al hecho de haber recibido ayudas de la CEVS en la construcción de grandes obras de mitigación como el bordo construido en la zona que les da protección a ellos por igual y a sus medios de vida).</p>		

D. Organizaciones no gubernamentales de acción regional y local

<p>Christian Aid</p>		<p>Hay algunas comunidades que están más absorbidas por otras cosas que por trabajar en la gestión de riesgos. Con esas comunidades es mucho más difícil trabajar y no es que CA las excluya, si no que ellos se autoexcluyen, pero son casos menores.</p>			<p>Se revisa el accionar de las municipalidades en el tema, y al negociar los proyectos con ellas se busca que se beneficien zonas que sean de alto riesgo. Se tienen identificadas las zonas donde se puede intervenir y en base a esto se trata de concertar criterios con la municipalidad. De alguna forma se ha logrado que los proyectos sean realmente donde hay mayor vulnerabilidad, mayor necesidad.</p>
<p>Instituto de Investigación Social para la Incidencia</p>	<p>En muchos de los recursos que ha manejado la CEVS, se ha dado un mal manejo, se calculan presupuestos altos que no son (o no lo deberían ser) resultando en costos excesivos sobre presupuestos limitados que podrían ser mas eficientes de manejarse con costos más bajos. Las decisiones que se toman son en base a</p> <p>las necesidades de las personas que tienen más dinero. Totalmente ha habido una discriminación favoreciendo a los más poderosos, protegiendo los</p>				

	<p>intereses económicos de los ricos.</p> <p>En relación a la ayuda humanitaria, en algunas comunidades ha sido politizada, pues el alcalde decide como se reparte. En ese sentido se ve más corrupción en los CODEMs que en los CODELes, últimos donde la participación comunal es mucho superior y sirve para contrarrestar la corrupción y la politización de las ayudas.</p>				
Comisión de Acción Social Menonita, Tocoa			<p>En los temas de prevención se busca incluir a todos, pobres y ricos. En la fase de respuesta, las acciones se toman en función de la evaluación de daños.</p>	<p>La CASM apoya la organización social como mecanismo para fortalecer la capacidad de demanda de las comunidades vulnerables y pobres.</p>	<p>El mandato institucional de la CASM es ir donde están los más pobres y vulnerables con su trabajo básico.</p>
Popol Nahum	<p>Estamos en un modelo bastante excluyente para los pobres. Hay una política que discrimina el territorio rural en función del urbano, porque el territorio urbano concentra más votos. Se ven 'rutas de privilegio' en cosas como la prestación de los servicios públicos.</p>				<p>Hay criterios para hacer la selección de las zonas a trabajar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que sean zonas muy vulnerables e identificadas pobres. • Que sean territorios donde hayan grupos beligerantes. • Que exista una disponibilidad de poner una contraparte.

	No hay políticas pro pobre, hay políticas generales. Falta un mayor apropiamiento de las políticas por parte de la población. Tiene que haber una construcción del poder y una gestión del poder para que la gente aprenda a fomentar la política para el beneficio colectivo; pero quien está fomentando la política son los grupos de poder. Los ciudadanos comunes participan hasta que una ley de aprueba, pues nunca son consultados antes de emitirla.				
Comisión de Acción Social Menonita, Choloma	Si hay una discriminación de comunidades muy pobres por parte de las autoridades. De hecho el proyecto por eso enfoca su accionar en estas comunidades.				Todo el Valle de Sula es de alto riesgo, pero de hecho hay zonas donde vive gente más pobre, más vulnerable y aquí es donde están enfocados los proyectos, que beneficie al más necesitado, porque el que mas sufre las emergencias es el más pobre, el que tiene se puede salir pero el pobre tiene que estar allí.

* Las anteriores son evaluaciones SUBJETIVAS, basadas en las opiniones de una muestra representativa de actores clave; este resumen NO argumenta ser objetivo, ni mucho menos científico.

** Según el Comentario General 18 de las NN UU: 'El Comité (de NN UU) desea señalar que el principio de igualdad eventualmente requiere que los estados tomen **acción afirmativa** para disminuir o eliminar las condiciones que causan o ayudan a perpetuar la discriminación prohibida por el Acuerdo Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles. Por ejemplo, en un estado en el cual las condiciones generales de cierta parte de la población previenen o afectan su disfrute de los derechos humanos, el Estado deberá tomar acciones específicas para corregir dichas condiciones... siempre y cuando dichas acciones sean necesarias para corregir la discriminación, de hecho se tratará de un caso de **diferenciación legítima** bajo el Acuerdo Internacional'.

4.3. Discusión de los hallazgos: inclusión social

A. Percepción de la inclusión social en el trabajo propio

La **Tabla 4.2.** de la página siguiente resume la clasificación en niveles de las expresiones vertidas por los entrevistados en relación a su percepción de la inclusión o discriminación social en su propio trabajo. A continuación se resumen y discuten los hallazgos.

En el Grupo A los comentarios vertidos por las cuatro instituciones oficiales en esta categoría apuntan a una percepción centrada en la imparcialidad como 'eje' de equilibrio. La COPECO, al tiempo que indica no pueden hacer diferenciaciones a favor de nadie, plantea una posibilidad de discriminación en la práctica 'debida a la carencia de recursos, y a la corrupción' mientras el PMDN admite que aun cuando en general el trabajo por ellos realizado se fundamenta en una consciencia de los núcleos humanos y áreas vulnerables, no todo el tiempo dichos criterios privan en las decisiones tomadas (por otros) en torno a donde y qué tipo de obras de protección realizar. La CEVS por su parte reclama que su trabajo se fundamenta en la consciencia en torno a la existencia de zonas vulnerables, cosa que opera como el elemento principal en la decisión de donde realizar sus obras, orientadas a proteger en primera instancia la vidas humanas y posteriormente la propiedad y la producción en dichas zonas. Esto plantea el tema de niveles variables de vulnerabilidad de las *poblaciones* en *zonas vulnerables*, es decir, de cómo se hace la distinción entre la vulnerabilidad de las *zonas* y la vulnerabilidad de la *gente*. La Cruz Roja Hondureña afirma basar sus intervenciones en evaluaciones técnicas de las necesidades y daños.

El Grupo B de instituciones, que reflejan la perspectiva municipal a través de los CODEMs, **presenta una apreciación de inclusión social más orientada a un balance positivo que la anterior.** Los tres respondientes consideran su trabajo como imparcial o más aun, conciente. El CODEM de Choloma indica centrar su trabajo en los más pobres y vulnerables, pero reconoce que existen algunas limitaciones en la capacidad de ejecución de ciertos CODELes. Al igual que el de la AMDC, el CODEM de La Masica indica que el trabajo realizado por éstos es imparcial en cuanto a la inclusión social, es decir que incluye a pobres y ricos, pues aunque se quisiera, resultaría difícil excluir a alguien del beneficio del SAT, aunque debe recordarse que dar una alerta en preparación a una inminente emergencia es una función distinta que la prevención de los riesgos que se derivan de un evento futuro. Es notorio que el trabajo realizado por el CODEM de La Masica tiene un enfoque particular en la operación del SAT regional manejado por éstos; el de la AMDC, en cambio es un trabajo más amplio en un contexto geográfico igualmente más extenso.

Por su parte, el Grupo C de organizaciones, los CODELes, reconocen limitaciones para asegurar una apropiada inclusión social en su trabajo en un caso, el de Kelekele, aludiendo a la falta de consciencia de los vulnerables mismos. Esto es un alusión clara a los problemas que se encuentran frecuentemente cuando las personas, ante la inminencia de un desastre, optan por no evacuar sus casas o propiedades. Por su parte, el

CODEL de Panamá (Valle del Aguán) refiere a una experiencia, por lo demás innovadora, a través de la cual usando las técnicas del mapeo participativo se ha logrado identificar a los más vulnerables de la comunidad, permitiendo de alguna manera que las acciones de la organización se enfoquen en éstos.

Tabla 4.2.: Percepción de la inclusión social en el trabajo propio de las instituciones

Institución	Discriminación -va a la RRD	Falta de conciencia	Imparcialidad	Conciencia	Discriminación +va a la RRD
COPECO		√	√		
PMDN		√		√	
UNAH					
CEVS				√	
USAID-MIRA					
Cruz Roja Hondureña			√		
Grupo A	0	2	2	2	0
CODEM La Masica			√		
CODEM Choloma				√	
CODEM AMDC			√		
Grupo B	0		2	1	0
CODEL Panamá				√	
CODEL Kelekele		√			
GFS Nola					
Grupo C	0	1	0	1	0
Christian Aid					√
IISI					
CASM Tocoa			√	√	√
Popol Nah Tun					√
CASM Choloma					√
Grupo D	0	0	1	1	4
TOTALES	0	3	5	5	4

Finalmente, **el Grupo D de organizaciones**, las ONGs con presencia regional, presentan un recuento interesante del tema en su experiencia propia. Nótese que cuatro de las cinco instituciones **han indicado que su trabajo se orienta con decidida prioridad hacia los más vulnerables y pobres**; CASM en Tocoa indica orientar su trabajo bajo una perspectiva de imparcialidad en la prevención y respuesta a emergencias, aunque

señala que a través de la organización social buscan fortalecer las capacidades de las comunidades vulnerables y pobres y explican que su mandato institucional es estar donde están los más pobres y vulnerables. Popol Nah Tun por su parte señala que un criterio fundamental para decidir sus áreas de intervención es la vulnerabilidad y pobreza de las mismas, aunque también indican requerir beligerancia y disponibilidad de aportar contrapartes en el trabajo. Christian Aid arguye capacidad de cabildeo con las municipalidades que resulta en que el trabajo de RRD que éstas hacen se enfoque en las zonas más vulnerables y pobres, que han sido pre-identificadas por ellos. CASM Choloma indica que pese a que todo el Valle de Sula es vulnerable, su trabajo está enfocado en las zonas más vulnerables.

En síntesis, en la auto-percepción del tema de la inclusión social parecemos estar en una gradación interesante en la cual las instituciones oficiales y centrales invocarían ubicarse en una posición de imparcialidad, con variantes hacia la falta de consciencia por un lado (como consecuencia de la carencia de recursos, la toma de decisiones por agentes políticos y la corrupción) y la consciencia por el otro (reclamada por la CEVS). Los CODEMs se ven a si mismos como imparciales y concientes, mientras que las ONGs mayormente declaran enfatizar su trabajo en las necesidades de los pobres y vulnerables, practicando por tanto formas de 'discriminación positiva' o 'acción afirmativa' en pos de las necesidades de los más débiles, cosa que por demás coincide con el *mandato* de muchas de estas instituciones, particularmente aquellas que reconocen su misión como un accionar humanitario. Los CODELes por su parte no reclaman imparcialidad; plantean limitaciones derivadas de la falta de consciencia de la gente, a la vez que reconocen sus logros en ampliar la inclusión social como consecuencia de mejorar las herramientas para la focalización.

En general, sin embargo, la 'discriminación positiva' hacia las poblaciones que están particularmente en riesgo a inundaciones y desastres no es actualmente parte de las acciones oficiales, y es débil en la cultura y marcos mentales oficiales.

En el caso de las instituciones públicas, su misión o mandato es una función del rol asignado a estas instituciones por el marco legal o de políticas. En los casos aquellos en los cuales los mandatos institucionales sean poco favorables a la inclusión social, la reforma de la ley o del marco de políticas puede ser necesaria para lograr el cambio en la cultura institucional.

Uno de los resultados útiles de este marco analítico puede ser la identificación de las oportunidades para que la abogacía y el cabildeo influyan para un cambio de la conducta institucional a través del enfoque en (a) instituciones específicas, o (b) las leyes y políticas que las han creado y que las guían.

B. Percepción de la inclusión social en el trabajo de otros

La **Tabla 4.3.** refiere a las percepciones de la inclusión o discriminación expresadas por las instituciones entrevistadas sobre el trabajo de otros. Se

presenta la evidencia señalando, en la fila correspondiente, a la institución que emite el comentario y en la casilla respectiva, el nombre de la institución a la cual se alude, cuando existe una alusión concreta a alguna.

Tabla 4.3.: Percepción de la inclusión social en el trabajo de otras instituciones
 (la primera columna identifica la institución que emite el comentario; las restantes, en sus casillas respectivas, aquella(s) sobre la(s) cual(es) ésta comenta)

Institución	Discriminación –va a la RRD	Falta de conciencia	Imparcialidad	Conciencia	Discriminación +va a la RRD
COPECO					
PMDN					
UNAH			Instituciones centrales de RRD en general	Instituciones y ONGs	
CEVS					
USAID-MIRA		CODEMs en general; 'algunas gente'			
Cruz Roja Hondureña					
Grupo A	0	1	1	1	0
CODEM La Masica					
CODEM Choloma		CEVS			
CODEM AMDC					
Grupo B	0	1	0	0	0
CODEL Panamá	COPECO; CODEM de Trujillo				
CODEL Kelekele	CODEM Puerto Cortés				
GFS Nola	Instituciones y el Estado en general				
Grupo C	3	0	0	0	0
Christian Aid	CEVS	Algunas comunidades			
IISI	CEVS; CODEMs y alcaldías corruptas				
CASM Tocoa					
Popol Nah Tun	Discriminación en el desarrollo territorial; falta de políticas pro-pobres				

Institución	Discriminación –va a la RRD	Falta de conciencia	Imparcialidad	Conciencia	Discriminación +va a la RRD
CASM Choloma	Autoridades en general				
Grupo D	4	1	0	0	0
TOTALES	7	3	1	1	0

La tabla indica, en primera instancia, que son menos las instituciones que emiten percepciones sobre el tema de la inclusión social en el trabajo de otras instituciones que en el propio. No obstante, para el **Grupo A** de instituciones, las dos que lo hacen, no lo hacen para su propio trabajo (habida cuenta de las posibilidades de fallo en enfatizar este tema a la hora de las entrevistas). Lo interesante para este grupo parece ser que **el mismo nivel de balance en torno a la percepción de imparcialidad que tienen las instituciones sobre sí la tienen las que pertenecen a dicho grupo sobre las demás**: nótese que se registran un comentario sobre falta de conciencia, uno sobre imparcialidad y uno de conciencia para el grupo. Las alusiones refieren a la falta de recursos como condicionante de la discriminación (UNAH), y a los temas político-partidarios, la falta de conciencia sobre las diferencias generacionales, la pasividad de la gente afectada o vulnerable misma, y la discriminación no solamente en términos de quienes deberían ser protegidos, sino quienes protegen también (USAID-MIRA).

El grupo B de instituciones sólo emitió un comentario en referencia al trabajo de los demás, el del CODEM de Choloma que refiere al trabajo de la CEVS, reconociendo su fundamento técnico pero la mala calidad y falta de apropiada oportunidad temporal de sus obras. **Los CODELes por su parte tienen fuertes reclamos que hacer en torno a la exclusión social**, particularmente a los CODEMs a los cuales pertenecen: el CODEL de Panamá y el de Kelekele manifiestan que los Comités de Emergencia Municipal de sus municipios (Trujillo y Puerto Cortés, respectivamente) los tienen en el absoluto abandono. El contexto general detectado por esta investigación en ambos casos permite concluir que lo que se ha logrado en términos de la RRD en dichas comunidades se debe a su propio esfuerzo, apoyado fuertemente por el trabajo de las ONGs, que si bien es meritorio, tal cual lo expresara Claudina Reyes de Christian Aid, 'las ONGs no existen para reemplazar al Estado en sus funciones' aun cuando, a fuerza de la necesidad, terminen haciendo eso hasta cierto punto. El Grupo Familias Sostenibles de Nola, mientras expresa su agradecimiento a la CEVS por haber desarrollado obras de protección que le benefician, acusan discriminación manifiesta en la falta de ayuda para consolidar sus estrategias y medios de vida en la rutina de la producción de parte de las instituciones (y el Estado) en general, identificando esto con una fuente de vulnerabilidad creciente.

Dentro del Grupo D de instituciones la percepción de discriminación en el trabajo de otras instituciones parece ser particularmente fuerte, y dentro de esa, el tema cobra particular vigor al evaluar el trabajo

de la CEVS. Dos de cinco instituciones de este grupo, y una del Grupo B, señalan la percepción que la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula es discriminatoria en sus actividades, pues tiende a dar indebida importancia a la protección de la propiedad privada, a expensas de los más pobres y vulnerables. Se llama a la realización de una auditoría social 'cómo un mecanismo para incidir en una mejor atención a las comunidades pobres y vulnerables'. Esto surgió como un tema al cual las ONGs y las organizaciones de base comunal dan significativa importancia, y se discute en más detalle en la sección siguiente de este reporte. De igual manera se cuestiona la discriminación acusada en otras instancias: la politización de las ayudas y acciones de RRD por ciertas alcaldías y CODEMs; la discriminación inherente a un modelo económico excluyente que carece de políticas pro-pobres efectivas.

C. Inclusión social y socios público-privados: la CEVS en la compleja situación del Valle de Sula

Aun cuando la CEVS reclama actuar en función de las necesidades de los más vulnerables primordialmente, ello es cuestionado por varios sectores de la sociedad civil y dichos cuestionamientos plantean interrogantes interesantes en torno a la constitución y mandatos de la Comisión por un lado, y su carácter como un ente 'público-privado' y lealtades derivadas de dicho carácter por el otro. Esta investigación encontró evidencias de la realización por parte de dicha comisión de obras de protección a comunidades pobres y vulnerables en el valle, (Nola). No obstante también se encontró evidencias de comunidades que reclaman (sin éxito) la construcción de tales obras de protección para sí a la CEVS (Kelekele). Se escucharon también argumentos (no totalmente valorados técnicamente en esta investigación) que las obras de protección realizadas, mientras la garantizan para unos, desprotegen, o peor aún, ocasionan problemas para otros. Ello, en relación al significado (hidráulico) del Canal Maya y sus efectos en los Bajos de Choloma, situación que fue documentada en las entrevistas, y en relación al 'Tapón de Manacalito', situación constatada mediante una visita al sitio.

En esta última, situación análoga a la primera pero que ha tenido mejor solución, se encontró evidencia de cómo el diseño original por la CEVS de una obra de protección para ciertas comunidades vino a significar la inundación y el enojo de varias otras, hasta que la concepción de la obra se modificó para satisfacer las necesidades de protección de todas (dentro de claros límites). La apertura del 'Tapón de Manacalito', que antes protegía a las comunidades que a los lados de un antiguo canal de derivación que del Río Ulúa aliviaba los caudales hacia el Río Chamelecón, significó la protesta y oposición armada de los moradores de las comunidades indicadas, que empezaron a inundarse después de su apertura. El tapón se intentaba abrir para aliviar los caudales que, por excesivos en contraste con los de la época en la cual el aliviadero fue construido, ahora inundaban las comunidades aguas abajo del tapón, sobre las márgenes del Ulúa.

Comunidad se confrontó contra comunidad en este caso. A la postre, un mejor análisis por modelación de diversos escenarios de crecidas permitió

corregir la decisión de abrir completamente el tapón con la construcción de un vertedero de descarga hacia el canal de derivación, que significó que solamente los caudales excesivos de las avenidas del Ulúa son ahora derivados por el canal de alivio, evitando que las comunidades en sus lados se inunden, pero también reduciendo los caudales aguas abajo sobre el Ulúa, protegiendo a las comunidades allí. Una pregunta importante es porqué se concibió la solución inicialmente como se hizo, al punto de conflicto, y porqué no se estudió mejor ésta antes de articularla. No obstante, esta parece ser una historia con un final feliz, y una grata conclusión: las instituciones pueden aprender.

La evidencia, por tanto, es mixta. El análisis de la experiencia de la CEVS es interesante en el marco de la historia de la RRD en Honduras como un ejemplo de las acciones concretas que los gobiernos han tomado en respuesta a los problemas derivados del cambio climático y la degradación ambiental nacional (y global) en respaldo a iniciativas y peticiones del sector privado, que ve una seria amenaza el problema de las inundaciones en el valle, y arguye su dimensión social y económica, de interés nacional. La CEVS, que existe por un decreto ejecutivo (No. 13-90 emitido por el expresidente Callejas en 1990) se creó como un *ente temporal* mientras se constituía una Autoridad para el Desarrollo Integral del Valle de Sula, en gran medida a instancias del sector privado del valle¹. Aun con el tiempo transcurrido desde entonces, dicha autoridad no ha sido creada por gobierno alguno, por motivos no totalmente claros pero que reflejarían ambigüedad política en torno su constitución y mandatos, y particularmente ante la idea de conformar una autoridad regional o de cuenca, en el marco de una práctica de RRD en el país carente de una visión ulterior y de un conjunto coherente de políticas públicas.

Evaluando el desempeño de la CEVS, deben tenerse presente tres factores importantes. El primero es que, teniendo la conformación que tiene a nivel de sus mandos altos, en parte constituidos por altos funcionarios estatales - la Comisión depende la Vicepresidencia de la República, en parte por el mismo sector privado, ésta claramente **no es una ONG**. Por tanto, rinde cuentas a, y retiene sus filiaciones y lealtades hacia, las organizaciones en ésta representadas que no necesariamente tienen como meta principal la atención a los más necesitados, vulnerables y pobres -particularmente el sector privado que está centrado en la atención a sus intereses, y no en la realización de obra social como algo prioritario. **Por ese motivo -en el contexto de su mandato actual- sus acciones no pueden ser evaluadas con la misma vara de medir con la cual se evaluarían las de las ONGs de orientación social y humanitaria.**

¹ Es interesante notar que el Decreto Ejecutivo 13-90 NO le confiere responsabilidades explícitas a la CEVS para la realización de obras de protección contra inundaciones, aun cuando ésto ha sido su quehacer principal. Dicho decreto manda a la CEVS a 'recopilar datos, estudios, análisis e investigaciones que tengan relación con el control de inundaciones del Valle de Sula'; a 'promover los principios técnicos y filosóficos que conlleva el desarrollo integral del Valle de Sula, a través de concertaciones con los grupos productivos del valle', y a 'participar como organismo coordinador en todos los proyectos de infraestructura que se realicen en el Valle de Sula' (Art. 4, Decreto 19-30, La Gaceta, 22 de agosto de 1990). Dicho decreto tampoco establece obligación alguna de rendición de cuentas, por lo cual los ejecutivos de la CEVS declaran ceñirse a la Ley del Presupuesto, Ley de Contratación del Estado y demás leyes que rigen la administración pública.

Lo segundo es que existen argumentos y contra-argumentos, cada uno coherente desde la perspectiva de quien lo esgrime. Mientras las ONGs alegan discriminación manifiesta en la falla en garantizar protección a las poblaciones pobres y vulnerables y sus plantaciones, el sector privado puede argumentar que la protección que la CEVS les proporciona asegura la preservación de los puestos de trabajo que engendran para tal población (el problema de la cesantía de trabajadores posterior a los desastres por inundaciones fue evidenciado por esta investigación). Esta situación, sin embargo, más que conflictiva podría ser entendida como complementaria, en tanto el argumento de la correlación proporcional entre precariedad en los medios de vida y vulnerabilidad ante los desastres naturales parece ser cierto (entre menos medios de vida, o medios más endeble se tengan, menores tienden a ser las capacidades de respuesta y recuperación a los impactos para los afectados), habiendo alguna ganancia entonces para (los trabajadores rurales de) las comunidades de la protección a la propiedad privada, cuando el sector privado los emplea. Pero también es cierto que hay ganancia de la protección de la propiedad (privada, cooperativa, comunal, etc.) de las gentes en las zonas pobres y vulnerables, cuando ésta les garantiza sus medios de vida. Evidentemente, el escenario ideal es aquel en el cual las necesidades de ambos sectores pudiesen ser apropiadamente atendidas.

No obstante, en tercer lugar, la CEVS se constituye parcialmente por el sector público, recibe financiamiento del erario público y contrae deuda a cargo del Estado, pero también es parcial- (y entendemos minoritaria-) **mente financiada con dinero privado, e incorpora en su seno una fuerte representación privada.** En el primer respecto se manifiesta su filiación pública, y por tanto las ONGs y organizaciones populares que ahora le reclaman cuentas en nombre de la sociedad civil tienen un claro asidero para sus reclamos.

Esto plantea la interesante pregunta de si un ente conformado como un 'asocio público-privado' es la mejor figura para realizar las obras que la CEVS realiza, con la orientación con la cual las hace. **La naturaleza y alcances de sus responsabilidades públicas, al igual que sus lealtades privadas, podrían ser útilmente exploradas clarificando, cuantificando y definiendo sin ambigüedades sus responsabilidades en torno a la rendición de cuentas y en torno a las comunidades con bajos niveles de protección actualmente, al igual que estableciendo un análisis de las relaciones costo/beneficio de las obras en forma socialmente diferenciada e informada, con énfasis en el uso de los dineros públicos, cómo de la calidad de las mismas.** Aparte de lograr la rendición de cuentas financiero-económicas, administrativas, técnicas y sociales que la auditoría social perseguiría, tal definición jugaría un muy importante papel en dejar sentadas las bases para los roles futuros de la CEVS.

Técnicamente hablando, surgen dos elementos importantes en la evaluación del alcance, impacto y condicionantes al trabajo de la CEVS. El primero se refiere a la complejidad de los patrones de asentamiento humano en el valle, que ya se superponen a los naturales de variación de los caudales y

planicies inundadas de los dos principales ríos, el Chamelecón y el Ulúa, exacerbados, si no por el cambio climático, claramente por la degradación general de la cuencas hidrográficas cuenca arriba del Valle de Sula (véase Fúnez, D. E. y Lara, O. (2006): Disaster Risk Reduction in Honduras: Experience to date', Christian Aid, Tegucigalpa, setiembre, p 7) y que crean retos distintos y más difíciles para la planificación y control del desarrollo regional que los conocidos cuando el control de inundaciones inició en el valle.

Las obras de protección contra inundaciones existentes en el valle se iniciaron con el advenimiento de la actividad bananera a inicios del siglo pasado, en una época en la cual la densidad poblacional en la zona era mucho menor que en la actualidad. En aquel entonces muchas de las zonas bajas, que naturalmente se inundaban en función de las variaciones de la precipitación pluvial, estaban despobladas y se consideraban 'aliviaderos' naturales de las crecidas.

En la actualidad, dado el fuerte flujo migratorio hacia el valle que su carácter de polo de desarrollo económico le confiere, y dada la ausencia de una planificación integral y control del asentamiento poblacional en la zona, dichas zonas y otras, cómo los bordos mismos construidos para protección, están pobladas o en proceso de serlo, por personas que no tienen alternativa habitacional, o productiva, si del uso de la tierra dependen sus ingresos. Por tanto, se está ante una situación de riesgo que tiende a perpetuarse a si sola en tanto la presión demográfica sobre el valle siga creciendo.

Las primeras tareas adoptadas por la CEVS fueron las de dar mantenimiento y desarrollo a la infraestructura de protección y drenaje construida por las empresas bananeras, que tendían a redirigir las altas avenidas de agua hacia las zonas bajas. Esto ha significado fuertes inversiones en bordos de contención, aliviaderos, gaviones, y demás infraestructura de protección. Con el tiempo, y dadas las complejidades del asentamiento indicadas, fue haciéndose claro que esta estrategia significaba un arma de doble filo y que, de hecho, **la protección de unos podría significar el padecimiento de otros**. Dicha estrategia podría identificarse con una de carácter reactivo, mas que preventivo. Aunque en la actualidad la CEVS adopta nuevas estrategias que tienden a dar más importancia a la prevención de inundaciones, la construcción de bordos de contención sigue siendo una actividad primaria de la Comisión. Esta tiene la limitante que por carecer (el Estado) de los recursos requeridos, los caudales que pueden manejarse en eventos climáticos poco habituales no exceden períodos de retorno de 25 años, por lo que los ejecutivos mismos de la CEVS declararan a esta investigación. **Por lo tanto, la pregunta actual no es si las poblaciones en las áreas vulnerables se inundarán de nuevo o no, si no cuando lo harán. La respuesta parece seguirse automáticamente: cuando ocurra el próximo evento de 25 años de período de retorno.** Es absolutamente claro, para todos los entrevistados, que la población en el Valle de Sula carece de buena protección ante las inundaciones, sobre todo ante eventos de mayores magnitudes, ahora más probables con el CC.

Lo segundo es que esta investigación encontró evidencias que pese a haberse configurado la CEVS inicialmente como una entidad regional, no ha sido sino hasta recientemente que se ha desarrollado una visión de la región **como una cuenca**, y se ha empezado a desarrollar trabajo orientado a las actividades de prevención partiendo de la cuenca alta del Ulúa, misma que por la deforestación y degradación general de los recursos naturales, ocasiona la mayoría de los riesgos al Valle de Sula. Fue hasta hace recientemente que dicha comisión integró a su estructura un departamento de cuencas, que por lo que se pudo establecer, pretende realizar trabajo con un fuerte apoyo en las Unidades Municipales Ambientales en las alcaldías de la cuenca, mismas que requieren de un decidido fortalecimiento si es que habrán de tener impacto en modificar los patrones de uso de los recursos suelo y agua, cosa que mayormente condiciona la erosión que exacerba la escorrentía superficial, los caudales pico y el arrastre de sedimentos responsables por las inundaciones en la zona baja de la cuenca. La CEVS impulsa actualmente un nuevo proyecto insignia con una filosofía de control distinta: la construcción de la represa El Tablón, en la cuenca media del Ulúa, como un mecanismo para el control de torres.

Lo antes narrado ilustra las complejidades de una situación como la del Valle de Sula, donde los patrones naturales de variación de los caudales y las planicies de inundación, exacerbados por el cambio climático, se superponen a patrones de asentamiento humano y uso del suelo lejos de óptimos, que han carecido de planificación y control, combinado con una mora agraria que aun condena a muchos pobladores rurales a seguir careciendo de una parcela mínima para asegurar su sustento. **Es aquí donde las leyes y políticas para la RRD entran en contacto con las leyes y políticas para el ordenamiento territorial. En todos los países, esta es un área clave para quienes manejan los riesgos de inundación: hasta qué punto existe un régimen de control del desarrollo, particularmente del urbano.**

A ello también se superpone la ausencia de un marco de políticas nacionales y regionales para la RRD, y, por otro lado, el actuar poco coordinado de las instituciones oficiales centrales y municipales cargadas con la responsabilidad de la RRD bajo una visión nacional, regional y municipal. Estas instituciones se comunican poco entre sí, cómo ya indican los resultados de esta investigación, y han enfatizado la protección entendida cómo la construcción de barreras a los desbordamientos a través del desarrollo de obras físicas para su logro, pero que a la fecha no logran asegurar una protección más allá de eventos de 25 años de período de retorno.

Por otro lado están las organizaciones no gubernamentales, de acciones más locales con un énfasis en estrategias de fortalecimiento de capacidades, prevención y adaptación al cambio climático y al riesgo a desastres, pero con poca capacidad de afectación de la situación macro en ausencia de coordinación ulterior y la capacidad de inversiones en obras que por su naturaleza son privativas del sector público. Estas organizaciones a la vez cuestionan, no sin fundamento, las acciones de las primeras. El resultado último de este 'juego situacional' dependerá de la posibilidad de

construcción de las bases de comunicación y confianza que las necesidades de coordinación para la solución de una situación compleja como la vivida en el Valle de Sula demandan.

D. Inclusión social y las instituciones públicas oficiales: la COPECO

Se sugieren cuatro consideraciones importantes tocantes a los roles del Estado en la RRD y las funciones y estructura de la COPECO, cómo la institución principal del Gobierno de Honduras que maneja el tema, bajo el supuesto que la eficiencia y eficacia estatal en ello resulta (o no) en una más efectiva inclusión social en la protección contra inundaciones.

La primera es el compromiso *efectivo* que el Estado hondureño puede contraer con la RRD. Cómo ya se ha indicado, el país carece de un marco coherente de políticas públicas para la gestión de riesgos, cosa que plantea la pregunta de porqué dicho marco no ha sido construido y a quién(es) compete(n) las responsabilidades de formularlo e impulsarlo. El RLCN estipula funciones a la COPECO de trazar la políticas generales **de la institución** para la atención y manejo de las contingencias en el territorio nacional (véase Sección 2) mismas que deberán ser ejecutadas por la Comisión Ejecutiva Nacional. Dichas políticas, cómo se enfatiza, son políticas institucionales y no de Estado. Por tanto, en el marco legal actual existen vacíos de visión en relación a la construcción de dichas políticas públicas **nacionales**, mismo que en alguna medida la propuesta del SINAGERH vendría, en principio, a llenar.

La segunda se refiere a la evolución institucional de la COPECO misma, y cómo su rol, su visión y su misión pueden haber cambiado con el tiempo, no sólo en términos de su formulación como un manifiesto de principios, sino en términos de sus acciones efectivas y la facilidad o dificultad con la cual éstas puedan haberse articulado. Fúnez y Lara (2006) presentan evidencia interesante en torno a la historia institucional de la COPECO, indicando que al principio, pese a haber sido cargada por ley con las responsabilidades antes indicadas, los apoyos concretos que del Estado recibió fueron muy pobres (y lo siguen siendo en muchas maneras hoy día). La Comisión, careciendo de una asignación presupuestaria propia, dependía de presupuestos de varios ministerios. Carecía también de una estructura autónoma y en la práctica tuvo que injertar sus actividades a las estructuras heredadas de los Comités de Emergencia Regionales (CODERs), con fuerte ingerencia del Ejército de Honduras en sus acciones. **La antesala institucional 'oficial' del Huracán Mitch fue, por tanto, una institución con altas responsabilidades asignadas pero con bajo presupuesto y capacidades de acción limitadas.** Estas se limitaron aun más en el evento de la tragedia del Mitch, al ser relegada la COPECO a un segundo plano por las disposiciones presidenciales que le dieron potestades a una Comisión Nacional de Emergencias (CONE), creada por el Presidente para 'coordinar la emergencia' y al Centro de Operaciones y Comando (COC) creado por el Ejército Nacional. **Lo anterior claramente obliga la pregunta de cuáles fueron los motivos por los cuáles una COPECO, creada precisamente para esas funciones, fuere hecha a un lado y suplantada por instituciones *ad hoc* en el evento.**

La **tercera** consideración que surge en tal conexión y vinculada a la segunda, es el tema de la **solidez y confianza institucional que para funciones tan delicadas como la gestión de los desastres pueda y deba tener tal institución, y los condicionantes a las mismas**. El aparato estatal en el país, que carece de un régimen funcional de servicio civil, está fuertemente determinado por los vaivenes de la política partidaria. Estos significan que en lugar de contar con funcionarios permanentes, calificados y asignados por mérito y vocación a sus funciones, las instituciones públicas cambian en significativa medida a su personal con los cambios de gobierno cada cuatro años. Ello no sólo muchas veces condiciona una suerte de 'amnesia institucional', si no que también abre las posibilidades mucho más aun que las prácticas concretas institucionales varíen de derroteros, según sea la visión y el entendimiento de los funcionarios de turno.

Post Mitch, y al cambio de gobierno en 2002, nuevas autoridades asumieron la conducción de la COPECO, y promulgaron la idea que la institución debía orientarse hacia la constitución de un sistema de protección civil, que si bien apuntaba a una visión de conjunto, promulgaba la creación de una suerte de súper-institución de gestión de contingencias (véase sección 2.B.) y de muchas maneras limitaba la ingerencia de las múltiples organizaciones con competencia en el tema. En el transcurso de esta investigación se nos hizo patente cómo las características personales de los individuos en altos niveles de responsabilidad, cómo por ejemplo, los Comisionados Regionales de la COPECO, medidas en términos de su vocación de servicio, de su capacidad de interacción con la gente, de su mentalidad amplia y de sus capacidades técnicas para ejercer sus funciones hacen una gran diferencia en términos de la confianza que la gente puede tener en la institución, y evidentemente en la búsqueda de la plena realización de sus responsabilidades, **aun en ámbitos en los cuales deba reconocerse se debe trabajar con recursos muy limitados**.

La **cuarta consideración importante se refiere a la estructura organizativa de la COPECO misma**. Se recordará (ver Sección 2.A.) que la Comisión se constituyó originalmente, conforme el RLCN, como una estructurada a **seis distintos niveles de autoridad**, desde el Consejo Directivo Nacional hasta los Comités Locales de Emergencia, pasando por el Comisión Ejecutiva Nacional, y los comités regionales, departamentales, municipales y locales de emergencia. Cómo también ya se ha indicado, los CODELs fueron excluidos de dicha estructura posterior a las reformas a la LCN, bajo un razonamiento contradictorio de 'participación' que de hecho terminó anulando la voz probablemente más importante desde el punto de vista de la información de criterios para la RRD, la de las comunidades vulnerables mismas. **Aunque la funcionalidad de la COPECO bajo dicha estructura no fue objeto de una investigación en este estudio, la pregunta de la funcionalidad de la misma, y cómo ésta puede estar limitada o potenciada por su estructura organizacional y su dinámica de funcionamiento interno, cae por su propio peso**. Esta pregunta es meritoria de mayor exploración, particularmente si a futuro, bajo un régimen legal y de políticas reformado, la COPECO, como sólo es de esperar, retendrá sus funciones de coordinación nacional.

Ha habido la tendencia en el país a entender los instrumentos para la 'participación ciudadana' bajo criterios que tienden a reproducir las estructuras tradicionales de división política de la nación, buscando validar la figura de la autoridad política **departamental**, que en la práctica ha sido poco funcional en un país donde, de hecho, las figuras políticas más relevantes son el gobierno central y las municipalidades. En un contexto de gestión de *lo natural*, (como es la gestión de desastres, por más antropogénicos que éstos puedan ser) probablemente la figura de **autoridades regionales bajo una lógica de cuencas** sea una mucho más apropiada al manejo de riesgos que una organizada bajo criterios de división política, que no han tomado en cuenta las diversidades naturales. Por otro lado, la estructura 'multi-nivel' que de hecho posee la Comisión bajo dicho arreglo, impone ya retos considerables a la gestión y a la funcionalidad de una estructura que pretende ser coordinada por múltiples instancias centrales, regionales y departamentales, cuando en la práctica el manejo concreto de las emergencias y sus problemas es algo que debe articularse, y se articula, ante todo a nivel municipal y local.

4.4. Conclusiones de los hallazgos: inclusión social

En la percepción de la inclusión social en el trabajo propio, las instituciones parecen estar en una gradación interesante en la cual:

- **Las instituciones oficiales y centrales argumentan ubicarse en una posición de imparcialidad**, con variantes hacia la 'falta de consciencia' (significando un primer nivel de discriminación negativa), reportada por COPECO, y la 'consciencia' (entendido cómo un primer nivel de discriminación positiva) por el otro reportada por la CEVS. En el primer caso la discriminación está asociada a la carencia general de recursos, a la ingerencia político-partidaria en las decisiones de qué hacer, o a los malos manejos de los recursos que por corrupción se han hecho. En el segundo, la 'consciencia' se reflejaría en la argüida primera prioridad que la atención a los más vulnerables y pobres tiene en el trabajo de la Comisión. El PMDN argumenta manifestar su opción preferencial por los más vulnerables en los criterios de selección de los municipios en los cuales trabaja, pero reconoce que las obras construidas (determinadas por las alcaldías) no han favorecido todo el tiempo a los más necesitados, sugiriendo ingerencias de intereses políticos en las decisiones. La Cruz Roja establece que sus decisiones se toman con base en una evaluación de daños y/o necesidades.
- **Los CODEMs se ven a si mismos como imparciales y concientes**, mayormente fundamentado su imparcialidad en los criterios técnicos que arguyen seguir para decidir dónde y por quien intervenir (estudio de áreas vulnerables en el Distrito Central; carácter de bien público que tiene el SAT de La Masica). El CODEM de Choloma indicó tomar una opción de discriminación positiva por los más pobres y vulnerables.
- **Los CODELes no reclaman imparcialidad**; plantean limitaciones derivadas de la falta de consciencia de la gente, de su reticencia a evacuar cuando toca, a la vez que reconocen sus logros en ampliar la

inclusión social como consecuencia de mejorar las herramientas para la focalización en su propio trabajo.

- **Las ONGs declaran enfatizar su trabajo en las necesidades de los pobres y vulnerables**, practicando 'discriminación positiva' o 'acción afirmativa' en pos de las necesidades de los más débiles, cosa coincidente con el mandato de muchas de estas instituciones.

El panorama cambia notablemente cuando se somete a escrutinio el trabajo de otros, aunque son menos las instituciones que a esto se refieren en comparación con aquellas que evalúan el propio:

- **Las dos instituciones oficiales que aluden al trabajo de otros, la UNAH y USAID-MIRA no comentaron del propio**; arguyen 'conciencia' por un lado (UNAH) indicando que el trabajo de respuesta a emergencias y de ordenamiento territorial se hace/ha hecho con un enfoque en los más vulnerables, y falta de conciencia (USAID-MIRA) refleja en la influencia política en las decisiones, la discriminación de ancianos y niños de algunos CODEMS y su no inclusión de personas fuera de la municipalidad.
- **Los CODEMs sencillamente no comentaron** sobre el trabajo de los otros.
- **Dos CODELes tienen fuertes reclamos que hacer a sus CODEMs respectivos**, por abandono e indolencia de cara a sus necesidades de RRD (Panamá, Kelekele), cómo a las instituciones oficiales en general por la percibida falta de apoyo en la solución de los problemas con sus medios de vida, a la vez que agradecen el apoyo de las que sí lo dieron (GFS Nola, a la CEVS). En esta conexión surge la muy interesante reflexión en torno a la relación entre precariedad en los medios de vida y vulnerabilidad, indicándose que cuando las inundaciones afectan la propiedad privada de aquellos que ofrecen empleo a la mano de obra comunal, ésta queda desempleada, reduciendo sus ingresos y aumentando su vulnerabilidad.
- **Las ONGs son críticas del trabajo de las otras instituciones**. En el Valle de Sula una buena dosis de dicha actitud se orienta al reclamo de una mejor rendición de cuentas de parte de la CEVS y la realización de una auditoría social que ayude a clarificar los impactos para las poblaciones de las acciones de la Comisión, al tiempo que para clarificar sus mandatos y revisar la visión general que ha orientado sus acciones, misma que cómo se argumenta, hasta hace poco descubre la 'dimensión de cuenca', hecho que abre nuevas posibilidades de un trabajo pro-activo con un mayor énfasis en la prevención de inundaciones que en la fuerte inversión en obras de protección que aun no la garantizan en forma confiable.

5. RIESGOS ANTE INUNDACIONES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN HONDURAS

5.1. ¿Qué es el cambio climático?

Para abordar los resultados de esta investigación en torno al tema de la valoración que del cambio climático (CC) hacen las instituciones de RRD en Honduras, es conveniente iniciar por un breve abordaje conceptual del tema.

Por cambio climático se entiende

"un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables" (Artículo 1 de la Convención Marco de NN UU sobre el Cambio Climático, 1992).

El CC ocurre tanto por factores naturales de variación, como por factores antropogénicos. Dentro de los factores naturales, dos son los principales, las variaciones en las emisiones solares y la actividad volcánica. Estas variaciones condicionan los períodos glaciales en lapsos de más o menos 100,000-250,000 años. Los factores antropogénicos están condicionados por una exacerbada acción del Efecto de Invernadero que se origina en la capacidad de almacenamiento de energía térmica que presentan una serie de gases natural y artificialmente presentes en la atmósfera, y que normalmente mantiene las temperaturas de la Tierra dentro de los límites que hacen posibles la vida, pero que si se modifican, la ponen en riesgo.

La prueba principal, pero no única, del CC es el calentamiento global: un aumento en la temperatura media del aire cercano a la superficie terrestre de 0.74 ± 0.18 °C en los últimos 100 años. Desde 1979, el incremento es de 0.22° C/década. Once de los 12 últimos años han sido los más cálidos desde 1860. Ha ocurrido un calentamiento de las aguas de los océanos por más o menos la mitad de la tasa de calentamiento de la tierra (0.13°C/década). (véase, para más información, Folland, C.K., y Karl, T.R. (2001): 'Observed Climate Variability and Change' en Houghton, J.T. et al (eds.) (2001): 'Climate Change 2001: The Scientific Basis', Tercer Reporte de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, Cambridge University Press, Cambridge, y reportes sucesivos del IPCC)

Las concentraciones de CO₂ atmosférico a niveles sin precedente en 800,000 años han servido de factor catalizador de la conciencia humana en torno a los cambios suscitados en la atmósfera terráquea. En épocas de hielo se han sostenido concentraciones de 180-210 ppmv; en períodos interglaciales, de hasta 300 ppmv, conforme las mediciones de aire en núcleos del hielo antártico. (Folland et al, 2001).

Si bien es cierto que la ciencia del CC aún tiene camino por recorrer, los efectos actualmente reconocidos incluyen principalmente aquellos sobre la tierra y el mar. En torno a los primeros, son de esperarse (a) un aumento en la intensidad de los extremos climáticos; (b) cambios en la cantidad y

patrón de las lluvias; (c) cambios en los rendimientos agrícolas a consecuencia de lo anterior; (d) modificaciones ecosistémicas: extinción y proliferación de especies, proliferación de vectores; y (e) contracción de glaciares y masas de nieve.

Sobre los mares, son de esperarse (a) incrementos en el nivel eustático del mar asociados a la dilatación del volumen de las aguas con el calentamiento; (b) la acidificación de las aguas marinas a consecuencia de la incorporación de CO₂; (c) impactos negativos en el coral derivados del calentamiento y acidificación de las aguas; y (d) un posible cierre de la circulación termohalina como resultado del derretimiento del hielo polar, particularmente de las masas de hielo sobre Groenlandia e Islandia.

Algunos de estos efectos son de consecuencias apocalípticas. En el entorno inmediato quizá son de mayor preocupación otros, de impacto sobre los medios de vida de la mayoría de la población, y en especial de aquella pobre y vulnerable (por distintos motivos), como el cambio en la cantidad y patrón de las lluvias.

De 1950 a 1990, la evaporación del agua había estado disminuyendo debido al 'opacamiento global' derivado de la presencia de aerosoles en la atmósfera, como consecuencia de la emisión de SO₂ y Material Particulado, que bloquean la radiación directa. Estos son productos de la combustión de combustibles fósiles que contienen Azufre, y la quema de biomasa, incluyendo las quemadas agrícolas y los incendios forestales. Ello daría cuenta de una menor cantidad de agua en la atmósfera y las sequías resultantes, y tendería a enmascarar el calentamiento global. Esto es un fenómeno global, pero también afectado por la dirección y magnitud de los vientos, con consecuencias regionales y locales.

La promulgación en los 1970's (y puesta en vigor en los 1990's) de la legislación del aire limpio en países desarrollados ha invertido el fenómeno. Es de esperar que la reducción del opacamiento global, en un escenario de temperaturas globales crecientes, conduzca a una mayor evaporación, y a mayores precipitaciones –pero también a más sequías. Las temperaturas medias más altas producto del calentamiento global implican mayor capacidad de absorción de humedad por la atmósfera; sobre el mar, se forman tormentas más copiosas que posteriormente caen en las zonas de sotavento haciéndolas más húmedas de lo que ya son; sobre la tierra, implican mayor tasa de evaporación y por tanto, para las zonas secas, mayor sequías.

A su vez, es de esperar que mayores precipitaciones exacerbén los fenómenos erosivos y la pérdida de la cobertura vegetal, llevando eventualmente a la desertización como una consecuencia potencial. En general, las interacciones son complejas y el resultado es que el clima es mucho menos predecible, aunque el resultado neto pareciera ser sequías más frecuentes, **pero también inundaciones más frecuentes.**

Lo anterior condiciona cambios en los rendimientos agrícolas pues el CC y agricultura están interrelacionados. El calentamiento global afectará la agricultura a través de la temperatura, la precipitación y el CO₂, con

impactos positivos y negativos sobre los rendimientos agrícolas. El efecto final dependerá de esta interacción. Es necesario entender mejor estos efectos para diseñar políticas para maximizar, y proteger, la producción agrícola.

Los científicos coinciden en que los efectos del clima sobre la agricultura se dan a nivel local, más que global. **Es necesario evaluar, por tanto, las realidades particulares de distintas zonas en el planeta.** El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) concluye que **los países pobres serán los más golpeados por las reducciones en los rendimientos agrícolas en zonas tropicales y subtropicales**, a causa de la menor disponibilidad de agua y mayor incidencia de plagas, alentadas, entre otros, por el surgimiento exacerbado de vectores asociados a los cambios ambientales derivados del CC.

En el caso hondureño, el escenario de degradación ambiental a nivel de cuencas junto con incrementos en la población no es privativo del Valle de Sula, sino una realidad a nivel nacional, aunque exacerbada en los departamentos que han conocido las tasas de crecimiento poblacional más elevadas en el país. Mientras la cantidad de personas afectadas por inundaciones que en los departamentos considerados los más vulnerables a desastres por inundaciones de Atlántida, Colon, Yoro, Comayagua, Choluteca, Valle y Gracias a Dios se duplicó en el período 1950-2000, dicha cantidad, para Cortés y Francisco Morazán, se multiplicó por un factor de 5.5 veces en el mismo período, según Fúnez y Lara (2006).

Conforme dichos autores, la ocurrencia de desastres naturales en el país, principalmente las inundaciones se ha incrementado en épocas recientes debido a:

- Un aumento en el número y ocurrencia de tormentas tropicales, combinado con una población creciente.
- La degradación creciente de las cuencas hidrográficas en el país.
- Una pobreza creciente y decaimiento en los medios de vida de las personas.

Las políticas macroeconómicas adoptadas con el paquete del Ajuste Estructural a inicios de los años 1990 contribuyeron a exacerbar estas tendencias. Los niveles de ingreso real y acceso a los recursos productivos decayeron para la mayoría de la población, que empezó a confrontar precios crecientes por productos mayormente importados, a raíz de la devaluación de la moneda nacional. La liberalización del mercado de tierras produjo una carrera por la adquisición de éstas en muchas zonas aluviales y otras, restringiendo el acceso de los campesinos de subsistencia a las mismas. La apuesta de industrialización con fundamento en la maquila creó una demanda creciente de mano de obra en los centros maquileros que ha venido a exacerbar los problemas de asentamientos humanos en zonas que tradicionalmente han carecido de planeación urbana y la prevención de riesgos que ello implicaría. Con esto, es claro que la posición de

vulnerabilidad del país ha crecido en lugar de decrecer desde la década de los años '90 y la actual.

Esta mayor vulnerabilidad fue más patente en el evento del Huracán Mitch de octubre de 1998, mismo que tomó a la población desprevenida e incapacitada de dar respuestas más estructuradas ante la emergencia, en gran medida a consecuencia de carecer no sólo de un marco de políticas públicas coherentes como se ha indicado arriba, **sino una práctica bien estructurada de prevención de desastres por un lado, y capacidad de respuesta articulada ante éstos por el otro** (quizá con la notable excepción de las comunidades en la Costa Norte del país, que están más preparadas por haber estado más sometidas históricamente a dichas situaciones). La historia en si misma es interesante en tanto ilustra la evolución de las estructuras de RRD en el país y el lector interesado en más detalles es referido al trabajo de Fúnez y Lara (2006).

Las consideraciones señaladas plantean una serie de interrogantes importantes vinculadas precisamente con la perspectiva 'macro' de la RRD en el país, si es que las lecciones que puedan abstraerse de la tragedia grande del Mitch, y de las tragedias anuales, ya recurrentes, asociadas a inundaciones 'cotidianas' de los eventos de precipitación normales, tendrán una proyección efectiva al futuro, particularmente en un escenario de riesgos crecientes asociados a las implicaciones del cambio climático. **Esta investigación, por consideraciones de su alcance como un estudio inicial exploratorio, no ha auscultado en más detalle los temas envueltos, pero es importante plantearlos como preguntas abiertas a la discusión, y a más investigación.**

5.2. Percepción y entendimiento del cambio climático en las instituciones de RRD en Honduras: síntesis de los hallazgos

Habiendo realizado una breve digresión conceptual sobre el cambio climático, a continuación se presentan y discuten los hallazgos sobre la percepción y el entendimiento del cambio climático entre las instituciones de RRD en el país. El tema fue auscultado como parte de las entrevistas sostenidas con las instituciones consultadas, tal cual anteriormente indicadas. Los puntos centrales que emergen de las opiniones de los consultados, que casi en general son coincidentes, son los indicados en la **Tabla 5.1** de la página siguiente:

De la Tabla, se desprenden tres percepciones generales:

- El tema del CC es complejo y, en general, ni la población, ni las instituciones, ni el gobierno mismo terminan de entenderlo completamente;
- En consecuencia, no se tiene una visión clara y completa de las repercusiones del CC ni mucho menos una política pública sobre el tema;

Tabla 5.1.: Percepción del cambio climático por parte de las instituciones hondureñas de RRD

Institución	Percepción
<u>Grupo A</u>	
COPECO	No hay evidencias que el Gobierno de Honduras entienda el tema del cambio climático. No hay un marco de políticas públicas ante el cambio climático.
PMDN	En general no se le da la importancia debida al tema. Hay mucho desconocimiento del mismo. El PMDN puntualiza la importancia de realizar una gestión de cuencas (ante el cambio climático). Algunas instancias, como la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), han desarrollado iniciativas (de mitigación al CC) que incluyen fogones mejorados para la reducción de las emisiones de Carbono, la reducción de los HFCs y la promoción del biodiesel y los programas de Jatropa.
UNAH	Las instituciones públicas no tienen conocimiento del tema. En general se mezclan conceptos. Hay confusión entre lo que es el CC y sus causas y efectos. SERNA trabaja en proyectos de adaptación, pero si no entendemos el problema menos entenderemos como adaptarnos.
CEVS	El CC está generando patrones variables de conductas meteorológicas, pero principalmente, en el valle, fenómenos exacerbados de precipitación que requieren mayores inversiones en obras de protección.
USAID-MIRA	El tema del CC se empieza a incorporar y es uno que está tomando mucha fuerza, siendo que la mayoría de las instituciones en Honduras ya lo están incorporando. En este proyecto todos los proyectos deben de tener un componente orientado al CC. En las comunidades hay que trabajar mucho porque si no hay un proyecto que esté orientado al tema, entonces la comunidad no esta informada. Se debe de enseñar sobre las acciones que se hacen que contribuyen aumentar el CC y las acciones para reducir sus efectos.
Cruz Roja Hondureña	No hay una política definida como país con relación al CC, entonces se está en una posición difícil. La Cruz Roja Internacional está trabajando en el CC. A nivel local, en jornadas de capacitación, en primer lugar a lo interno de la Cruz Roja, y a nivel nacional con la SERNA, que ha prestado un técnico en el tema, para empezar a manejarlo.
<u>Grupo B</u>	
CODEM La Masica	Realmente el tema de CC se conoce muy poco, principalmente a nivel de las comunidades; tal vez se conoce un poco a nivel de instituciones, ya que algunas de las actividades que realizan van encaminadas a reducir el efecto del CC o a desacelerar este proceso.
CODEM Choloma	El tema no está tan difundido ni tan especificado para que todo el mundo esté conciente de la gravedad. Aun cuando nosotros hemos tenido cierta capacitación es difícil entrarle con este tema a la comunidad.
CODEM AMDC	El tema es un tanto complejo. No ha tenido aquí el impacto que ha tenido en otros países; no se le ha dado la divulgación ni se ha sometido esa información a consideración de muchos. Es un tema que no está aquí; no es parte del diario vivir. Hay prioridades en este momento que tenemos que atender. Para nosotros es importante el tema, porque los fenómenos que el CC genera afectan la población, pero no lo tomamos nosotros para poder llevar a cabo algunas acciones.

<u>Grupo C</u>	
CODEL Panamá	La adaptación al cambio climático se lleva a cabo a través del restablecimiento de parcelas con los productores, la implementación de cultivos alternativos (plátano, árboles frutales), también se trabaja con mujeres en los huertos.
CODEL Kelekele	Han recibido charlas para evitar la contaminación y entienden en cierta medida como el manejo adecuado de la basura, el no quemar, no usar químicos, ayudan a disminuir el CC que se está dando. Están modificando sus prácticas de cultivos para asegurar cosechas en las épocas de menor riesgo de inundaciones e introduciendo variedades y cultivos más adaptables.
<u>Grupo D</u>	
Christian Aid	El tema es nuevo, y con el proyecto se está levantando. ASONOG ha hecho dos foros. El proyecto hizo un manual de adaptación al CC. El tema de CC la gente lo relaciona con mayores cantidades de agua (inundaciones), mayores cantidades de sequía, y las emisiones de gases pero no entiende sus efectos reales y potenciales en la vida diaria de la gente (salud, producción, etc.). Hace falta conocer el tema. No se maneja ni a nivel de gobierno local y las comunidades con las que trabajan poco lo han propuesto. No es un tema fuerte ni siquiera como línea de enfoque ligada a la gestión de riesgo.
IISI	A nivel de las comunidades falta socializar el tema y generar conciencia al respecto. Todavía es un tema de manejo reducido en círculos de instituciones y profesionales.
CASM Tocoa	En general no es un tema que se aborde, ni mucho menos que se entienda plenamente. Las personas sí observan los cambios en las épocas de lluvia , y por lo tanto experimentan con cambios en sus temporadas de siembra y cosecha (lo que constituye una adaptación 'ad-hoc' propia al cambio climático).
Popol Nah Tun	No se entiende el tema. Lo que se va dando es una adaptación espontánea al CC y los fenómenos naturales, más que acciones basadas en un entendimiento estructurado del fenómeno. El cambio climático se vincula con todas las actividades que hacemos y hacen las organizaciones, pero no lo hemos gestionado en esa lógica. En la práctica no hemos hecho una conexión de lo que es el cambio climático con las actividades que se realizan. La aspiración es conectarlo.
CASM Choloma	El tema de CC es nuevo, como adaptación, pero realmente son actividades que la gente ha hecho de por vida. La gente sabe en las comunidades cuando tiene que hacer una siembra, tal vez lo que no saben es organizarse. Se puede decir que se están dando los primeros pasos en adaptación al CC, ya se está viendo al menos en las familias que trabajan con los experimentos laboratorio (que son comunidades pequeñas). Algunas prácticas en relación al CC han ido adoptando nuevas formas de cultivo. Se establecieron algunos cultivos tolerantes a los fenómenos adversos, se han apoyado con algunas especies de plantas principalmente frutales; en cuanto a construcciones también CASM ha dado algunas ideas de cómo se puede construir un gallinero en alto, hacer viveros aéreos.

- **Las poblaciones articulan, fuere cómo estrategias propias de supervivencia *ad hoc* fuere inducidas por las ONGs, opciones de adaptación al CC que éstas mismas están experimentado a medida dicho CC se desenvuelve** (ver inclusiones en la tabla arriba que se refieren a estos fenómenos reales, en contraste con los potenciales), e incluyendo las variaciones en el clima a las cuales habían estado previamente acostumbradas. Las estrategias indicadas incluyen la modificación de los patrones y tipos de cultivos realizados (sea haciéndolos en épocas distintas a las anteriores, sea empleando nuevas

variedades y especies más resistentes al agua, o a la sequía), la modificación de las técnicas y sobre todo los diseños constructivos, y el cuidado ambiental general del entorno.

La necesidad de ampliar el conocimiento de base técnica sobre el tema se sugiere como algo importante. Ello ayudaría a construir una base para la formulación de una política pública bien informada ante el CC. El poder predecir las tendencias generales, pero también las tendencias particulares que tengan efecto sobre la producción agrícola, el nivel de vulnerabilidad (ampliada, de ser el caso) y todo aquello que tengan incidencia en los medios y seguridad de vida de la población surge como algo clave en esta conexión.

No obstante lo indicado, es posible que el tema, para fines prácticos, sea entendido más de lo que se cree. Si bien es cierto que las causas del CC pasan por explicaciones de base científica que no están al alcance de la población no formada en esas disciplinas, y que de muchas maneras hace falta afinar el entendimiento para fines de predicción, los efectos del CC son perceptibles por, y afectan a, todos.

Las ONGs quizá han dado más relevancia al tema y han planteado una serie de estrategias de adaptación al CC que pareciesen ir más allá que aquellas propuestas por las mismas organizaciones gubernamentales o los centros de ciencia y enseñanza. Las estrategias de adaptación propuestas parecen estar muy en línea con lo que la 'sabiduría convencional' atribuye al CC: variabilidad climática que hace compleja la predicción del inicio de las temporadas de siembra y pone en riesgo la dependencia en la lluvia como estrategia única de riego; precipitaciones exacerbadas en las zonas húmedas con mayor propensión a inundaciones, erosión del suelo y sus efectos adversos sobre las gentes y sus cultivos; sequías incrementadas en las zonas secas con efectos análogos; proliferación de malezas por niveles aumentados de CO₂, al tiempo que reducción en los rendimientos de ciertos cultivos endémicos e importantes para la dieta base de las poblaciones en los trópicos, como el maíz; proliferación de vectores con riesgos incrementados para la salud.

5.3. Conclusiones de los hallazgos: cambio climático

De lo encontrado por esta investigación en torno al CC, se puede concluir que:

El tema del CC es complejo y tiene factores causantes cuyas explicaciones se hayan fundamentadas en ciencia, pero que ni la ciencia misma logra aun entender en su dimensión plena, pese a saberse ciertas cosas contundentemente, mismas que en el ámbito nacional quizá no han sido discutidas a más profundidad por los actores concernidos. Por tanto, no sorprende que ni la población, ni las instituciones, ni el gobierno mismo terminen de entenderlo completamente, ni que se carezca de una política pública mejor informada de cara al CC.

La necesidad de ampliar el conocimiento científico sobre el tema se sugiere como algo importante para ayudar a construir una base para la formulación de una política pública bien informada ante el CC. El poder predecir especialmente las tendencias particulares que tengan efecto sobre la producción agrícola, la seguridad alimentaria, la vulnerabilidad a desastres naturales, la seguridad sanitaria y todo aquello que tenga incidencia en los medios y seguridad de vida de la población surge como algo clave en esta conexión.

A pesar que no se tiene una visión clara y completa de las causas y repercusiones del CC las poblaciones articulan opciones de adaptación al CC, siendo posible que el tema, para fines prácticos, sea entendido más de lo que se cree.

Las ONGs quizá han dado relevancia al tema y han planteado una serie de estrategias de adaptación al CC que pareciesen ir más allá que aquellas propuestas por las mismas organizaciones gubernamentales o los centros de ciencia y enseñanza.

6. RENDICION DE CUENTAS, INCLUSIÓN Y DINÁMICA SOCIAL: CAPACIDADES COMUNALES E INSTITUCIONALES PARA LA NEGOCIACIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS A PROTECCIÓN CONTRA DESASTRES

Siendo que **la rendición de cuentas**, particularmente en el sentido 'horizontal' y 'hacia abajo' **es débil** en los niveles nacionales (institucionales gubernamentales centrales y regionales) e instituciones gubernamentales intermedias (CODEMs), y siendo que, aun en contra del mejor espíritu institucional que pudiese existir en el sentido de responder a las necesidades de los pobres y vulnerables, la protección efectiva que las comunidades en dicha condición reciben en la práctica es limitada, la pregunta surge en torno a **cuáles son las posibilidades para que las comunidades presenten reclamos y demandas por dicha protección al gobierno.**

Por otro lado, **dada una débil conciencia** de las necesidades de, y falta de una cultura favorable **de 'discriminación positiva'** hacia, tales comunidades, una segunda pregunta es la de **si tal debilidad y carencia actúan como un factores inhibidores de la capacidad de reclamo y demanda de las comunidades, o si, por el contrario, estimulan una sensación de urgencia hacia el planteamiento de reclamos y demandas.**

En esta conexión, la capacidad de 'demanda' o 'reclamo', es entendida cómo una capacidad de petición enérgica, o cómo una capacidad efectiva de negociación para lograr los beneficios de la protección contra inundaciones, según fuere necesario o apropiado. Esta capacidad desempeña un papel muy importante en su logro último. Debe notarse que la capacidad de demanda normalmente se fundamenta(ría) en el derecho (bajo los cánones nacionales y universales) que asiste a las comunidades de recibir tal protección, y en la responsabilidad legal de los entes cargados de proveerla.

En esta sección se enfoca en la valoración que de dicha capacidad pudo captar esta investigación, tal cual expresada por las comunidades mismas, como también por las instituciones. Interesa resumir cómo se percibe dicha capacidad actualmente y qué se está realizando para fortalecerla.

En base al análisis realizado por esta investigación y reportado en las secciones arriba, es claro que **para muchas comunidades la protección que contra inundaciones puedan recibir no surge como una dádiva o concesión gratuita, ni como el efecto 'automático' del reconocimiento de sus derechos de parte de los entes oficiales cargados con la responsabilidad de proveerla. Más bien se enmarca en un delicado balance de posibilidades limitadas para dicha provisión.** Como se ha indicado, **estas posibilidades están acotadas por los problemas propios de la capacidad de desempeño de las instituciones** públicas (centrales y municipales) cargadas con dicha responsabilidad, y de los organismos no gubernamentales que aunque legalmente carecen de la obligación de dar protección, aceptan responsabilidad por desarrollar acciones que resultan en ello.

Cómo se ha indicado arriba, estas limitaciones se dan por:

- **carencia de recursos financieros** para invertir en el desarrollo de obras de protección y para realizar acciones de prevención, mitigación y adaptación;
- **consideraciones de orden político**, particularmente lo que resulta del efecto de 'contaminación' con las intenciones propagandísticas partidarias de la ayuda entregada y que puede significar que dichas ayudas sólo llegan a las comunidades del 'color correcto', según sea el partido de turno, o que se conviertan en un vehículo de propaganda partidaria²;
- **un énfasis** (quizá indebido) **en estrategias reactivas mas que preventivas**, que lleva, por ejemplo, a fuertes inversiones en obras de contención de desbordamiento de los ríos en las partes *bajas* de las cuencas, caras, habiendo soslayado las acciones de prevención de la erosión y las altas escorrentías superficiales generadas en las partes *altas y medias* de las cuencas;
- **las dificultades de la comunicación y coordinación** de las acciones, cosa ya discutida ampliamente en relación a la rendición de cuentas en el marco de una política pública hacia la RRD ausente; o
- por **corrupción**.

Ello resulta en que muchos grupos humanos en condición de vulnerabilidad no reciben la protección apropiada, y que, en general, se deba aceptar que para aquellos que reciben alguna protección, ésta será limitada. Por tanto, las comunidades (como actores 'tenedores de interés y riesgo en el juego de la vulnerabilidad') **deben ejercer acciones de diversa índole** (desde peticiones y gestiones gentiles ante las autoridades, hasta plantones y toma de carreteras) **orientadas a obtener los beneficios de dicha protección**, particularmente cuando ello compromete la realización de obras grandes de ingeniería y demás que requieren de presupuestos considerables, fuera del alcance de las poblaciones mismas, o las ONGs que las apoyan. Cómo se verá, existen factores que estimulan y amplían la capacidad comunal de reclamo a través de dichas acciones, y factores que la limitan. Esto se aborda a continuación.

6.1. Percepción de las capacidades comunales e institucionales para la validación de los derechos a la protección contra desastres naturales

A. Capacidad comunal de reclamo vista por los CODELES

² El ISSI indica que las ayudas distribuidas en la ciudad de El Progreso posterior al Huracán Félix fueron repartidas en bolsas impresas con la fotografía del Presidente del Congreso Nacional, que busca perfilarse como candidato a la Presidencia de la República.

Conviene comenzar con un enfoque en las comunidades mismas, expresado a través de la perspectiva de sus Comités de Emergencia Local.

El **CODEL de la comunidad de Panamá**, en el Valle del Aguán (dependiente de la Municipalidad de Trujillo, a la cual pertenece la comunidad) indicó, cómo elementos positivos que abonan a la capacidad comunal de demanda (y de respuesta), que en la comunidad

‘...se ha estructurado el CODEL, se ha apoyado para involucrar a la gente. Las ONGs han ayudado capacitando sobre conceptos de riesgo, labores de rescate’.

Al mismo tiempo, no obstante, ilustrando **el abandono institucional** al cual están sometidos, afirman que:

‘COPECO, en esta comunidad, no ha respondido. Es difícil encontrar a la persona encargada de COPECO cuando se le busca’.

Por otro lado, señalan que:

‘El CODEM en Trujillo no está preparado, no funciona (por lo menos con la comunidad de Panamá). Nos han dado la espalda. Dicen que no se debe invertir en esta zona porque es de alto riesgo, que se debe reubicar la gente, pero tampoco dan alternativas. La relación con el CODEM es prácticamente cuando se está en riesgo. Se tiene más relación con las ONGs (Popol Nah Tun, Christian Aid) que con el mismo gobierno local’. (*Abraham Mendoza, CODEL de Panamá*)

Por su parte, del **CODEL de la comunidad de Kelekele** en el Valle de Sula (mismo que se encuentra en una situación análoga a aquella de la comunidad anterior, es decir geográficamente retirada del ‘centro’ municipal, que en este caso es la Municipalidad de Puerto Cortés, y en una zona de alto riesgo), la evidencia que emerge indica que:

‘Han fortalecido su capacidad de negociación por la capacitación en incidencia política (recibida de las ONGs que les apoyan) y por su habilidad de darse cuenta de la necesidad de plantear no sólo problemas sino también soluciones. El CODEL y Patronato Comunal son los que hacen las gestiones, pero hay debilidad del CODEL en no hacer gestión cómo se debe, y quizás no se tiene el suficiente apoyo de la comunidad para hacer plantones. La capacidad de respuesta de la municipalidad es limitada y tienden a argumentar que tienen muchos problemas que atender en Puerto Cortés mismo’. (*Sagrario Villatoro, CODEL Kelekele*).

Por su parte, el **Grupo Familias Sostenibles de la comunidad de Nola**, aldeaña a la de Kelekele, indica que:

‘pese a haber recibido ayuda significativa de la CEVS y SOPTRAVI, sienten que no hay una capacidad de gestión fuerte, pues han hecho solicitudes para cosas pequeñas y rara vez les han atendido. La municipalidad no les dice que no, pero tampoco responden. Con relación a la solicitud del albergue les han ofrecido dar una respuesta

positiva, pero sienten que les ofrecieron esto porque estaban presentes las ONGs'. (Cristóbal Nolasco y Camilo García, GFS Nola)

El panorama que surge de esta evidencia entonces da cuenta de:

- Organismos municipales (CODEMs de Trujillo y Puerto Cortés) y centrales (la COPECO, la CEVS) que normalmente aceptarían y aceptan la responsabilidad por ofrecer protección contra las inundaciones pero que tienden a abandonar a sus afiliados, algunas veces en forma directa y sin tapujos, a veces en forma velada, no negando verbalmente la ayuda, **pero tampoco entregándola**. Ello parece también ser consistente con los reclamos de aquellas comunidades como Panamá, Kelekele y Nola, que se encuentran geográficamente distantes de los centros municipales y que quizá lucirían como centros poblacionales de menor importancia.
- La 'lección aprendida' manifiesta por el CODEL de Kelekele, en el sentido que se trata no solamente de plantear sus problemas y demandar solución, sino de la importancia de **acompañar la denuncia de los problemas con las propuestas de soluciones a los mismos**. Ello parece 'lubricar' la capacidad de respuesta de las instituciones oficiales y claramente a fortalecer (por las buenas) las capacidades de demanda y negociación de las comunidades.
- La importante labor que las ONGs realizan en pos de los vulnerables y abandonados. Se podría afirmar, como de hecho lo comprueban las evidencias del CODEL de Panamá, que estas instancias organizativas de base se relacionan más con las ONGs que con los organismos que oficialmente están cargados con la responsabilidad de apoyarles.

Surgen en torno al tercer punto dos consideraciones importantes. La primera es que aun cuando 'las ONGs no existen para suplantar al Estado (o el Municipio) en sus responsabilidades' y aunque de muchas maneras se podría afirmar que no pretenden hacerlo, de hecho terminan llenando una serie de vacíos que la ausencia de un Estado (o municipio) fuerte conlleva. Ello plantea entonces la pregunta de la legitimidad política de un Estado de cara a sus ciudadanos y ante su incapacidad de 'entregar los beneficios del desarrollo' o más concretamente, de cumplir sus responsabilidades de protección. **Tiene sentido dirigir los reclamos y peticiones a las ONGs a corto plazo, siempre y cuando esto se acompañe de una estrategia de abogacía, a término medio, buscando reformar los roles y responsabilidades de las instituciones gubernamentales.**

Lo segundo es que las ONGs tienen limitaciones significativas en su capacidad de inversión en obras de protección y que, más bien, su valor agregado en esta conexión se manifiesta en los apoyos organizativos, de concienciación, de búsqueda de respuestas apropiadas y sostenibles, de fortalecimiento de capacidades y de entrenamiento con orientación práctica que pueden proveer. Por tanto, la 'suplantación estatal' que dichas organizaciones pudiesen estar haciendo nunca será completa; en otras palabras, **una gestión fortalecida de las inundaciones 'a mayor escala' en todas las regiones y municipalidades en el país sólo será**

posible como consecuencia del fortalecimiento de las agencias de gobierno presentes en esas municipalidades y regiones. Por otro lado, las ONGs tienen una capacidad de entrega cualitativamente distinta (normalmente) a aquella de las instituciones estatales y municipales. Se especializan en otro 'nicho de mercado de servicios de desarrollo y protección contra inundaciones'.

B. Capacidad comunal de reclamo vista por las ONGs

El entendimiento manifiesto por las ONGs de los problemas de capacidad de demanda y negociación comunal refleja de muchas maneras su postura estratégica de respuesta hacia el mismo: el fortalecimiento de capacidades.

Christian Aid entiende el tema en términos quizá más positivos, pero que en todo caso enfatizan la dinámica social, manifiesta como un necesario proceso de lucha popular por el logro de sus cometidos:

'Sí hay capacidad (de reclamo por parte de las comunidades). La gente ha participado en eventos públicos, plantones, comparecencias, denuncias radiales y por T.V... Se ha participado bastante aquí en los cabildos abiertos. Los reclamos van dirigidos a las alcaldías, a las empresas privadas, a la CEVS, a empresarios particulares, al gobierno mismo y a ministros en particular'.

En su opinión estas acciones sí han ayudado, pues: (a) Hay mayor participación en instancias como las mesas de incidencia de GR. (b) Hay obras que se quisieron imponer y por la presión de la población se dejaron de hacer. Por el contrario, hay obras que por presión popular se están haciendo. (c) Hay procesos a los cuales el Estado da mayor importancia, incluso los medios de comunicación le han puesto ojo, producto que la gente los ha denunciado (ejemplo lo de las esferas de Omoa). (d) Hay obras que han hecho más rápido, como la reparación de bordos por parte de la CEVS. (e) Las municipalidades han dejado de otorgar o han quitado permisos para obras y proyectos que aumentan el riesgo. (f) Las mismas municipalidades se han visto presionadas a obligar al gobierno central, o a la CEVS, que hagan cosas porque su municipio lo está demandando. (g) Los gobiernos tienen más cuidado de cómo distribuir la ayuda humanitaria y en la ejecución de las obras están como siendo más transparentes en cuanto se invierten cada cosa que se hace.

'... Las acciones antes mencionadas resultan en el fortalecimiento de las capacidades comunales para prevenir y, en cierto grado, responder y adaptarse a los desastres naturales y el cambio climático, en sus propias localidades. El proyecto tiene un componente que **es la incidencia política**. Allí se está tratando de fortalecer capacidades. Hay un módulo de "Incidencia política para la Gestión de Riesgo" donde (se) da los pasos para hacer incidencia. Se ha logrado que haya mayor conocimiento y dominio de las leyes, pero también la capacidad de reclamo y demandas de las comunidades se ha fortalecido. En la medida que la gente conozca a lo que tiene derecho de hacer y no hacer, en esa medida van a mejorar las cosas.

El nuevo marco legal, que incluye una Ley de Transparencia y Acceso Público a la Información, puede ayudar'. (Claudina Reyes, Christian Aid; énfasis nuestro).

Paralelo a las oportunidades que abre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la presentación de reclamos puede útilmente incluir trabajo de abogacía orientado a niveles más altos, en la reforma a las leyes y políticas.

Para el IISI, una estrategia principal de su quehacer es: 'facilitar procesos de capacitación para el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones en incidencia política en gestión de riesgo'. (César Ramos, IISI)

El interlocutor afirma también, en una reflexión que subraya los peligros del reclamo, que 'Aquí la muerte de ambientalistas es grave, entonces no es extraño que la gente tenga miedo de defender sus derechos'.

La CASM (Tocoa) ve el fenómeno quizá desde el punto de vista negativo, enfatizando el cansancio, las limitaciones culturales y el miedo de la gente, pero a la vez manifiesta su compromiso con el fortalecimiento de capacidades y declara que las ONGs son vistas cómo una alternativa más transparente que el Estado mismo:

'Fortalecer las organizaciones comunitarias es el mandato de la institución (CASM) en relación a gestión de riesgos y en ello se abordan actividades para fortalecer las capacidades de prevención, preparación y respuesta... Hace poco se inició hablar de gestión de riesgo, 3 años más o menos. **Mucha gente asocia los fenómenos con castigo divino.** La gente pierde los datos de los eventos, entonces no veo que haya una gran presión de la sociedad civil, también que la gente tiene miedo... La gente se cansó de solicitar, hay un bajón de la sociedad, cansancio de la gente, la gente ha sido deliberante. Solicita a las instituciones (no gubernamentales) porque somos más transparentes que el Estado. Existe poca credibilidad en el gobierno y somos alternativos, sin embargo varias veces los regresamos a que busquen ayuda con el gobierno para que ellos cumplan y sean responsables. Muchas veces logramos hacer proyectos donde el Estado pone la parte en esos proyectos'. (Noel Landaverde, CASM, Tocoa; énfasis nuestro)

Para Popol Nah Tun, existe capacidad de reclamo, pero **falta sistematicidad y contundencia en las acciones** por un lado, y **falta capacidad de respuesta de parte de las instancias estatales** por el otro:

'Sí hay reclamos, (pero) me parece que los reclamos son poco sistemáticos... Probablemente los reclamos no tienen estrategias de incidencia claras, no hay una fuerza de presión sobre esa demanda que realmente movilice las autoridades. De parte del gobierno no hay mucha disponibilidad de responder a ese tipo de reclamo; no se ha logrado **construir un nivel de dialogo ó concertación...** entre esos grupos afectados y los niveles de gobierno. Creo que allí (es

necesario que) esa inversión en la participación ciudadana efectiva se logre trasladar a participación política decisoria. También hay que aceptar que hay una limitada capacidad de gerencia en los gobiernos en general... y obviamente (eso) obstruye la capacidad de responder de alguna manera más eficiente. El enfoque hacia las comunidades ha sido la capacitación, organización, el desarrollar la capacidad de respuesta'. *(Roque Rivera, Popol Nah Tun; énfasis nuestro)*

La CASM en Choloma confiere importancia a la capacidad de demanda de las poblaciones a través de sus CODELes:

'Se siente que ellos tienen más poder de gestión ante la municipalidad incluso hay CODELes que van directamente a gestionar a la CEVS, van a presionar y eso creo que les ha ayudado bastante para que se hayan realizado en la zona algunas obras de mitigación'. *(Emilio Erazo, CASM Choloma)*

C. Capacidad comunal de reclamo vista por las instituciones estatales y oficiales

El tema de la capacidad comunal de reclamo, por diseño de esta investigación, se acordó abordarse solamente a nivel regional y local. Por tanto la pregunta no fue planteada a las instituciones oficiales 'centrales', pero el tema sí se tocó con tres instituciones oficiales, la CEVS, el Proyecto USAID-MIRA y la Cruz Roja Hondureña que fueron abordados en relación a sus competencias regionales. A continuación se resume la evidencia de éstas recopilada.

El Componente de Manejo Integrado de Cuencas del USAID-MIRA indicó que

'Se imparten talleres para que los miembros de las comunidades elaboren sus planes de prevención y respuesta, utilizando un cuaderno de trabajo que han elaborado. AID quiere impulsar lo que se llama "el Sistema de Comandos de Incidencia", y ya empezó a trabajar con COPECO. El Sistema de Comando de Incidencia lo que enseña a los miembros es a seguir procedimientos para tomar decisiones en cualquier tipo de manejo. Se han hecho simulacros con la participación de (3,000 personas) en todos los ejercicios'. *(Romeo Bernal, Manejo de Cuencas, USAID MIRA)*

Por su parte, la CEVS, que concede que existe capacidad de reclamo de las comunidades, declara que:

'Hay grupos sociales muy concientes y correctos en cuanto a exigir cumplimiento de la calidad de la obra. Vienen y se involucran y le están dando seguimiento y reportan cuando ven algo que no se está haciendo de forma correcta. Usan los canales adecuados para venir y decir "miren fíjense que vimos tal cosa, porque no la toman en cuenta". Hay otros que únicamente se dedican a criticar. Entonces lo que tratamos de hacer es integrarlos, de manera que nombren una

persona de parte de los grupos para que supervisen'. *(Humberto Calderón, CEVS)*

La Cruz Roja Hondureña, desde una postura más crítica, manifestó que:-

'La asistencia humanitaria es un derecho de las comunidades que les asiste amparado en Convenio de Derecho Internacional Humanitario, que nuestro país es firmante; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y (en) muchas bases jurídicas, en las cuales dice que la ayuda humanitaria es un derecho. Mientras la política se involucre en la asistencia humanitaria, no van haber verdaderos líderes que se preocupen porque la asistencia humanitaria les quede a ellos. La asistencia humanitaria en nuestro país, muchas veces se da por color político y no por necesidad'.

'Los CODEM están liderados por los alcaldes y ellos son políticos. Entonces mientras la política esté metida en la asistencia humanitaria, yo lo dudo mucho... Cruz Roja Hondureña con otro grupo de ONGs (ACT, ASONOG, Visión Mundial, Caritas) estamos trabajando en (el desarrollo de un) material educativo comunitario, para enseñar a las comunidades que la asistencia humanitaria no es un regalo ni un favor que le hace el gobierno. Lo que pasa es que hemos girado la asistencia humanitaria, hablando de ella como que si es el favor que tenemos que agradecer a alguien. Hay sectores que no les conviene que las comunidades sepan que tienen ese derecho, porque cuando las personas sepan que la asistencia humanitaria no es un regalo y que es un derecho, van a poder legalmente demandar a personas o instituciones que están jugando con ese derecho que ellos tienen. Nosotros trabajamos enseñándoles sus derechos en las comunidades, en relación a cual es su papel después de una emergencia. No es un trabajo exclusivo de la Cruz Roja, hay varias ONG que lo hacen. *(Lourdes Ardón, Cruz Roja Hondureña)*.

D. Capacidad comunal de reclamo vista por los CODEMs

Finamente, se resume a continuación las percepciones expresadas sobre el tema por los CODEMs mismos.

Para el CODEM de Choloma

'Los CODEL participan en hacer las peticiones ante la CEVS, o también se presentan ante el CODEM. Luego éste va a la CEVS a proponerlas (a ellos) cómo personas dedicadas a la administración de los desastres y se ha logrado (la satisfacción de las peticiones) en la mayoría de los casos en cosas muy puntuales. Algún tipo de petición se hace por escrito, otras se presentan como CODEM acompañados de representantes de los CODELes y patronatos. No hay capacidad en la gente de parar una obra, pero también es peligroso darle esa potestad a los CODELes si no se capacitan debidamente'. *(Julio Hernández, CODEM Choloma)*

Desde la perspectiva del CODEM de la AMDC no es la capacidad de reclamo de las comunidades lo que limita la respuesta a sus necesidades, afirmándose (implícitamente) que son los recursos limitados los que le impiden al CODEM AMDC dar respuesta a todas las solicitudes recibidas:

'No es la capacidad que tienen las comunidades, si no la abrumadora solicitud que tenemos de ellos. Tenemos miles y miles de solicitudes, unas no las podemos hacer hoy pero agarramos todas esas solicitudes y tratamos de marcarlas en el plan. Lógico, para todo esto se requiere presupuesto. Entonces la capacidad de ellos es abrumadora. ¿Por qué? Porque nosotros tenemos las puertas abiertas. Los mecanismos de petición que las personas usan son: personal (ellos vienen acá), luego por teléfono, radio, notas. *(Coronel Roberto Mendoza, CODEM AMDC)*

Para el CODEM de La Masica, que ha desarrollado un sistema SAT innovador, el tema es más bien técnico, enfocado en el desarrollo de capacidades de respuesta.

'Reducir su vulnerabilidad capacitándolos en varios temas específicos como (Identificación de las principales amenazas de la comunidad, primeros auxilios, identificación de rutas de evacuación, lugares para albergues) y también fortaleciendo su capacidad de gestión. Lo que se pretende es que la comunidad tenga la capacidad de poder manejar una emergencia siempre y cuando esté dentro de su capacidad de respuesta instalada, y la suficiente capacidad para reducir su riesgo'. *(Oscar Alcántara, CODEM MASICA)*.

E. Capacidad comunal de reclamo: síntesis

Del panorama anteriormente esbozado, se colige que:

Los CODELes:

- **Valoran el apoyo recibido de parte de las ONGs** en términos de organización y fortalecimiento de sus capacidades de incidencia y negociación, pero **resienten el abandono** al cual están sometidos, particularmente de sus respectivos CODEMs.
- **Acusan debilidades** en 'no hacer gestión cómo se debe' y en la carencia del apoyo resuelto de las comunidades para apoyar sus peticiones.

Las ONGs entienden el panorama en su complejidad:

- Por un lado, **se reivindicán logros** en términos de acciones de presión ejercidas por las comunidades mediante distintos mecanismos, que ya producen resultados, cambiando las actitudes de los entes gubernamentales centrales o regionales, a veces convenciendo a las municipalidades mismas a apoyar las demandas comunales.

- Por el otro, **hacen insistencia en el fortalecimiento de las capacidades de reclamo**, con fundamento en derecho, a la vez que **advierten de los potenciales problemas asociados a ello**, incluyendo la incapacidad gubernamental para responder, la carencia de acciones sistemáticas de reclamo, y el peligro personal para los que son identificados como líderes ambientales. Esto abre la pregunta de qué tan bien está pensada la estrategia actual de reclamos y hasta qué punto esta investigación pueda ayudar a enfocar mejor los reclamos por parte de las comunidades y las ONGs que las apoyan.

Las instituciones oficiales parecen divergir más en su entendimiento del fenómeno.

- Cruz Roja manifiesta los **problemas asociados a la politización** de las ayudas humanitarias y la **falta de reconocimiento del derecho** que asiste a las comunidades a recibirla (y por extensión a recibir protección contra inundaciones).
- **Otras ven el tema como uno técnico**, enfatizando en la capacidad de toma de decisiones para reaccionar a las circunstancias que puedan presentarse.
- La CEVS por su lado reconoce la capacidad de los grupos de la sociedad civil de ejercer presión, y **agradece que esa presión se ejerza en forma ordenada**, sugiriendo además que los grupos deben incorporarse al proceso de supervisión de las obras que la Comisión patrocina.

Los CODEMs por su parte, parecen manifestar posturas fuertemente influenciadas por la perspectiva de quien las dirige. Esta evidencia sugiere que:

- En unos casos los CODEMs se convierten en efectivos aliados de los CODELes y les apoyan en sus reclamos, a la vez que advierten del riesgo de conferir ciertas potestades a los CODELes en ausencia de capacitación.
- Para el CODEM de la AMDC, los CODELes y las manifestaciones organizadas de la sociedad civil tienen una abrumadora capacidad de reclamo, en parte propiciada por su política de 'puertas abiertas'.

No es posible ser totalmente contundente en la apreciación de las capacidades comunales de reclamo, en términos de afirmar que sí las hay o no las hay. **Las hay**, es claro, y éstas **han sido fortalecidas** por la organización comunal y la capacitación en incidencia que se ha recibido de parte de las ONGs, pero también es claro que **éstas tienen limitaciones**, tanto por la capacidad de las organizaciones de base mismas de ejercer presión en forma sistemática, por su desconocimiento de los derechos nacional y universalmente reconocidos que les asisten, por la incapacidad actual de las instancias gubernamentales de responder efectivamente a tales reclamos por los motivos ya señalados en la apertura de esta sección que incluyen, pero no se limitan a, la carencia de recursos monetarios para

inversión en obras de protección, y por los riesgos que los mismos puedan significar, particularmente si hay intereses grandes en juego (el país tiene mártires ambientales). Es notorio que si los reclamos se presentan no únicamente como denuncias de problemas, sino que se sugieren también soluciones a los mismos y las comunidades están en la disposición de comprometer acciones y contribuciones de su parte, parece ser que se lubrica el camino para acciones más expeditas y satisfactorias.

6.2. Conclusiones de los hallazgos: capacidad comunal de reclamo

De los hallazgos sobre la capacidad comunal de reclamo por la vigencia de los derechos de protección contra inundaciones y desastres naturales realizados por esta investigación, se puede concluir lo siguiente:

- **Para muchas comunidades la protección que contra inundaciones puedan recibir no surge como una dádiva o concesión gratuita.** Su provisión efectiva se enmarca en un balance de posibilidades limitadas, acotadas por los problemas propios de la capacidad de desempeño de las instituciones públicas cargadas con dicha responsabilidad, y de los organismos no gubernamentales que aceptan responsabilidad por desarrollar acciones que resultan en ello. **Por tanto, las comunidades deben ejercer acciones de diversa índole orientadas a obtener los beneficios de dicha protección.**
- **No es posible ser totalmente contundente en la apreciación de las capacidades comunales de reclamo, en términos de afirmar que sí las hay o no las hay.** Las hay, es claro, y fortalecidas por la organización comunal y la capacitación en incidencia que se ha recibido de parte de las ONGs, pero también es claro que éstas tienen limitaciones, tanto por la capacidad de las organizaciones de base mismas de ejercer presión en forma sistemática, por su desconocimiento de los derechos nacional y universalmente reconocidos que les asisten, por la incapacidad de las instancias gubernamentales de responder efectivamente a tales reclamos, y por los riesgos que los mismos puedan significar, particularmente si hay intereses grandes en juego (el país tiene mártires ambientales).
- **Se sugiere que si los reclamos se presentan no únicamente como denuncias de problemas, sino que se proponen soluciones, se facilita el camino para su solución,** particularmente cuando las comunidades están en la disposición de comprometer acciones y contribuciones de su parte, parece ser que se lubrica el camino para acciones más expeditas y satisfactorias.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta sección final del reporte, se abordarán las conclusiones y recomendaciones generales³ que de las preguntas principales de la investigación, tal cual delineadas en la Sección 1 de este reporte, se desprenden.

El propósito central de esta investigación ha sido el de explorar cómo los principios de rendición de cuentas y no-discriminación pueden influir en la formulación de políticas hacia la gestión de las inundaciones y fortalecer la práctica en respuesta a los riesgos derivados del CC. Inicialmente el investigador principal consideraba que ambos temas podrían ser estimados como 'artículos de lujo' en un contexto en el cual, cómo se ha ilustrado en este reporte, se trabaja con recursos limitados y en una cultura que tradicionalmente no ha dado mucha cuenta de sus acciones. Sin embargo, durante el curso de este estudio, ha sido evidente que el investigar las políticas y prácticas actuales desde la óptica de la rendición de cuentas – revisando cómo los procesos de rendición de cuentas se estructuran y operan- constituye un ejercicio útil. Resulta, igualmente, que el principio de la inclusión social nos da un buen punto de entrada en la problemática que hemos abordado aquí.

7.1. Rendición de cuentas

Este estudio ha analizado hasta qué punto la rendición de cuentas es aceptada y articulada por los gobiernos (central y municipales) al igual que por las instancias organizativas oficiales, municipales, comunales y no gubernamentales que participan de las actividades de reducción de riesgos a desastres (RRD) en el país.

Cómo se delineó en la Sección 1, se considera que la rendición de cuentas tiene tres propósitos básicos, a saber, el dar fe del cumplimiento de responsabilidades y roles, la construcción de un clima de confianza entre los actores basado en un fundamento de probidad, y el estimular un proceso positivo de aprendizaje institucional, tanto a partir de la posibilidad de reflexión sobre los resultados de las acciones propias, cómo de las de los demás.

Las conclusiones que se abstraen son que aun cuando existe un proceso formal de rendición de cuentas, ante todo 'hacia arriba' y considerando que dichas cuentas rendidas son sobre todo financiero-económicas, administrativas, contractuales y técnicas, **la rendición de cuentas**, por su propia 'dirección' **no es satisfactoriamente transparente**, por un lado (es decir, no se rinde cuentas de tal naturaleza a *todos* los actores concernidos, 'horizontalmente' y 'hacia abajo', que quisieran saber de las

³ Las conclusiones específicas que sobre los temas de rendición de cuentas, inclusión social, cambio climático y capacidad comunal e institucional de reclamo se desprendieran de los hallazgos de esta investigación han sido delineadas al final de cada una de las secciones (3.4, 4.4, 5.3 y 6.2) que arriba abordan dichos temas, y el lector es referido a éstas, como un complemento a lo que aquí se discute.

acciones institucionales); por el otro, **la naturaleza de lo que se rinde no satisface en buena medida las expectativas** de quienes esperan cuentas –y por tanto no se construye de la mejor manera un **clima de confianza**.

La promoción de una efectiva comunicación entre los actores del ‘sistema’ de gestión de desastres en el país también aun deja mucho que desear. En el sector oficial, existen notables vacíos de comunicación entre instituciones, que se reflejan en una pobre rendición ‘horizontal’ de cuentas y que acarrearán dificultades serias de coordinación entre pares. En dicho sentido las ONGs indicaron ser las que mejores niveles de coordinación horizontal experimentarían, mismos que a su vez aun no han logrado estructurarse en una forma rigurosa y sistemática, más allá de la voluntad individual de hacerlo.

7.2. Inclusión Social

El presente proyecto ha sido diseñado para proveer introspecciones hacia **si**, en relación a la gestión de inundaciones en Honduras, **existe un fenómeno ‘de procesos políticos e instituciones que ponen en desventaja a los pobres’**; es decir, si los gobiernos están movilizando acciones para la protección común contra las inundaciones, o si por el contrario, están dividiendo a la gente en distintos niveles de protección –defendiendo a algunos y abandonando a otros. Esto es identificar el punto al cual las políticas y prácticas de la gestión de inundaciones en los niveles nacional y regional son sensibles, o ciegas, al principio de no-discriminación.

La evidencia que emerge de este estudio en torno a dicha pregunta es una notable diferencia en perspectivas, entre, por un lado, la sustancial extensión de la percepción de la no discriminación *declarada* por los representantes de los actores institucionales entrevistados (Tabla 4.2.) y las opiniones expresadas por sus pares (Tabla 4.3.) por el otro. Muchos de los otros actores del ‘sector’ de RRD entrevistados fueron críticos, (desde sus puntos de vista) de la falta de atención a la inclusión social por parte de sus colegas.

La evidencia encontrada también permite concluir que, en general, la ‘discriminación positiva’ hacia las poblaciones que están particularmente en riesgo a inundaciones y desastres no es actualmente parte de las acciones oficiales, y es débil en la cultura y marcos mentales oficiales.

7.3. Capacidad de Reclamo

Un tercer tema abordado por esta investigación es el de la **‘capacidad de reclamos’** que las comunidades tienen ante las instituciones formalmente cargadas con la responsabilidad de proveer protección contra las inundaciones, con base en los derechos que les asisten por recibirla. La evidencia colectada en el transcurso de esta investigación permite concluir que en efecto, tal cual se formuló como supuesto en este trabajo, **la**

vigencia de los derechos a dicha protección surge en la práctica, no cómo una dádiva, sino cómo producto de una dinámica social que implica capacidades de petición, demandas y negociaciones (y, a veces, conflicto social). En ello, las comunidades y sus organizaciones se sostienen en un delicado balance entre los factores que fortalecen sus capacidades de demanda, en buena medida determinados por su habilidad para organizarse, para desarrollar capacidades mejor informadas de incidencia en los actores tomadores de decisiones, y para plantear no sólo problemas sino también sus posibles soluciones, y aquellos que la inhiben, vinculados con el temor a represalias, la desorganización, la falta de conciencia y el desconocimiento de cómo hacer incidencia positiva.

7.4. Cambio Climático

Otro tema importante abordado por esta investigación ha sido el del **grado al cual el 'CC' es entendido por las instituciones** de gestión de riesgos ante inundaciones en el país, bajo el supuesto que la capacidad de formular lineamientos de políticas y prácticas de adaptación ante este fenómeno supone la necesidad de tener, cuanto menos, un entendimiento conceptual y práctico del mismo. Es claro que los orígenes del cambio climático tan sólo se empiezan a entender por la ciencia en la actualidad, y que hay bastante más del fenómeno que terminar de entender. Así también es claro que las repercusiones completas del fenómeno también están en proceso de ser descubiertas, aunque ya se sugieren varios escenarios posibles vinculados a dichas repercusiones.

En el país el debate científicamente informado que se ha podido sostener sobre el CC es escaso y existe una necesidad urgente de ampliar dicho debate, particularmente si de alguna forma se habrán de establecer políticas públicas orientadas a manejar las consecuencias del mismo. Aun pese a ello, ya la acción de las ONGs principalmente, y la de las comunidades, sugiere estrategias, en general consideradas correctas para la adaptación al cambio climático, y dichas líneas de trabajo deben ser fortalecidas.

7.5. Marco legal y político actual

Se confirma que no existe un marco coherente de leyes y políticas públicas en torno a la gestión de riesgos en el país. **Hace falta articular roles y responsabilidades coherentes y claros para las instituciones de RRD.**

El marco legal actual enfatiza las funciones de respuesta a emergencias, rehabilitación y reconstrucción de zonas dañadas cómo las prioritarias para la COPECO. **Se habla de prevención** de desastres y emergencias, particularmente en el Reglamento de la Ley de Contingencias Nacionales de 1999, **pero esta función no se ha llevado a la práctica rigurosamente.**

La propuesta del anteproyecto de ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras parece ser un paso firme en esa dirección, pero la

iniciativa necesita dinamizarse más. Se espera entonces que la iniciativa del SINAGERH venga a llenar el vacío, a partir de la construcción participativa de tal marco de políticas públicas.

El proceso de consulta sobre las futuras políticas tendrá que tomar en cuenta los aspectos mencionados en este informe: jurídicos, políticos, económicos, financieros y sociales.

7.6. Prácticas innovadoras

En este contexto, es importante tomar en cuenta las buenas innovaciones que ya están existentes en el país. Se resume en el **Apéndice 2** lo que se pudo aprender sobre las prácticas innovadoras desarrolladas a nivel local y regional.

7.7. Recomendaciones a partir de este estudio preliminar

El hallazgo principal de este estudio es que los dos principios - rendición de cuentas e inclusión social- pueden ser útiles para estructurar el debate y la discusión con miras a fortalecer las leyes y políticas sobre la RRD en Honduras.

Por su propia naturaleza como un estudio exploratorio, esta investigación identificó las formas de rendición de cuentas que operan, pero no pudo profundizar más en el detalle de su contenido, ni la dinámica de su articulación. Por ejemplo, el análisis del porqué la COPECO parece 'no hablarse con la CEVS' hasta dilucidar qué es lo que en la práctica acota la voluntad de las ONGs de sostener y enriquecer sus canales de coordinación. Cabe, por tanto, la recomendación de articular tal investigación.

Una hipótesis para investigación en una fase subsiguiente es la de si una cultura fortalecida de rendición de cuentas en Honduras estaría acompañada de una práctica mejorada de inclusión social. Esto surge de la observación de las circunstancias presentes en las cuales una rendición de cuentas débil, particularmente 'hacia abajo', aparece (hasta donde este estudio exploratorio ha indicado) como un factor conducente a una cultura débil de inclusión social –incluyendo menos aperturas a la realización exitosa de reclamos.

Se puede investigar también hasta qué punto el sistema de RRD está creando confianza entre sus 'afiliados' y hasta que punto dichos afiliados se comunican efectivamente entre sí y tienen éxito en predecir los problemas y necesidades de desarrollo del 'sistema' de RRD en Honduras. Las respuestas a estas preguntas han sido planteadas arriba, y deben interpretarse cómo conclusiones preliminares.

Enfocándose en los principios de no-discriminación y 'discriminación positiva', se puede analizar de manera más profunda, a partir del mapeo de las otras instituciones relevantes a la RRD en Honduras, hasta qué punto el sistema de RRD en Honduras podría tener más éxito en la entrega de

protección efectiva incluso a las poblaciones más vulnerables y pobres. De esta forma, los 'artículos de lujo' de hecho se pueden convertir en herramientas de uso común.

8. REFERENCIAS

Caplan, K. (2005): 'Partnership Accountability- Unpacking the Concept', Building Partnerships for Development n Water and Sanitation, Practitioner Note Series

Comisión Permanente de Contingencias (1990): Decreto 9-90 E (Ley de Contingencias y su Reglamento)

Folland, C.k., y Karl, T.R. (2001): 'Observed Climate Variability and Change' en Houghton, J.T. et al (eds.) (2001): 'Climate Change 2001: The Scientific Basis', Tercer Reporte de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, Cambridge University Press, Cambridge

Fúnez, D.E. y Lara, O. (2006): 'Disaster Risk Reduction in Honduras: Experience Summary to Date' Christian Aid, September, mimeo

La Gaceta, Diario Oficial de Honduras (1990): 'Acuerdo No. 121-99 (Reformas a la Ley Nacional de Contingencias). Tegucigalpa 18 de mayo

La Gaceta, Diario Oficial de Honduras (1990): Decreto Ejecutivo No. 13-90 (Creación de la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula), Tegucigalpa, agosto 22

PNUD (2006): 'Informe sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua' Mundiprensa Libros, Madrid



Apéndice 1: Contexto geográfico y humano en las áreas de estudio

CUENCA DEL RÍO AGUÁN

Características geográficas	La cuenca del río Aguán forma parte de la Vertiente del Atlántico. Cubriendo un área aproximada de 10, 266 km ² , se localiza entre los 15°25' y 16°00' latitud Norte y entre los 85°25' y 87°00' longitud oeste (ver Figura 1). La vertiente de la cuenca está formada por la cordillera Nombre de Dios al Norte y al sur por la montaña de Botaderos y la Sierra de la Esperanza. La elevación máxima es de 1,300 msnm y hay una pendiente media de 0.40%. (Balance Hídrico de Honduras, 2003)
Características hidrológicas	Recibiendo más de 45 afluentes en su curso, el Río Aguán tiene una longitud de 275 km. La precipitación media es de 1,648 mm/año para una aportación de 7,329 millones m ³ /año. (Balance Hídrico de Honduras, 2003)
Clima	El tipo de clima en la cuenca es "Vx" "Lluvioso de altura". Los promedios más bajos de lluvia se presentan en los meses de marzo y abril, siendo marzo el más seco del año. La estación lluviosa comienza alrededor del 10 de mayo y termina el 19 de noviembre, siendo los meses más lluviosos junio y septiembre. El periodo seco corresponde a los meses de noviembre a abril, coincidiendo con la llegada al país de los frentes fríos y masas de aire polar en noviembre, diciembre y enero. (Zúñiga Andrade, 1990).
Datos demográficos	La población total de la cuenca es de aproximadamente 277,182 habitantes, con una densidad poblacional de 27 hab/km ² . (:ESA Consultores, 1997)
Ciudades y asentamiento humanos principales	La centros poblacionales mas importantes en la cuenca y su población son: Yoro (15, 161 hab.), Olanchito (25, 040 hab), Tocoa (30,716 hab); entre los centros poblacionales de tamaño medio en la cuenca se encuentran Sabá (10,370 hab) y Sonaguera (10,658 hab). (Censo Poblacional 2001)
Actividades económicas	El área ha experimentado tasas rápidas de crecimiento económico desde finales de los años 70s, por haber sido zona de asentamiento campesino en los programas de re-ubicación poblacional de la reforma agraria, que llevaron consigo un gran proyecto agro-industrial de la palma africana, y cítricos. En la parte alta y media de la cuenca se dan los cultivos anuales no permanentes, generalmente de granos básicos y hortalizas; en la parte media y baja, cultivos permanentes de banano, palma africana y pastizales para ganadería.
Riesgo a inundaciones	El crecimiento poblacional que se ha dado en los últimos años, ha venido a aumentar la exposición de población ante la amenaza por inundación. Las inundaciones son muy comunes en la cuenca, presentándose a todo lo largo del río Aguan y afluentes principales, pero, especialmente, en la parte baja de la cuenca, llegando a inundar superficies de 1 a 5 km de ancho (o sea aproximadamente 2.5 km a cada lado del río) (ver Figura 2).

Figura 1. Ubicación de la cuenca, en el contexto nacional.

Figura 2. Áreas Vulnerables a inundación.
Fuente original: AOT, SERNA, USGS, CIAT

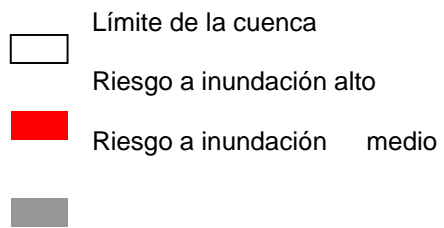
 Inundación 1 km
 Inundación km

CUENCA DEL RIO CHOLUTECA

Características geográficas	<p>La cuenca del Río Choluteca forma parte de la Vertiente del Pacífico de Honduras y se encuentra ubicada entre la coordenada 87°30'E, 14°30'N y 86°30'E, 13°00'N, en la parte central y sur de Honduras entre los departamentos de Francisco Morazán, Choluteca, el Paraíso y Comayagua, abarcando un total de 47 municipalidades. Cuenta con un área aproximada de 7,580 km², ocupando aproximadamente el 7% del territorio nacional (ver Figura 1) (Fuente: Tabora 2003).</p> <p>El relieve de la cuenca es bastante irregular, con la presencia de cadenas montañosas, valles, altiplanicies y la planicie costera del Pacífico. Gran parte de la cuenca está formada por áreas muy escarpadas, el punto de altura máxima estando a 1,700 msnm. La cuenca tiene una pendiente media de 0.49%. Los diferentes aspectos geográficos establecen varias regiones con características muy propias, como el altiplano ubicado entre las ciudades de Danlí y el Paraíso, los valles de El Zamorano, Morocelí, Támara y los cañones del Río Choluteca. (Balance Hídrico de Honduras, 2003)</p>
Características hidrológicas	<p>El río principal de la cuenca es el Río Choluteca, que se origina en La Montaña de Hierbabuena, posteriormente fluyendo de sur a norte por la ciudad de Tegucigalpa, y luego hacia el sur en la cuenca. La longitud del río es de 349 km. La aportación de la cuenca es de 3,032 millones m³/año y una precipitación media de 1,327mm/año. (Balance Hídrico de Honduras, 2003)</p>
Clima	<p>El clima en la cuenca es un tanto complejo ya que se ve influenciado por la topografía y la cubierta vegetal, lo que hace que éste sea variable en toda la cuenca. El tipo de clima es "Vb" "Lluvioso con invierno seco". El mes más seco del año es febrero. La estación lluviosa se inicia a principios de mayo y termina a fines de octubre, siendo junio y septiembre los meses más lluviosos. La precipitación media en la cuenca es de 1,285 mm y una temperatura media anual de 23.13°C. (Zúniga Andrade,1990).</p>
Datos demográficos	<p>La población total de la cuenca es de aproximadamente 1,184,266 habitantes, con una densidad poblacional de 78.4 habitantes por km²; es una de las zonas con mayores concentraciones de población del país, habitando allí el 20% de la población hondureña.</p>
Ciudades y asentamiento humanos principales	<p>En esta cuenca se encuentran dos ciudades importantes: el Distrito Central (Tegucigalpa y Comayagüela) (819,867 habs) en la parte alta, Danlí (47,310 habs) en la parte media y Choluteca (76,135 habs) en parte baja. De la población total habitando en la cuenca el 38% es económicamente activa (ver Figura 3).</p>
Actividades económicas	<p>En el Distrito Central, siendo la capital de la república, se encuentran las oficinas del gobierno y el empleo público que generan. El sector de servicios, las actividades comerciales y manufactura a pequeña escala son económicamente importantes. En las zonas de ladera de la cuenca se practica la agricultura de subsistencia, algunas actividades agrícolas con giro comercial a pequeña escala, la ganadería de ladera, y las artesanías. En el valle de Choluteca, las actividades predominantes son agricultura, ganadería, horticultura, cultivos permanentes, producción agroindustrial de la caña, la camaricultura, el comercio y el sector servicios. En las zonas costeras de la cuenca, la gente vive de la pesca artesanal, el empleo en la camaricultura y las actividades agrícolas intensivas como la caña, y la producción de sal.</p>
Riesgo a inundaciones	<p>Los procesos de deforestación, la transformación en el uso del suelo y en general, el mal manejo de la cuenca, han favorecido la erosión acelerada, sedimentación en los cauces y llanuras, contribuyendo de esta manera a la intensidad y la frecuencia de las inundaciones. Como consecuencia de esta situación, la cuenca del río Choluteca fue una de las más afectadas en Honduras debido a las inundaciones originadas por el Huracán Mitch; de las zonas afectadas se pueden mencionar la ciudad de Tegucigalpa que fue severamente afectada al desbordarse el río, cobrando vidas humanas y destruyendo la infraestructura aledaña al cauce; el poblado de Morolica que desapareció completamente en parte intermedia de la cuenca y la ciudad de Choluteca, con pérdida de vidas humanas, infraestructura y daños a grandes extensiones de cultivos (ver Figura 2). En Tegucigalpa como en la ciudad de Choluteca, habitan aún muchas personas en zonas vulnerables que fueron afectadas durante el Huracán Mitch. Los habitantes de Morolica se establecieron en una zona más alta, y actualmente donde estuvo asentado el pueblo se encuentra deshabitado.</p>

Figura1. Ubicación de la cuenca en el contexto nacional.

Figura 2. Mapa de riesgo a inundaciones.



Fuente: SINIT

CUENCA DEL RIO CHAMELECÓN

Características geográficas	La Cuenca del Río Chamelecón forma parte de la Vertiente del Atlántico, cubre un área de 4,427 km ² , tiene jurisdicción de 3 departamentos, Copán, Cortés, Santa Bárbara, y jurisdicción de 31 municipalidades (ver Figura 1). La altura máxima es de 1,200 msnm y tiene una pendiente media de 0.47%. (Fuente: Balance Hídrico de Honduras, 2003)
Características hidrológicas	La longitud del río es de 256 km. La precipitación media es de 1,526 mm/año para una caudal de 3,264 millones m ³ /año. (Fuente: Balance Hídrico de Honduras, 2003)
Clima	El tipo de clima es "Vk" "muy lluvioso de barlovento, semiestacional". Los promedios mensuales de la lluvia en marzo y abril son los más bajos. La estación lluviosa comienza aproximadamente del 15 de mayo hasta mediados de noviembre, siendo junio y septiembre los meses con mayor precipitación. El período seco corresponde al efecto de la llegada de las masas de aire frío. (Zúniga Andrade, 1990)
Datos demográficos	La población total de la cuenca es de aproximadamente 1.25 millones de habitantes, con una densidad poblacional de 225 personas/km ² (Censo Nacional 2001)
Ciudades y asentamiento humanos principales	La mayor concentración de la población se encuentra en San Pedro Sula (483,384 hab) y Choloma (126,402 habs). La Lima (49,480 habs) y La Entrada Copan (est. 12,000 habs), son otros centros poblacionales importantes en la cuenca. (Censo Nacional 2001)
Actividades económicas	San Pedro Sula es la ciudad industrial de Honduras. Aquí se encuentra la mayor parte de la industria de la maquila, dando oportunidad de trabajo aproximadamente a 100,000 habitantes, principalmente asentados en las localidades de Choloma y Villanueva. En general, el Valle de Sula ha sido zona agroindustrial desde las primeras décadas del siglo pasado. Los suelos fértiles han propiciado el desarrollo agrícola, siendo sus rubros más representativos el banano, plátano, palma africana, cítricos y granos básicos. En el Valle de Sula genera alrededor del 55% del Producto Interno Bruto del país, que representa alrededor del 40% de las exportaciones. (Banco Central de Honduras (nf) Honduras en Cifras)
Riesgo a inundaciones	El Valle de Sula es una zona vulnerable a inundaciones, las cuales cada año causan daños a las viviendas, fuentes de ingreso, red vial, servicios básicos, agricultura, y a la población en general (ver Figuras 2 y 3). En la inundación que se dio durante el Huracán Mitch, en el Valle de Sula los cultivos de exportación más importantes tuvieron pérdidas significativas como el 85% del banano, 60% de la caña de azúcar, 28% de la palma africana.

Figura 1. Ubicación de la cuenca, en el contexto nacional.

Figura 2. Mapa de riesgo a inundaciones.

Fuente: SINIT

Figura 3. Inundaciones en la parte baja de la cuenca del río Chamelecón, después del Huracán Mitch.

(Fuente: Centro Canadiense de Percepción Remota.
Ministerio de Recursos Naturales)

CUENCA DEL RÍO ULÚA

Características geográficas	La cuenca del río Úlua forma parte de la Vertiente del Atlántico, comprendiendo un área de 22, 817 km ² . Tiene jurisdicción de 11 departamentos: Atlántida, Comayagua, Copán, Cortés, Francisco Morazán, Intibuca, La Paz, Lempira, Ocotepeque, Santa Bárbara y Yoro (ver figura 1). El punto de elevación máxima está a 1,500 msnm y la cuenca tiene una pendiente media de 0.42%. La longitud del Río Ulúa es de 358 km. (Balance Hídrico de Honduras, 2003)
Características hidrológicas	Para una precipitación media de 1,477 mm/año, la aportación de agua de la cuenca es de 16,959 millones m ³ /año. (Balance Hídrico de Honduras, 2003)
Clima	Por su gran extensión presenta diferentes condiciones climáticas y diferentes regímenes pluviales. El clima predominante es "Vx" descrito como "lluvioso de altura". Los meses que presentan los promedios más bajos de precipitación son febrero y marzo. La estación lluviosa comienza alrededor del 4 de mayo durando hasta finales de octubre. Junio y septiembre son los meses con mayor precipitación. El periodo más seco corresponde a los meses de marzo y abril. (Zúñiga Andrade E.1990)
Datos demográficos	La población total de la cuenca es de aproximadamente 3 millones de habitantes, que representan el 48% de la población del país. La densidad poblacional media es de 121 personas/km ² . (www.mbrs.org.bz)
Ciudades y asentamiento humanos principales	Las ciudades más grandes de la cuenca incluyen a Progreso (94,797 hab.), Comayagua (60,078 hab), Santa Rosa de Copán (28,292 habs), Santa Bárbara (14,475 habs), y Gracias (7,581) (Datos poblacionales del Censo Poblacional de 2001, el más reciente).
Actividades económicas	Entre las actividades económicas principales en toda la cuenca están la agricultura comercial y de subsistencia y las actividades pecuarias. Recientemente ha habido una tendencia a grandes industrias agrícolas. Las actividades económicas en la parte baja de la cuenca corresponden a las actividades desarrolladas en el Valle de Sula, en el cual se encuentra instalada más del 80% de la industria manufacturera y textil de Honduras. El valle genera alrededor del 55% del PIB de Honduras (Honduras en Cifra, 1998-2000). No obstante, por su gran extensión, la cuenca abarca zonas económicamente más deprimidas, en los departamentos de Lempira, Santa Bárbara, Comayagua e Intibucá. En el Valle de Sula, se encuentra la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula que es la encargada de la infraestructura contra inundaciones. La cuenca del río Úlua es de mucho interés para el país por la oferta total de agua y por el alto potencial generador de energía. En esta cuenca se localizan las centrales hidroeléctricas Francisco Morazán (El Cajón) la más grande de Honduras con una capacidad de 300 MW, y las más pequeñas de Río Lindo, Cañaverál y El Nispero. (SERNA, Perfil Ambiental de Honduras 1997)
Riesgo a inundaciones	Las inundaciones es uno de los principales problemas de la cuenca (véase Fig 2) que afectan principalmente las zonas aledañas a los cursos fluviales, y, muy importantemente, las áreas bajas del Valle de Sula. Podemos afirmar que en general la protección brindada por la infraestructura contra inundaciones en el valle no garantiza protección para eventos de periodos de recurrencia mayor a los 25 años. Existen zonas bajas en el valle que están sujetas a inundaciones a partir de fenómenos de menor periodicidad, debido a la topografía del lugar. El río no está afectado por la marea en su desembocadura, las partes de alta vulnerabilidad lo son por la geografía

Figura1. Ubicación de la cuenca, en el contexto nacional.

Figura 2. Áreas en rojo riesgo alto a inundación.

Nota:

No se obtuvieron mapas con mayor resolución. Sólo se logró obtener mapas de riesgo a nivel de cuencas a través del SINIT (éstos mapas no tienen una confiabilidad de 100%).

Los mapas con mayor confiabilidad son los presenta la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula (CEVS) de la cuenca del río Ulúa y Chamelecón.

**CUENCA DEL RÍO ULÚA Y CHAMELECON,
INCLUYENDO EL VALLE DE SULA.**

Apéndice 2: Ejemplos de Practicas Innovadoras a nivel local y regional

La **CEVS** ha creado un Departamento de Cuencas, que viene a reflejar la 'ampliación' de la visión de la gestión de riesgos, con un enfoque más integral en las cuencas en su conjunto y han terminado una consultoría para la construcción de la represa de El Tablón, que servirá para el control de caudales del Rio Ulúa, y por lo tanto control de inundaciones en el valle, como también para la generación de 20 MW y el suministro de agua a las poblaciones y para riego.

Christian Aid ha logrado que ciertas municipalidades dejen de hacer sólo planes operativos de emergencia y hagan planes de gestión de riesgo incorporados a los planes de desarrollo municipal, y que destinen presupuesto para la GR. Gracias a la capacitación y organización, la población tiene más capacidad para poder asegurar sus vidas, ya que conocen sus amenazas y sus propios escenario de riesgo; se organizan para una mejor respuesta ante emergencias; conocen de SAT, del manejo de ayuda humanitaria, y de sus derechos con respecto a la ayuda humanitaria. Con el proyecto BDRC (Construyendo Comunidades Resistentes a los Desastres, por sus siglas en inglés) se están implementando mecanismos para que la gente asegure sus medios de vida (cultivos adaptables a la inundación, viveros elevados, construcciones en polines, modificación de los calendarios de cosecha para disminuir riesgos de pérdida, sistemas de drenaje rápido, pequeñas obras y prácticas de protección de taludes, etc.).

La **CASM** en Tocoa está dando charlas sobre el tema de GR a los niños, y se ha logrado a nivel municipal que avalen tales temas en los planes de estudio de las escuelas. Trabajan en la formulación de planes de emergencia en lenguaje sencillo, que la gente pueda entender. Han desarrollado la herramienta del mapeo participativo como mecanismo para que la gente evalúe sus propias amenazas y niveles de vulnerabilidad y se organice a nivel comunal para dar respuestas ordenadas a los desastres.

Popol Nah Tun tiene construida en la zona del Aguan una base organizativa, con capacidad de gestión, identificación de amenazas, y respuesta. La gente ha hecho su mapeo y hay zonas que están debidamente identificadas como zonas de riesgo. Está trabajando en 25 comunidades con sistemas agroecológicos, utilizando la "escuela de campo", un sistema de investigación participativa donde el productor se va convirtiendo en un investigador en su propia parcela. El trabajo incluye barreras vivas, labranza mínima, incorporación de abono orgánico, control biológico de plagas y mejoramiento genético de semillas. Las técnicas reducen el área para darle de comer a una familia; permiten la conservación del agua y del suelo, reduciendo sedimentos a los cauces y contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad. Se busca integrar en un modelo de desarrollo rural la reducción de la vulnerabilidad en todo sentido (ambiental, social y económico).

El CODEL de Panamá hizo mapas de riesgo con participación de la comunidad, donde se han identificado las zonas mas vulnerables y rutas de evacuación; ha

implementado cultivos alternativos (plátano, árboles frutales), ha hecho fogones mejorados. Maneja un SAT operado por la comunidad; se capacitaron para el manejo del pluviómetro.

El **CODEL de Kelekele** elaboró un mapa de la comunidad en el cual identifican las zonas vulnerables, las rutas de evacuación, el albergue y las familias más vulnerables en la comunidad. Tienen un plan de prevención y el mapa es realmente el resultado de todo el trabajo que se ha hecho en la elaboración del plan. Han recibido el curso de incidencia política, lo que les ha servido para hacer una mejor negociación con la alcaldía. Se presentan ante las autoridades a plantear los problemas, llevando posibles alternativas y tratando de poner siempre la comunidad una contraparte.

El **GFS de Nola** ha logrado el cambio en las prácticas agrícolas, dejando la cultura de la quema y el uso de agroquímicos por formas más amigables con el medio ambiente.

El **Proyecto USAID MIRA** capacita para que las personas puedan interiorizar que están insertas dentro de una cuenca, ilustrando las cómo las externalidades de unos afectan a otros, vinculando los temas de desarrollo, producción y manejo de recursos naturales con el tema de riesgos y vulnerabilidad, Ha logrado construir la figura del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) en ciertas municipalidades, que actuará en emergencias, pero que también funcionará en temas de prevención en momentos de no-emergencias. Implementa sistemas agroforestales para combinar la producción agrícola con el aprovechamiento del recurso forestal, se desarrollan programas de fogones mejorados para reducir el consumo de leña y plantaciones forestales puras para reforestación. Apoyan en la elaboración y aplicación de ordenanzas municipales para detener el avance de la frontera agrícola y la deforestación.

El **CODEM de La Masica** ha desarrollado una experiencia muy exitosa con el diseño y operación de un sistema de alerta temprana, operado por familias campesinas en la parte alta de la cuenca, que miden la precipitación pluviométrica y los niveles en los cauces de agua, para dar alerta de crecidas a un centro de control operado por el CODEM que a su vez previene a los moradores de la parte baja de la cuenca de los riesgos de inundaciones. El SAT garantiza su sostenibilidad ante la disponibilidad de pocos recursos. Se trabaja con voluntarios e instrumentos sencillos, pero el sistema da buenos resultados.

La **CASM en Choloma** hará una gira de intercambio con un CODEL de uno de los proyectos pilotos en Lempira, para comparar escenarios distintos (Valle de Sula y la zona montañosa de Lempira), con diferentes amenazas y diferentes recursos.

El **CODEM de la AMDC** ha iniciado procesos de educación llamados "Escuela Protegida" a través de los cuales se les enseña a los alumnos el tema de la prevención, la organización interna del centro educativo y de la comunidad, a hacer sus propios simulacros, y a desarrollar sus propios planes de emergencia. Ha desarrollado un sistema de información asistido por computadora que se llama

“IDEAL” que indica la zonas donde están ubicados los 339 albergues disponibles para la población de la ciudad (que planean expandir a 1,000), la capacidad de los mismos, y su categoría. Han logrado que 70 barrios y colonias tengan su propio mapa de riesgo y un censo referenciado de la población. En el mapa se puede ver la zona de riesgo, las rutas de evacuación etc, y se encuentran divulgados en los barrios y colonias respectivos.

Apéndice 3: Matrices sumarias de los hallazgos de la investigación

NIVEL NACIONAL

	Institución	COPECO	UNAH	PNUD
	Entrevistado	Marcos Burgos.	Nabil Kawas.	César Moradel
	Cargo	Comisionado Nacional	Coordinador, Maestría en Gestión de Riesgos, UNAH.	Consultor en Gestión de Riesgo
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	Según la ley y reglamento de ley de La COPECO, ésta debe "Adoptar las medidas orientadas a atender a la población, la reconstrucción y la rehabilitación de las áreas dañadas; programar y desarrollar diferentes actividades, a fin de prevenir consecuencias negativas en las zonas de más incidencia de fenómenos naturales" El 90% de las actividades realizadas responden a labores en preparación y respuesta. Se hace mucho menos trabajo en las áreas de prevención, mitigación y adaptación.	La UNAH se involucra en el tema de Gestión de riesgos, en la parte técnica, académica y monitoreo.	En la actualidad impulsa junto con DIPECO (Departamento de Ayuda Humanitaria de la UE) un proyecto a nivel centroamericano, el cual consiste en recopilar información sobre preparación contra desastres y gestión de riesgos.
2	Sistema, proyecto, acciones.	Trabajan de cerca con los comités de emergencia (locales, municipales y empresariales) en temas de fortalecimiento institucional y fortalecimiento de las capacidades locales vía apoyo logístico, suministros, capacitación.	Desde 2003/2004 se está trabajando en la formación de recurso humano capacitado, a través de las maestrías que la UNAH ha establecido en "Gestión de Recursos Hídricos con énfasis en hidrología y aguas subterráneas" y una "Maestría en Gestión de Riesgo y Manejo de Emergencias" Pertenece al Instituto de Ciencias de la Tierra creado recientemente en la UNAH. La UNAH ha avalado dos diplomados técnicos en distintos temas: inundaciones, deslizamientos y derrumbes, que son los más importantes en el país.	Se está haciendo un inventario de experiencias en preparativos para la gestión de desastres y gestión local de riesgos, con el objetivo de divulgar estos temas (herramientas novedosas, métodos y lecciones) a través de un catálogo a nivel centroamericano.
3	Aceptación de responsabilidad a protección	La responsabilidad como tal es aceptada, trabajando en la medida de lo posible en lo que la ley atribuye, ya que los recursos con los cuales trabajan son limitados.		
4	Que, como y a quien rinden cuentas.	La COPECO sólo rinde cuentas al Tribunal Superior de Cuentas, y dichas rendiciones son sólo financieras, del destino de los fondos y de los procedimientos de compra, pero no de las acciones de la Comisión ni mucho menos de sus resultados. No existen procesos para la rendición de cuentas a las gentes en las		

		<p>zonas atendidas. Se requieren mecanismos de auditoría social externos a las comunidades. Muchas veces solicitar rendición de cuentas puede estar ligado a represalias.</p>		
5	Sensibilidad a la no discriminación en los planes y en la práctica.	<p>En el caso de las respuestas a emergencias, no se pueden hacer diferenciaciones por condición socioeconómica, género, raza y creencias. (Ello implica que si bien este principio protegería a aquellos que fueran discriminados por ser pobres, no se pueden justificar discriminaciones positivas bajo el mismo principio).</p>	<p>Lo poco que hay para protección de inundaciones son generales para toda la población. Conforme a ello, no debería haber discriminación. Las instituciones tratan de apoyar en la medida de sus recursos para atender las emergencias con un enfoque en las zonas más vulnerables, incluyendo el apoyo de las ONG en las comunidades más pobres. La voluntad existe pero faltan recursos.</p>	<p>En relación al marco legal: La ley actual limita la capacidad de respuesta, no es una ley eficiente, se pretende que la autoridad municipal tome decisiones, pero no se respalda la toma de decisiones locales.</p>
6	Comprensión, evolución, acciones de adaptación al Cambio Climático (CC). Marco políticas públicas.		<p>Las instituciones públicas no tienen conocimiento del tema. En general se mezclan conceptos, hay confusión entre lo que es el cambio climático y sus causas y efectos.</p>	<p>El tema del cambio climático empieza a sobresalir desde el año 2000 aunque ha tomado más realce en los últimos tres años, pero el tema aun no se ha entendido bien, los CODEL y los campesinos tienen una intuición sobre las cosas pero no manejan instrumentos. Se requiere más compenetración en el tema.</p>

	Institución	Congreso Nacional	ASONOG	Programa de Mitigación de Desastres Naturales (PMDN)
	Entrevistado	Diputada Doris Gutiérrez	Francisco Machado	Eliseo Silva
	Cargo	Coordinadora de la Comisión de Desastres Naturales del Congreso Nacional.	Director Ejecutivo ASONOG	Director del programa
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	<p>Una de las primeras acciones ha sido sobre la ley del SINAGERH, para poder meterla a Congreso y sea aprobada, pero COPECO aún no se la ha entregado.</p> <p>En segunda prioridad ha sido la organización y capacitación de la gente, como elementos claves para la prevención y atención de desastres.</p> <p>En el tema educativo, empujando porque en el currículum de educación básica se incluyera el tema de gestión de riesgo.</p> <p>Gestionar (ante finanzas, presidencia) para que asignen fondos a COPECO.</p> <p>Presencia y ayuda con lo poco que se puede en el lugar del desastre.</p>	<p>En general no hay claridad en los roles ni en las responsabilidades de los que estamos trabajando en el tema, pero básicamente de un Estado que no tiene una política sobre la temática.</p>	<p>En una primera fase se hizo la recopilación de estudios hidrometeorológicos de país; la definición de las organizaciones encargadas de los pronósticos climáticos; recomendaciones para el mejoramiento de los pronósticos meteorológicos; y un sistema de apoyo a la toma de decisiones para el apoyo al control de inundaciones. Se planea una segunda fase con 20 nuevos municipios, en la cual se duplicará lo que antes en la primera etapa, que fueron los planes de ordenamiento territorial y los planes municipales de emergencia.</p>
2	Sistema, proyecto, acciones.	<p>Cuando hay una acción de desastre yo lo que hago, es comunicarme con el CODEM y con COPECO y me voy con ellos al lugar del desastre; a veces consigo algunas ayudas con el congreso para los afectados, pero el presidente del congreso apoya cuando el quiere, últimamente como hemos estado en una posición contraria a las posiciones de él, no ha dado absolutamente nada.</p> <p>He visto en la práctica, que hay algún interés de organizar las poblaciones en los CODELs, tal vez no se integra toda la población, pero si hay prioridad de los barrios en riesgo y quizás se ha organizado un 40%, yo he ido varios barrios y colonias y he visto que la gente está organizada, lo que falta es más capacitación.</p>	<p>Estamos finalizando el programa (comunidades resilientes), es un proyecto de generación de capacidades para hacer comunidades resilientes a los desastres.</p> <p>Hemos retomado lo del proyecto de comunidades resilientes, en el marco de lo que es la mesa nacional de gestión de riesgo.</p> <p>Nuestra apuesta es fortalecer todo lo que son las mesas regionales y la mesa nacional, a tal grado que podamos llevarla a un nivel de consolidación, para que sea la instancia tanto de aglutinamiento de los sectores más afectados en la cuestión de riesgo, pero también de capacidad de propuesta y de incidencia, para que tomen su actitud hacia esta problemática.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación de 22 estaciones telemétricas, 32 estaciones totales y una estación terrena en el SMN. • Se ha montado un sistema de software para el modelaje de crecidas, por simulación. • instaló SATs en cinco municipios; Jutiapa (Atlántida), Machigua (Yoro), Río Negro, Santa Rita (Copán), Choloma, El Negrito-Morazán. • Se han realizado procesos de caracterización y planeación territorial en 61 municipios vulnerables. • Se hicieron mapas de uso del suelo y zonas de riesgo delimitando las planicies de inundación • Se diseñaron obras de mitigación que han incluido bordos, cajas puente, sistemas de manejo de aguas pluviales,

				<p>etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se han realizado 40 obras no estructurales que incluyen protección de taludes, preparación en manejo de cuencas y otros como acompañamiento a la obra estructural. • Se apoyará a la DGRH en la determinación de los umbrales de alerta temprana en base a las huellas de crecidas máximas. • Se apoyará a la DGRH en una gira para la revisión de las estaciones.
3	Aceptación de responsabilidad a protección	<p>La aceptación de responsabilidad es en forma relativa, el cambio de gobierno cada 4 años afecta porque no hay una continuidad.</p> <p>En la Comisión tenemos muchas limitaciones, más actuamos por pura voluntad.</p> <p>La aceptación de responsabilidad depende del grado de compromiso personal, del entendimiento de lo que es la temática.</p> <p>El fundamento de la aceptación de la responsabilidad, debe de partir de la personalidad, un ciudadano (a) que está conciente de una responsabilidad debe asumirla en todos sus roles.</p> <p>Lamentablemente la mayoría de la gente que llega a la institución pública no llega con un compromiso de mejorar la eficiencia del sistema público si no más bien que llega viendo que consigue para su propio beneficio.</p>	<p>Explica el hecho de que aparentemente el tema de gestión de riesgo no está en la prioridades de los tomadores de decisiones, por falta de conocimiento real de lo que significa el no atender este problema del tema de la gestión de riesgo, y de los costos mucho más económicos que serian en atender en la prevención, que cuando ya se da un desastre.</p> <p>También hay que decir que hay poca visión y nuestros políticos y los que apoyan técnicamente a los políticos no son capaces de ver un asunto como el riesgo, como una oportunidad inclusive para los procesos de planificación del desarrollo.</p> <p>Yo no quisiera pensar que hay una intencionalidad, si no más bien una falta de visión, de incapacidad de entender el problema y del riesgo que hay en no hacer una inversión más responsable sobre esto.</p>	
4	Que, como y a quien rinden cuentas.	<p>Fundamentalmente hay un sistema de "rendición de cuentas" de acuerdo a lo que plantea el Tribunal Nacional de Cuentas, inclusive hay un funcionario en cada institución (en COPECO y en la corporación municipal); este funcionario se encarga de alguna manera, de poder ver que las cosas se vayan haciendo bien.</p>	<p>En relación a la CEVS, por lo menos que nosotros conozcamos, nunca ha habido una auditoria de costo beneficio o una auditoria que profundice en cuestiones de costos, calidad y mucho menos la cuestión de pertinencia de una inversión de esas.</p> <p>Nosotros y otras organizaciones planteamos la posibilidad de hacer una</p>	<p>El PMDN sostuvo, al final, una reunión con los 61 alcaldes, que fue una rendición de cuentas. Estaba programada una evaluación del impacto del programa que no se hizo porque el Banco Mundial consideró que el proyecto debería continuar.</p> <p>No existen más mecanismos de rendición de cuentas.</p>

		<p>La "rendición de cuentas" que hay se maneja en un nivel hacia arriba (contralores, auditores), menos en forma horizontal (de igual jerarquía) y casi invisibles hacia abajo (las comunidades).</p> <p>La rendición de cuentas debe ser: información financiera y además los resultados y los impactos, entonces desde ese punto de vista, para mi no hay rendición de cuentas como tal, lo que hay son informes financieros.</p>	<p>investigación a la CEVS.</p> <p>Hay una resistencia extraordinaria de la CEVS a que se le haga auditoria, ellos sienten que es para afectarlos; entonces queda la sospecha porque si no quiere que se le audite, algo esconde.</p>	
5	Sensibilidad a la no discriminación en los planes y en la práctica.	<p>El sistema general de la vulnerabilidad afecta por supuesto a los más pobres.</p> <p>Los pobres se ven parcialmente cuando están en una situación de desastres, se les lleva una pequeña ayuda y luego se olvida de ellos, no se les da seguimiento ni nada.</p>	<p>El mandato institucional que tenemos es la opción por los pobres, de allí nosotros aseguramos de que todo nuestro trabajo este orientado a las personas más vulnerables.</p> <p>Las áreas a trabajar, han sido las de mayor vulnerabilidad, que está tipificado por municipios y en los municipios en sectores específicos de comunidades que son afectados de alguna manera recurrentemente.</p> <p>Otro criterio ha sido, donde hay organizaciones afiliadas nuestras u organizaciones con las que hemos hecho trabajos conjuntos en los momentos de emergencia.</p> <p>Que haya disponibilidad de las comunidades y de los municipios, para contribuir a la ejecución de las actividades determinadas.</p> <p>Se acerca prácticamente el trabajo de formación y capacitación directamente a los comités locales, en ese sentido creo yo que se hizo un trabajo de asegurar que fueran zonas vulnerables y las más pobres.</p> <p>En relación a la CEVS, creo que ha habido cierto enfoque a las comunidades pobres por parte de ellos, no porque ellos lo hayan identificado si no más bien por la presión</p>	<p>El mandato del PMDN es la realización de las acciones indicadas en los 61 municipios más vulnerables, seleccionados conforme los criterios del CATIE.</p> <p>Los perfiles de los proyectos a realizar se siguen de la identificación y selección de los sitios críticos.</p> <p>La selección de la obra es parte de las funciones de las alcaldías. En el proceso, no necesariamente se priorizan los intereses de los más vulnerables.</p>

			de la población que se organizó y ha estado un poco encima de ellos y les han hecho hasta tomas de carreteras.	
6	Comprensión, evolución, acciones de adaptación al Cambio Climático (CC). Marco políticas públicas.	<p>No la gente no entiende, la gente sólo ve los efectos.</p> <p>El tema de CC es un tema un poco técnico, aquí nos dieron una charla y quedamos en la luna.</p> <p>La gente no entiende mucho, lo que la gente hace es que lo relaciona con el fin del mundo.</p> <p>En las instituciones hay un nivel de conocimiento sobre el tema de CC, pero a nivel de lo que es la acción concreta hay limitaciones, el mismo recurso financiero.</p> <p>Todas esas actividades de adaptación al cambio climático, creo que le han dicho algo al gobierno, pero no como política pública.</p> <p>Ahora también se impone la cultura de las transnacionales con la biotecnología, entonces hay como dos movimientos.</p>		<p>En general no se le da la importancia debida al tema. Hay mucho desconocimiento del mismo.</p> <p>El PMDN puntualiza la importancia de realizar una gestión de cuencas. Algunas instancias, como SERNA han desarrollado algunas iniciativas que incluyen fogones mejorados para la reducción de las emisiones de Carbono, la reducción de los HFCs y la promoción del biodiesel y los programas de Jatropa.</p>

NIVEL REGIONAL Y LOCAL				
	Institución	Comisión Ejecutiva Valle de Sula	Christian Aid	Instituto de Investigación Social para la incidencia (IISI)
	Entrevistado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Humberto Calderón 2. Marcos Sandoval 3. Luís López 4. Jorge Cuadra 	Claudina Reyes	Cesar Ramos
	Cargo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unidad de planificación y gestión 2. Director ejecutivo 3. Coordinador de Proyectos 4. Departamento de Cuencas. 	Coordinadora nacional del Proyecto BDRC (Construcción de comunidades resilientes a desastres)	Facilitador técnico en incidencia política.
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	<p>Según artículo 4 del decreto ejecutivo N°.13-90 La CEVS tiene la responsabilidad de realizar todas aquellas gestiones relacionadas con el desarrollo del valle y en consecuencia algunas de sus atribuciones serán recopilar toda la información relacionada con el control de inundaciones y estudios realizados en relación a los RRNN del Valle, gestionar contribuciones económicas ó técnicas, promover los principios técnicos y filosóficos que conlleva el desarrollo integral del valle a través de concertaciones con los grupos productivos, participar como organismo coordinador en todos los proyectos de infraestructura que se realicen en el valle, formar archivo de todos los documentos relacionados con las gestiones, participar ante los organismos gubernamentales en la toma de decisiones relacionados con los recursos agua, tierra, flora y fauna del valle.</p> <p>En la práctica lo que se hace es el manejo de recurso agua en función de los cauces, ya sea con infraestructura ó de algunas políticas junto con las alcaldías; construcción de obras: bordes de protección, canales, vados, puentes, gaviones, represas (proyecto de represa el Tablón).</p> <p>Se tiene un SIG, donde se ha creado toda una base de datos donde se ha recopilado</p>		El IISI facilita procesos de fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales en incidencia política en general y de manera particular de organizaciones vinculadas a la Gestión del Riesgo.

		todo tipo de información de la cuenca (mapas, censos, estudios, registros hidrológicos)		
2	Sistema, proyecto, acciones.	Hay una dinámica de reunirse con los diferentes sectores; analizan, valoran y visitan y en base a esto hacen las obras de infraestructura, tomando en cuenta también la programación de la CEVS.	Construcción de comunidades resilientes a Desastres.	Desde el IISI se está acompañando técnicamente el proceso de auditoría social a la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula promovido por varias organizaciones de la región tales como la Red de Comisiones de Transparencia del Valle de Sula, el Foro Social Valle de Sula y la Mesa de Incidencia para la Gestión del Riesgo del Valle de Sula.
3	Aceptación de responsabilidad a protección	La responsabilidad es aceptada por la CEVS en base al decreto 13-90 principalmente con la construcción de infraestructura y en base a la demanda de la población.		El IISI no tiene ninguna responsabilidad directa en este sentido, en cualquier caso sería una opción solidaria pero bajo ninguna obligatoriedad.
4	Vinculación con instancias nacionales, oficiales, ONGs	La CEVS depende del gobierno y la junta directiva es precedida por el vicepresidente de la república; han hecho algunos trabajos menores con alcaldías y algunas obras en forma conjunta con el sector privado. La COPECO esta aislada de la CEVS no toma en cuenta a la Comisión. No existe una buena relación con las organizaciones (ONG) ya que estas generalmente les critican lo que hacen, lo mismo pasa con la prensa que confronta las instituciones con la sociedad. Se necesita la cooperación de las ONGs que trabajen en manejo de cuencas. Se tiene una buena relación con los grupos organizados (sectores productivos, grupos de patronatos, cooperativas, etc.) se reúnen constantemente par atender sus demandas.	La idea de la Mesa es hacer converger actores de la sociedad civil como actores gubernamentales (CODEL y CODEM), las ONGs en algunas oportunidades participan en las Mesas. Las ONGs tienen en algún momento sinergia con algunos CODEM pero con otros no, en algunos casos las ONGs sirven de facilitadores para fortalecer el CODEM pero otras veces se convierte en una competencia entre una instancia y otra. Por ejemplo en Progreso la relación entre el CODEM y el resto de las instituciones ha sido históricamente muy mala por cuestiones políticas. En cambio La Lima es un buen ejemplo de cómo un CODEM se ha empoderado de la responsabilidad y ha sabido coordinar con las ONGs. COPECO está tratando de incidir por lo menos a nivel regional (Comisionado regional) intentado unir el trabajo de COPECO con el de la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula, pero no lo ha logrado, también con algunas municipalidades y algunos CODEM, porque estos demandan ayuda de COPECO justamente cuando	Hay una descoordinación de COPECO y la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula, COPECO dice que no hay coordinación con la Comisión, pero tampoco quieren asumir la responsabilidad de la Comisión. En general falta coordinación de las instituciones COPECO, CEVS, SANAA y todas las secretarías; no hay coordinación en el tejido institucional en el tema de gestión de riesgo. Los CODEM generalmente funcionan durante la inversión de las ONGs pero después no. Hace falta vincular CODEL y patronato, porque muchas veces no coinciden en sus planes de desarrollo.

			<p>está la emergencia y después muchos no vuelven a funcionar.</p> <p>No hay un vínculo entre la CEVS, CODEMS y CODELS, la comisión actúa independiente, atiende ciertas demandas que plantea la Municipalidad pero no bajo un plan hecho por la municipalidad; pero también se debe tomar en cuenta cuanto recurso el Estado realmente dedica a la mitigación porque la queja de la CEVS es que el recurso es muy poco, lo cual es valido.</p>	
5	Innovación y mejores practicas	<p>Han creado recientemente un departamento de cuencas.</p> <p>Han terminado una consultaría para la construcción de la represa el Tablón, que servirá para la el control de caudales y por lo tanto control de inundaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha ido cambiando con las municipalidades de hacer solo planes operativos de emergencia hacer planes de gestión de riesgo. • En algunos municipios se ha logrado que las municipalidades destinen presupuesto para la gestión de riesgo. • Consecuencia de la capacitación hay mayor capacidad dentro de la población para poder asegurar sus vidas, ya que conocen sus amenazas y su propio escenario de riesgo; conocen de SAT, del manejo de ayuda humanitaria, de sus derechos con respecto a la ayuda humanitaria. • Se está mejorando en el hecho de incorporar el tema de GR en los planes de desarrollo municipal. • Con el proyecto se esta implementando que la gente asegure sus medios de vida (cultivos adaptables a la inundación, viveros aéreos. • Fortaleciendo capacidades para la incidencia política. 	<p>IISI ninguna porque la gestión del riesgo no es la experticia del instituto.</p> <p>Observando otros organismos es difícil señalar una experiencia modelo, pero se puede mencionar integrantes de CODEL que están bien apropiados de responsabilidad y su rol.</p> <p>CASM hizo proyectos laboratorio en Puerto Cortes, donde intenta fortalecer comunidades.</p>
6	Iniciativa para protección de áreas pobres ó vulnerables	<p>Según el decreto habla de promover los principios técnicos y filosóficos que conllevan al desarrollo integral del valle, mencionando únicamente la concertación con los grupos productivos del valle.</p> <p>En la práctica dicen enfocarse a los más pobres y vulnerables, dando prioridad a proteger vidas, viviendas y luego producción, de hecho es la visión de la</p>	<p>Se revisa el accionar de las municipalidades en el tema, y al negociar los proyectos con ellas se busca que se beneficien zonas que sean de alto riesgo. Ya tienen un mapeo identificado de las zonas donde se puede intervenir y en base a esto se trata de concertar criterios con la municipalidad y que ellos también pongan una parte para el proyecto. De</p>	<p>Acompañar el proceso de auditoría social a la CEVS como mecanismo para incidir en una mejor atención a las comunidades pobres y vulnerables</p>

		<p>institución, en términos generales la política que se ha manejado de la orientación de la protección ha sido para la población más vulnerable.</p> <p>Se tienen identificadas las áreas de mayor riesgo, considerando que es algo cambiante.</p> <p>La comisión prioriza en función del valle, trabaja en base a necesidades y en base a la parte hidráulica (el agua no entiende de límites municipales)</p>	<p>alguna forma se ha logrado que los proyectos sean realmente donde hay mayor vulnerabilidad, mayor necesidad.</p> <p>Hay algunas comunidades que están más absorbidas por otras cosas que por trabajar en GR, con esas comunidades es mucho más difícil trabajar y no es que se excluyan, si no que ellos se autoexcluyen, pero son casos menores.</p>	
7	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad	<p>Se está estimulando el fortalecimiento de las Unidades Ambientales Municipales y se está tomando la decisión de ir a cada una de las municipalidades para estar con ellos unos 3 días y definir las actividades que se haya que hacer puntualmente, y de esa manera tener las pautas de lo que se tiene que hacer en las microcuencas.</p>	<p>El proyecto tiene un componente que es la incidencia política, allí se está tratando de fortalecer capacidades, hay un módulo "Incidencia política para la Gestión de Riesgo" donde da los pasos para hacer incidencia.</p> <p>Se ha logrado que haya mayor conocimiento y dominio de las leyes.</p>	<p>Facilitar procesos de capacitación para el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones en incidencia política en gestión de riesgo.</p>
8	Lecciones aprendidas		<ul style="list-style-type: none"> • El manejo de ayuda humanitaria es más eficiente y transparente. • Ver que a consecuencia de la formación de la capacitación se ha logrado que varios gobiernos locales (municipios pequeños) no solo tomen conciencia si no que tomen el reto sobre la gestión de riesgo. • El proceso fue más funcional trabajando de abajo hacia arriba, es decir empezando con las comunidades y no con las municipalidades como se intentó hacer. • Se tiene que lidiar con la situación política. • Que hay que utilizar a favor las posiciones políticas. • Se debe erradicar la actitud competitiva de algunas ONGs con alcaldías 	
9	Adaptación al cambio climático. (CC)		<p>El tema es nuevo, con el proyecto se está levantando el tema.</p> <p>ASONOG ha hecho dos foros, se hizo un manual (como adaptación al CC, es lo primero en el país).</p> <p>El tema de CC la gente lo relaciona con mayores cantidades de agua</p>	<p>A nivel de las comunidades falta socializar el tema y generar conciencia al respecto. Todavía es un tema de manejo reducido en círculos de instituciones y profesionales.</p>

			(inundaciones), mayores cantidades de sequía, emisiones de gases. Hace falta conocer el tema, no se maneja ni a nivel de gobierno local, las comunidades con las que trabajan poco lo han propuesto, no es un tema ni siquiera como línea de enfoque ligada a la gestión de riesgo.	
10	Discriminación	No hay discriminación porque en base al análisis, valoración de las demandas y la programación que se tiene en la Comisión, se trata de responder; no son obras antojadizas si no que son consensuadas con los grupos organizados. La prioridad se le da a los pobres, claro todos tienen derecho, pero igual se le ayuda un poco más al que tiene menos capacidad de recuperarse y autoprotgerse.	La zona del valle de sula, es de grandes terrateniente, grandes compañías; eso significa que la instancia a nivel del Estado (CEVS) que ha estado haciendo obras de mitigación, y muchas de esas obras estarán vinculadas a la protección de grandes plantaciones, haciendas ganadera ó todo lo que tenga que ver con la empresa privada; se ha ido cubriendo las grandes plantaciones pero aumentando la vulnerabilidad en el casco de las poblaciones y las plantaciones de pequeños productores. Hay mucha demanda de proteger la gran inversión sin importar a quien desprotegen, y algunas obras que están orientadas a "proteger" poblaciones y plantaciones se han hecho de muy mala calidad.	En muchos de los recursos que ha manejado la CEVS, se ha dado un mal manejo, se calculan presupuestos altos que no son, las decisiones que se toman son en base a las personas que tienen más dinero, totalmente ha habido una discriminación favoreciendo a los más poderosos, protegiendo los intereses económicos de los ricos. En relación a la ayuda humanitaria, en algunas comunidades han sido politizadas, el alcalde decide como se reparte, en ese sentido se ve más corrupción en lo CODEM que en los CODEL.
11	Que, como y a quien rinden cuentas.	Rinden cuentas de ejecución presupuestaria a Finanzas, SOPTRAVI, al Ministerio de la Presidencia. Todas las contrataciones y licitaciones son supervisadas por el Tribunal Nacional de Cuentas, y a todo grupo que exige información de cuanto se ha invertido y de que manera. La parte social no ha habido un sistema formal para la rendición de cuentas pero si se ha hecho a través de las autoridades locales a nivel de municipios, patronatos, cooperativas, gremios; en cada reunión con los grupos se evalúa lo que ha hecho la CEVS y de cómo van las obras que se realizan y la calidad de estos, si se han mejorado las condiciones para ello etc. se levantan ayudas memorias para revisar en la	Nadie pide cuenta de todas las decisiones (malas decisiones) que se hacen en la zona. Los informes están enfocados al recurso pero no a si las obras sirven y el impacto que estas tienen (que debería ser parte de la auditoria social). Las ONGs deberían rendir cuentas, pero no lo hacen, no hay practica de auditoria social, le rinden cuentas únicamente a los patrocinadores. La población a la cual estamos llegando se supone nos debe auditar pero no es así.	En el Valle de Sula se ha considerado la rendición de cuentas, se esta trabajando para hacer una auditoria a la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula, con el objetivo de ver el funcionamiento en general y hacer que esta sea más eficiente y transparente. No les gusta dar auditoria, los intereses políticos que se juegan son fuertes. En la Mesa de incidencia en el valle de sula, se pide rendir cuentas, no solo a la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula, también a otras como CASM, ASONOG, Organismos cristianos, etc. que den cuenta de cuanto y como se invirtió el dinero, sin embargo hubo un poco de resistencia de algunas

		siguiente reunión y ver lo que se ha cumplido y lo que no se ha cumplido.		organizaciones. Es muy común que en las Mesas de GR, haya gente corrupta, entonces es difícil pedir rendir cuentas cuando en la misma Mesa hay corrupción. La gente de la comunidad juega un papel muy importante en el tema de rendición de cuentas porque son los que viven el problema, se cuenta con una ley de transparencia, ley municipal, y ahora la ley de GR, lo cual es un fundamento legal para la participación de la comunidad.
12	Capacidad de reclamos, cuales y como se articulan.	Hay grupos sociales muy concientes, correctos en cuanto a exigir cumplimiento de la calidad de las obras; se involucran y le dan seguimiento a las obras, reportan cuando ven que no se está haciendo de forma correcta, usan los canales adecuados para reclamar, hay otros que sólo se dedican a criticar.	La gente no se pronuncia y si lo hace es muy aisladamente, no hay exigencia que se ordene el territorio. Aunque la gente denuncia bastante por radio, ha participado en eventos públicos, plantones, comparecencias, denuncias por TV en los canales que brindan la oportunidad, aquí se ha participado en los cabildos abiertos. Los reclamos van dirigidos a las alcaldías, a empresas privadas, CEVS, empresarios particulares, al gobierno mismo y a ministros en particular.	Las principales quejas de la población es la pobreza, la mala calidad de las obras que se hacen. En la zona la muerte de ambientalistas es grave, entonces no es extraño que las personas tengan miedo de defender sus derechos.

	Institución	CODEM del Distrito Central, Francisco Morazán.	ASONOG
	Entrevistado	Coronel. Mendoza Garay	Richard Terrazas Patricia Méndez
	Cargo	Gerente general del CODEM_DC	Mesas de Incidencia
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	<p>Nosotros tenemos un rol muy grande, porque sólo en Tegucigalpa hay más de 128 barrios y colonias en riesgo y 300,000 personas en riesgo solo por inundación.</p> <p>El CODEM depende de la corporación municipal, y la política principal es hacer obras en el corto, mediano y largo plazo, para proteger a la población en caso de desastre; las obras son estructurales y no estructurales.</p> <p>En el corto plazo hacemos obras de mitigación estructurales, en mediano plazo en lo estructural tratamos de buscar fondos y resolver 4 grandes problemas que tenemos actualmente de deslizamientos; en lo no estructural tenemos un plan a mediano y largo plazo para que la gente pueda defenderse por sí sola, tener capacidad de dar alerta temprana, educación desde nivel escolar, con un sistema integrado de todas las instituciones que trabajamos juntos, <u>preparamos para prevenir los desastres naturales.</u></p>	<p>Algunas mesas regionales, van definiendo algunas acciones de que tienden a dar respuesta a situaciones de emergencia a inundaciones, acciones de prevención y mitigación.</p> <p>Las mesas regionales también promueven capacitación para los miembros de las mesas, hacen incidencia a nivel de sus miembros municipales.</p> <p>Como Mesa, como organización, cuando hay problemas de inundaciones, siempre tratamos de agenciar fondos para atender a cierta gente.</p>
2	Sistema, proyecto, acciones.	<p>La actividad principal de prevención es la educación, nosotros empezamos educándonos nosotros mismos, segundo educamos a los niños con la escuela protegida, educamos al adulto con el AVC (análisis de vulnerabilidad y sus capacidades) que tiene que ver con los desastres y a enseñarle a convivir con la naturaleza y no dañar la naturaleza, educamos a las personas de que no deben echar la basura a los ríos.</p> <p>La otra es utilizar la tecnología suficiente para saber y poder prevenir y tener alerta temprana</p> <p>En estos momentos se está trabajando canalizando ríos.</p>	<p>Cada una de las Mesas identifica temas de incidencia desde un nivel regional, ejemplo Olancho y Danli hay una tendencia al tema minería, occidente también es el tema minería pero tienen una visión más global que es incidir con el que hacer del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo (SINAGERH), la mesa del Valle de Sula se está enfocando en hacerle auditoría social a la CEVS, la mesa del Aguan no ha identificado claramente sus prioridades, porque es una mesa relativamente nueva y que ha actuado más reactivamente ante las inundaciones.</p> <p>Las mesas tienen un eje articulador en la mesa nacional, que es el de incidir con el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en Honduras (SINAGERH), la creación del sistema del SINAGERH, y acompañar los procesos de incorporación del sistema de gestión de riesgo en la currícula escolar.</p> <p>Se está ahora organizando la cumbre paralela de sociedad civil de CC (26-28 mayo) en San Pedro Sula, y estamos haciendo las gestiones ante los gobiernos para hacer un puente, o sea donde las demandas de la sociedad civil sean escuchadas.</p>

			A parte de la cumbre paralela queremos hacer acciones complementarias como marchas pacificas, algunos comunicados, estamos en eso.
3	Aceptación de responsabilidad a protección	<p>Como comité de emergencia la única responsabilidad que tenemos es atender las necesidades del Distrito Central, Cuando hay un desastre donde nosotros no tendríamos la capacidad de resolverlos, tendríamos que pedir el apoyo de COPECO, esa es la ley.</p> <p>La responsabilidad en el tema de la prevención y atención de emergencia es de CODEM y está dado por un fundamento legal, nosotros somos una institución muy seria y responsable y lo hacemos en base a ley, eso es lo que a nosotros nos enmarca y por eso vamos caminando, y nuestra misión es ser líder en gestión de riesgo en esta ciudad capital.</p>	<p>En el proceso de información y capacitación de actores, se tienen que tener claro en que se nos estamos metiendo, que si nos metemos es porque queremos; hay un interés de que si se está es porque se van a cambiar algo; entonces hay cierta aceptación que sabemos a lo que nos estamos metiendo.</p> <p>La incidencia es un proceso, donde la persona o las organizaciones que se meten tienen que estar claras.</p> <p>Nos falta mayor disponibilidad de asumir lo que es gestión de riesgo a cabalidad, por una parte, por otra parte los avances en el tema de incidencia política, el hecho de conformar 7 mesas regionales, es un avance; el hecho que los actores de sociedad civil tengan un espacio de discusión de conocimiento es un avance.</p>
4	Vinculación con instancias nacionales, oficiales, ONGs	<p>La relación con otras instituciones es excelente, el hecho de llevar a cabo el simulacro fortaleció más las relaciones, siempre hay dificultades pero en general las relaciones son excelentes, hasta los taxistas no apoyan.</p> <p>Las relaciones con COPECO, SANAA, Amitigra, Colegio Medico, Bomberos, con todos es excelente.</p> <p>La relación con las otras instituciones es excelente, porque no hay nadie que haga un esfuerzo como el que hacemos, porque es un esfuerzo extraordinario, para ir hablar con todos, convencerlos y demostrarles un plan que funcione.</p> <p>Nosotros tenemos las relaciones a tal extremo, que el problema que tenemos ahora es que hay tanta cooperación, tanta gente que quiere cooperar, que no hayamos como trabajar con todos al mismo tiempo.</p> <p>Hay una buena relación con las diferentes instituciones, por el liderazgo que tiene el CODEM; es importante también que no solamente es que existe liderazgo, si no que las otras instituciones han aceptado, porque ven que lo que CODEM hace es coherente y responsable.</p>	
5	Innovación y mejores practicas	Todo lo que se esta haciendo para prevención de inundaciones, terremotos y para cualquier cosa, es la educación. La misma educación va hacer que los sistemas	La mesa nacional se integra con las otras mesas nacionales de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y la mesa nacional de Panamá, donde tienen dos ejes articuladores:

		<p>sean más eficientes.</p> <p>Se han iniciado unos procesos de educación "Escuela protegida" que es un proceso que se lleva en los centros educativos (34 centros) en este proceso de educación, se les enseña sobre el tema de la prevención, de la organización interna del centro educativo y de la comunidad, hacer sus propios simulacros, tienen sus propios planes de emergencia; es todo un proceso que conlleva educación, relacionado con las obras de mitigación que se hacen con la organización de la comunidad</p> <p>Hay una red de plan de albergues que se llama "IDEAL" que es un software en el cual se indica La zona donde esta ubicado, capacidad del albergue, categoría (centro comunal, iglesias, casa particulares, escuela, colegios, macro albergue como tal); actualmente hay 339 albergues en el programa y la meta son 1,000. CEPREDENAC lo quiere adoptar para Centroamérica.</p> <p>Tienen 70 barrios y colonias, con su propio mapa, un censo referenciado, donde en el mapa se puede ver la zona de riesgo, rutas de evacuación etc. etc. En cada colonia se encuentras estos mapas que hemos hecho.</p> <p>Se hizo un simulacro que duró una semana, donde hubo una movilización de más de 2,000 personas solamente en el ejercicio, sin incluir personas externas que contribuyeron.</p>	<p>Incidir ante el Centro de Coordinación de Prevención de Desastres Naturales de América Central (CEPREDENAC) en lo que es la construcción del plan regional de reducción de desastres, la implantación del mismo y la auditoria social. Se encuentra en proceso de firma del convenio.</p> <p>El tema de cambio climático, se están haciendo las gestiones ante la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)</p>
6	Iniciativa para protección de áreas pobres ó vulnerables	<p>Nosotros tenemos un estudio que los hicieron los japoneses se llama Plan JICA, en ese estudio están los barrios y colonias en riesgo, y nosotros seguimos ese estudio permanente.</p> <p>Están trabajando en base al estudio que hicieron los japoneses, están trabajando específicamente a la amenaza y no más.</p> <p>No somos profesionales que andamos delimitando; si ya está el estudio nos basamos en él, ahora si no está en el estudio y sucede otro fenómeno lo integramos también.</p>	<p>Aunque El CODEM_DC vende la imagen de que está la gente preparada, que hay una capacidad de respuesta; pero el año pasado con lo que paso en ese periodo pequeño de lluvia, que se murieron dos personas, se demostró que no, que el CODEM del municipio todavía a pesar de que tiene mayor asignación de recursos, mayor capacidad técnica financiera, no esta solucionado todo, por la misma vulnerabilidad de Tegucigalpa y los cordones de pobreza.</p> <p>Conozco la experiencia de toda esa zona de colonias marginales, donde no hay ese acercamiento tan excelente con los CODEL, incluso hay unas zonas que se logra porque se podría establecer una coordinación con alguna ONG.</p> <p>Me imagino que hay diferencia en la atención que reciben los CODEL del casco urbano con los que están fuera, de lo que yo conozco, en la áreas más marginales quienes organizan los CODEL generalmente es la comunidad pero con el apoyo</p>

			de una ONG, lo que se hace después es que se viene al CODEM para poder ver como se coordina esfuerzos.
7	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad	<p>Organización y capacitación de los CODELs.</p> <p>Preparar a la población que acciones tomar, a que albergue irse, que planes de emergencia tienen que tener en sus propias casas, porque el primero que debe tener su plan de emergencia es el que vive en cada comunidad.</p> <p>Actualmente tenemos 156 CODELs (la meta son 500), son voluntarios, son formados con personas de la comunidad, son entrenados por nosotros; tenemos programas en el cual les hacemos mapeos, mapas de rescate, controlan su albergue.</p>	<p>Parte de la capacitación que se da para fortalecimiento de capacidades, es precisamente entender contextualmente la gestión de riesgo desde una perspectiva de desarrollo.</p> <p>Estamos tratando de cómo la gente fortalece sus capacidades, como aprende de una manera alternativa vivir con los recursos con los que cuenta y en una manera armónica con su medio ambiente</p> <p>Nuestra lógica es darle a la gente los insumos y las herramientas para cuestionar ciertas cosas.</p>
8	Lecciones aprendidas	Hay voluntad de parte de las comunidades en participar, lo que sucede es que el esfuerzo que se debe de hacer para que esa voluntad se manifieste es grande.	
9	Adaptación al cambio climático.	<p>El tema de cambio climático es un tanto complejo, no ha tenido aquí el impacto que ha tenido en otros países, no se le ha dado la divulgación ni se ha sometido esa información a consideración de muchos; entonces es un tema que no está aquí no es parte del diario vivir, hay prioridades en este momento que tenemos que atender.</p> <p>Del cambio climático, que conocemos de él, pero no hemos dado la divulgación, no se si seríamos nosotros directamente los responsables del tema y no mas bien COPECO.</p> <p>Para nosotros es importante el tema, porque los fenómenos que el cambio climático genera afectan la población, pero no lo tomamos nosotros el tema de cambio climático para poder llevar a cabo algunas acciones.</p>	<p>Para nosotros como mesa nacional, el foro de cambio climático fue valioso, nos sirvió; por lo menos el conocimiento, lo conceptos básicos que manejan los miembros de las mesas que participaron fue valioso.</p> <p>Igual que el tema de gestión de riesgo, el temor que tenemos, es que como es tema boom todo mundo se va a meter al tema de cambio climático y no vamos ir a ver realmente las causas que realmente están generando el cc.</p>
10	Discriminación	<p>Nosotros atendemos los planes del estudio de JICA, donde están los barrios definidos y las zonas para inundaciones. Le damos prioridad a los CODEL que están en zonas inundables, que coincide con zonas pobres, pero también tenemos que hacer comités en zonas residenciales.</p> <p>Para nosotros la prioridad es atender y prevenir desastres en cualquier área, ahora la mayoría de las personas que están afectadas por inundaciones son los barrios que están en la quebrada en la zona de Comayagüela, pero allí habían ricos también, no solo pobres, esas zonas están pobladas de todo tipo de personas.</p>	<p>En esta propuesta del SINAGERH, que va hacer revisada por ONG, gubernamentales, empresas privadas; queremos que la revisen las mujeres, los jóvenes y los minusválidos de manera que la perspectiva de ellos se valla incorporando.</p> <p>Yo veo una discriminación del Estado al tema, el Estado asigna 23.4 millones de lempiras anuales, a la instancia que supuestamente va responder ante una emergencia de desastre, es una tontera.</p> <p>De parte del gobierno hay una discriminación al tema, la importancia de éste.</p>
11	Que, como y a quien rinden cuentas.	Nosotros no manejamos el dinero, manejamos los proyectos, la parte administrativa la hacemos con procedimiento, yo	Cuando concebimos el proyecto de las mesas, hablamos de tres momentos: conformación, consolidación y transferencia.

		<p>justifico que necesito tal cosa, mandamos cotizaciones y ellos mandan las cosas o sea ellos administran (en caso de fondos internacionales)</p> <p>En la parte de los fondos nacionales, el alcalde hizo un fideicomiso, se paga en el banco.</p> <p>La alcaldía tiene personal capacitado que hace la rendición de cuentas de lo que se ha hecho cada año, porque cada gerencia no rinde cuentas, si no que lo hace la institución toda (la alcaldía).</p> <p>Los proyectos que hacemos tienen que tener todos los controles, y esto más, tiene datos específicos, costos específicos, cierre de proyectos con fotos y todo</p> <p>Tenemos informes de todo lo que hacemos semanal, mensual y las memorias, después vamos a rendir cuentas, nos llevan a la gerencia con el plan, allí hay un sistema donde está lo programado, se compara con lo que se tiene y nos califican.</p> <p>El simulacro que se hizo, es parte de la rendición de cuentas de lo no estructural, donde se ve la capacidad de respuesta de las personas; en el simulacro hubo observadores japoneses, de las Naciones Unidas y todos los donantes, fueron a verificar el ejercicio.</p>	<p>En la primera y segunda parte la responsabilidad ha sido de ASONOG, encargado de gestionar los recursos y facilitar los eventos del accionar de las mesas</p> <p>En la tercera parte, la idea es generar un acercamiento con las agencias de cooperación y que éstas canalicen directamente a las mesas.</p> <p>En la primera y segunda parte se va hacer rendición de cuentas desde un punto de vista técnico, más el control de auditoria interna que tenemos. Entonces es muy difícil se podría decir la rendición de cuentas de las mesas en el manejo de fondos, porque solo se les facilita cierta cantidad de dinero para algunos eventos.</p>
12	Capacidad de reclamos, cuales y como se articulan.	<p>Hay una abrumadora solicitud que tenemos de los comités de emergencia local, tenemos miles y miles de solicitudes.</p> <p>Los mecanismos de petición que las personas usan es: personal ellos vienen acá, luego por teléfono, radio, notas.</p>	<p>Definitivamente la capacidad de demanda hay que considerarla, es un tipo de proceso, es parte de la incidencia o sea entablar ese proceso de demanda.</p> <p>Algo importantes en eso seria: Que la gente de las mesas está en ese proceso de fortalecimiento en relación a las leyes, y utilizar cierto mecanismos de participación ciudadana que las mismas leyes nos dan</p> <p>Nos falta en cierto temas decir esto negociamos esto no negociamos, estamos viendo eso de trabajarlo un poco más.</p> <p>Ya han sucedido casos de amenazas hacia miembros de las mesas, y en estos casos lo que se hace es hacer publica la amenaza, ir a derechos humanos, publicar la amenaza a la mayor cantidad de actores, cambiar rutas; y también como dice Francisco Machado confiar en la voluntad de Dios.</p>

	Institución	USAID/MIRA	CODEM, La Masica
	Entrevistado	Romeo Bernal	Oscar René Alcántara
	Cargo	Coordinador componente integrado manejo de cuencas.	Voluntario CODEM
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	El Proyecto Manejo Integrado de Recursos Ambientales (USAID/MIRA) es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y está programado para un periodo de cuatro años (2005-2008). El proyecto tiene como objetivos que la población hondureña fortalezca su capacidad de manejo y conservación de los recursos naturales como un factor que directamente incide en sus condiciones y calidad de vida. En este mismo sentido, el Proyecto USAID/MIRA también persigue el crecimiento económico y la generación de empleo, como otro factor básico en las necesidades de las personas que habitan las áreas de intervención. Para lograr la continuidad de los esfuerzos y procesos	Preparar a las comunidades a que puedan manejar una situación de esta naturaleza (inundaciones) pero principalmente ahora tratar de que las comunidades realicen actividades de mitigación y preparación ante este tipo de amenaza, que es la más común en nuestra zona. Lo que se pretende es reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante esta amenaza.
2	Sistema, proyecto, acciones.	USAID/MIRA desarrolla su trabajo en cuatro estrategias: el enfoque de manejo integrado de cuencas hidrográficas, el desarrollo de sinergias institucionales, la participación institucional y comunitaria; y la incidencia en las políticas públicas. Promueven que las emergencias no sean consideradas como acciones de respuesta como tal, si no también ser consideradas en los procesos de planificación municipal y local. Se imparten los talleres para la elaboración de los planes de prevención y respuesta con las comunidades, a nivel local se tiene un formato para trabajar con los CODEL. En los planes que se elaboran se considera el tema de desarrollo, deben conocer sus amenazas y cuáles son los aspectos de vulnerabilidad. Trabajan con la incidencia política tratando de que haya una vinculación entre las comunidades y las diferentes organizaciones (CODEM, Municipalidad).	Tratamos de mejorar nuestro SAT (Sistema de Alerta Temprana), continuamos fortaleciendo a las comunidades con talleres específicos (Mapas de amenazas, Rutas de Evacuación, primeros auxilios.) además realizamos proyectos de reforestación, apoyo y también el involucramiento en manejo de micro-cuencas, pequeñas obras de mitigación, identificación de rutas de evacuación.
3	Aceptación de responsabilidad a protección	Todas las actividades que se realizan como manejo de recursos naturales contribuyen a la disminución de la vulnerabilidad.	Bueno los voluntarios de la sociedad civil que formamos parte del CODEM tenemos un compromiso moral porque nos gusta servir a la comunidad y en especial a los más necesitados, las instituciones que forman parte del CODEM es obligación por ley que tienen que brindar ayuda, aunque muchas veces cuesta que colaboren o que se integren al proceso de prevención y mitigación casi siempre solo se involucran a las tareas de atención a la emergencia.
4	Vinculación con	No ha habido una coordinación Gobernación COPECO, ha sido	Muchas veces falta comunicación entre la Mancomunidad de

	instancias nacionales, oficiales, ONGs	<p>como una competencia. En la región de La Ceiba donde hay regional COPECO, CODEM y donde se promueve un comité de emergencia departamental genera un conflicto, porque tiende haber un protagonismo y allí se politizan las cosas, hay conflicto de intereses, hace falta establecer procedimientos de coordinación entre las instituciones, donde las actividades estén bien definidas.</p> <p>Se han notado algún problema al momento de las emergencias (sobre todo en las ciudades mas grandes: La Ceiba, Tela y Choluteca), mas que todo por el protagonismo que se quiere llevar tanto COPECO como los CODEMs (que algunas veces lo ven mas como campañas politicas), y eso impide o atrasa las acciones de respuesta a los CODELs (Comunidades). En lo demás se ha coordinado muy bien con algunas instituciones que han replicado o quieren replicar la experiencia en otras zonas del país, por ejemplo, CARITAS, GOAL que esta trabajando en Yoro, Colon y Gracias a Dios (Ellos quieren traducir el material a misquito), el Proyecto INNOVAR que trabaja en Gestión del Riesgo con fondos del BID.</p>	<p>Municipios de centro Atlántida (MAMUCA) y el Comité de Emergencia Municipal (CODEM) por ejemplo.</p> <p>Cuando un evento sobrepasa las capacidades de las comunidades, interviene el CODEM pero éste no tiene los recursos, depende de COPECO y COPECO responde talvez en un 25 %</p>
5	Innovación y mejores practicas	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo con las comunidades ha permitido validar el cuaderno de trabajo "plan de prevención y respuesta local" que le permite a cada participante en el proceso interiorizar la prevención y la respuesta adecuada. • Se ha logrado sistematizar una herramienta que es un video que se llama "Simulacros escenas que salvan vidas" que se acompaña de una guía para preparar simulacros, • Se capacita para que las personas puedan interiorizar que ellos están insertados dentro de un territorio que se llama cuenca. • Se ha elaborado una guía de gestión participativa para implementar planes de microcuenca. • Se ha logrado articular durante el proceso, que en algunos casos el técnico de la UMA sea el operador del COE, permitiendo de esa forma una relación directa entre el manejo de los recursos y manejo de los desastres. • Se tienen proyectos de fogones mejorados para reducir el consumo de leña. • Implementación de sistemas agroforestales. • Plantaciones forestales puras de reforestación. • Proyecto de microempresas que utilizan los recursos naturales en forma sostenible. • Protección de fuentes y sistemas de agua. • Elaboración y aplicación de ordenanzas. • Se esta capacitando en el uso de agroquímicos, abono orgánico. • Se dan charlas escolares. 	<p>Una experiencia que se considera una muy exitosa a nivel centroamericano es el Sistema de Alerta Temprana (SAT) que funciona en la mancomunidad formada por 5 municipios El SAT fue impulsado por OEA-ECHO-COPECO, el sistema involucra: capacitación, organización e implementación, y éste ha sido sostenible manteniéndose por 12 años. El SAT garantiza su sostenibilidad ante la disponibilidad de pocos recursos. Se trabaja con voluntarios e instrumentos sencillos, pero el sistema da buenos resultados.</p> <p>El involucramiento de los alumnos de la carrera de promoción social del instituto; se capacitan los alumnos en el tema y luego ellos nos apoyan en las comunidades que realizan su servicio social, la participación de los alumnos es una herramienta muy valiosa en el proceso de gestión del riesgo en el.</p>

6	Iniciativa para protección de áreas pobres ó vulnerables	Se organizo un equipo para evaluar las comunidades a intervenir, alguno de los criterios fueron que estuvieran dentro de una de las cuencas priorizadas (Patuca, Choluteca, Islas de la Bahía y el Grupo de Cuencas que conforman la cuenca de El Cangrejal y Lean) y que hayan sido afectados por algunos fenómenos naturales, garantizar el apoyo de la corporación municipal y la UMA en este proceso. Se lleno una encuesta con miembros de las comunidades priorizadas que incluye la siguiente información: población, numero de viviendas, cuenca/subcuenca y microcuenca la que pertenece, distancia de la comunidad al municipio y tiempo el llegar, tipo de organizaciones existentes, tipo de amenazas, si cuentan o no con un plan de prevención y respuesta a desastres, que tipo de capacitaciones han recibido, con que recursos cuentan para dar respuesta a una emergencia y si estuviesen dispuestos a participar en el proceso de elaboración del Plan de Prevención y Respuesta para la Reducción de Riesgos.	Primero la organización de las personas que viven en estas zonas, además realizamos proyectos de reforestación, apoyo y también el involucramiento en manejo de micro-cuencas, pequeñas obras de mitigación, identificación de rutas de evacuación.
7	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad	Se imparten talleres para que los miembros de las comunidades elaboren sus planes de prevención y respuesta, utilizando un cuaderno de trabajo que han elaborado. AID quiere impulsar lo que se llama "el sistema de comandos de incidencia", ya empezó a trabajar con COPECO, el Sistema de Comando de Incidencia lo que enseñan a los miembros del sistema es a seguir procedimientos para tomar decisiones en cualquier tipo de manejo. Se han hecho simulacros con la participación de (3000 personas en todos los ejercicios)	Reducir su vulnerabilidad capacitándolos en varios temas específicos como (Identificación de las principales amenazas de la comunidad, primeros auxilios, identificación de rutas de evacuación, lugares para albergues) y también fortaleciendo su capacidad de gestión. Lo que se pretende es que la comunidad tenga la capacidad de poder manejar una emergencia siempre y cuando este dentro de su capacidad de respuesta instalada, y la suficiente capacidad para reducir su riesgo.
8	Lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> • La parte política más que un problema es un reto, de poder incidir en estos tomadores de decisiones. • La participación de miembros de la municipalidad en uno de los simulacros, se dieron cuenta del valor del COE y le han dado el apoyo necesario para su funcionamiento. 	La coordinación que se ha tenido como mancomunidad para mantener en la medida de lo posible el funcionamiento del SAT. Que las comunidades están dispuestas a trabajar para reducir su riesgo.
9	Adaptación al cambio climático (CC)	El tema de cambio climático se empieza a incorporar y es un tema que esta tomando mucha fuerza, que la mayoría de las instituciones hasta donde yo he percibido en Honduras ya lo están incorporando. Actualmente en este proyecto de la "Agencia Internacional para el Desarrollo" todos los proyectos deben de tener un componente orientado al cambio climático. En las comunidades hay que trabajar mucho porque si no hay un proyecto que esté orientado al tema de cc, entonces la comunidad no esta informada, se debe de enseñar sobre las acciones que se están haciendo y contribuyen aumentar la situación del cc y las acciones que se están para reducir los efectos del cc.	Realmente el tema de CC se conoce muy poco principalmente a nivel de comunidades, tal vez se conoce un poco a nivel de instituciones, ya que algunas de las actividades que realizan van encaminadas a reducir el efecto del cambio climático o a desacelerar este proceso.
10	Discriminación	Hay exclusión de sectores vulnerables muchas veces por	Todas las acciones que se realizan las hacen en las zonas

		<p>cuestiones políticas; normalmente los CODEM no esta focalizados en los ancianos y niños, que son grupos vulnerables.</p> <p>La exclusión se da no solo en sectores vulnerables, también hay exclusión de ciertas bases organizativas que son importantes, se deben generar espacios de participación para la sociedad civil.</p> <p>Pero también una de las grandes problemáticas que hay y que debe de considerarse es que el problema de los desastre las primeras que lo deben atender son las comunidades, pero ellos dicen "aquí no vino COPECO o CODEM" y están con el agua hasta el cuello" entonces no es exclusión de parte de la institución si no que no ponen de su parte.</p>	<p>identificadas de mayor riesgo dentro del municipio; los recursos con que cuenta la municipalidad son pocos y tienen que dirigirlos a quien realmente los necesitan; tratan al máximo que no se involucren aspectos políticos para no favorecer a quien no lo necesita.</p> <p>Pero siempre existen situaciones políticas como cambio de administración y muchas veces los alcaldes no dan el apoyo requerido por las comunidades.</p> <p>En relación al SAT, el sistema sí responde a las necesidades de los más vulnerables. Se organiza a la comunidad, se explica en qué consiste y se deja en libertad para escoger quienes habrán de ser responsables de la operación de radios.</p>
11	Que, como y a quien rinden cuentas.	<p>Se reporta a USAID, por que es la parte financiera y se deben entregar productos, el año pasado se realizo una sistematización con personal externo al proyecto y además de medir el cumplimiento de productos, trataron de describir los impactos sobre las áreas de influencia. En cuanto a las municipalidades tanto como rendir cuentas no, ellos no lo exigen, sin embargo siempre que se equipa un COE se entrega un acta donde se detalla el equipo y el monto de la donación y las comunidades con las que se trabaja incluso se define con ellos así que están enterados de lo que el Proyecto hace e incluso siempre existe personal que se esta involucrando para apoyar. En cuanto a los costos impartidos no se rinde cuantas a la municipalidad ni a las comunidades, únicamente a USAID.</p>	<p>El programa da cuenta a la municipalidad de las acciones hechas. Las finanzas las maneja directamente la comunidad. Ellos solicitan los fondos al alcalde.</p> <p>Como CODEM no rinden cuentas a los CODELs ni éstos tampoco al CODEM.</p>
12	Capacidad de reclamos, cuales y como se articulan.	<p>A nivel nacional este es un gran reto, por que siempre se gestiona ante las alcaldías y ante otras instituciones (incluyendo USAID/MIRA), sin embargo no son todos los miembros de las comunidades, no todos están conscientes de lo que esto implica y de su importancia. Las comunidades gestionan pero son 3 o 4 personas las que lo hacen, la mayoría de personas colaboran en la ejecución de obras pero no realizan las acciones de gestión. Aunque si venimos y comparamos sus capacidades de gestión al inicio con el presente, se ha mejorado bastante.</p>	<p>Falta una apropiación de parte de la comunidad para exigir a las autoridades locales el apoyo que se requiere de las mismas, o de pronunciarse ante determinada situación.</p> <p>Tiene que haber más apropiación de la sociedad civil para poder exigir a las autoridades que respondan.</p>

	Institución	Comisión de Acción Social Menonita CASM	Popol Nahtun	CODEL Comunidad de Panamá, Trujillo
	Entrevistado	Noel Landaverde	Roque Rivera	Abraham Mendoza
	Cargo	Coordinador CASM, Tocoa	Director ejecutivo	Sub coordinador del CODEL Panamá
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	La misión es contribuir a fortalecer el tejido socio-institucional a nivel local, municipal y regional, mediante procesos y estrategias participativos que generen capacidades de gestión, concertación y articulación en los diferentes actores, para un desarrollo humano sostenible.	Las ONGs, no hemos sabido crear, hasta ahorita abordar de manera integral la gestión de riesgo, se ha trabajado un poco en mitigación, algunas medidas preventivas, pero muy puntuales. No se ha logrado insertar inversiones en conservación ó en desarrollo comunitario desde una óptica de gestión de riesgo.	La tarea del CODEL es hacer la mitigación de riesgo, ejecutar algunos proyectos que dan las ONGs, hacer las comisiones y alertar a la comunidad.
2	Sistema, proyecto, acciones.	Fortalecer las organizaciones comunitarias es el mandato de la institución en el tema de inundaciones, el interés es que la población por sí misma pueda tener una mentalidad preventiva, que tenga la capacidad de conocer sus amenazas y sus vulnerabilidades; se trata de trabajar con los niños siempre pensando en la prevención, siempre atienden la parte de respuesta, pero como ONG tratan de preparar y hacer énfasis en la parte preventiva: ver como el ordenamiento territorial es importante, manejo de basura, tipo de material de las casas, que la gente pueda apreciar el tipo de obras que se están haciendo, se hacen simulacros de preparación, de hacen pequeñas obras de mitigación. El plan de desarrollo va a la par del plan de gestión de riesgo, en el plan de respuesta acompañan a los CODEM a llevar ayuda humanitaria.	El trabajo está enfocado a mejorar la capacidad de resistencia de las comunidades, partiendo del mapeo de la evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN) de los fenómenos meteorológicos de Beta y Gama, llegando a unas 120 comunidades desde los diferentes proyectos.	Se tiene un SAT que funciona a través de la radio con el cual se comunican con otras comunidades y hasta Tegucigalpa. Se tiene un plan de emergencia, se ha hecho mapa comunitario de riesgo.
3	Aceptación de responsabilidad a protección	Hay una aceptación de la responsabilidad de protección, según las actividades de capacitación que realizan en las comunidades, contribuyendo de esa forma al fortalecimiento institucional a nivel local principalmente.		Siente el compromiso de ejecutar proyectos que lleven a la reducción del riesgo principalmente por inundaciones que es el principal problema en la comunidad.
4	Vinculación con instancias nacionales, oficiales, ONGs	Hay una Mesa de gestión de riesgo a nivel local y a nivel nacional. En la Mesa de gestión local hay representantes del	Hay una enorme desarticulación entre los niveles de gobierno, niveles de cooperación gubernamental y al interior	COPECO en esta comunidad no ha respondido, es difícil encontrar a la persona encargada de COPECO

		<p>CODEM, de Popol Nahtun, Pastoral Social, Fundación San Alonso (todas estas tienen en sus agendas los planes de emergencia, cc, ordenanzas, en general todas trabajan en mitigación)</p> <p>A nivel nacional organizaciones como COPECO y las instituciones no hay una buena relación, más que por proyectos estrictamente y la credibilidad que puedan tener las instituciones.</p> <p>ejemplo CASM tiene relación con COPECO porque tienen financiamiento compartido en proyectos (no en esta zona).</p> <p>COPECO mira como que las mesas regionales sobran, no acepta las críticas que se dan en las Mesas, no ha logrado comprender el espacio y el valor agregado de las Mesas.</p> <p>La cadena debe ser COPECO-CODEM-CODEL y las otras organizaciones sumarse, pero en la realidad no se da esta cadena, y generalmente por mezclar asuntos políticos.</p>	<p>de los niveles de gobierno central y local. No hay un nivel de comunicación.</p> <p>El trabajo de COPECO es bastante marginal, los CODEM con las deficiencias que hayan tienen más protagonismo porque están fortalecidas por las ONGs</p>	<p>cuando se le busca.</p> <p>La relación con el CODEM es prácticamente cuando se está en riesgo.</p> <p>El CODEM en Trujillo no está preparado, no funciona (por lo menos con la comunidad de Panamá), nos han dado la espalda, dicen que no se debe invertir en esta zona porque es de alto riesgo, que se debe reubicar la gente pero tampoco dan alternativas.</p> <p>Se tiene más relación con las ONGs (Popol Nahtun, Christian Aid) que con el mismo gobierno local</p>
5	Innovación y mejores prácticas	<ul style="list-style-type: none"> • Se está dando charlas sobre el tema a los niños, para ir creando una cultura de prevención, de la misma forma se ha capacitado a los educadores. • Se ha logrado a nivel municipal que avalen el meter los temas de gestión de riesgo en los planes de estudio. • Apoyan con algunas obras de mitigación. • Están trabajando en planes de emergencia. Tratando que sean prácticos y que estén con un lenguaje claro. • Se apoyan en gran medida la elaboración de los mapas participativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay cierta base organizativa en la región, con capacidad de gestión, capacidad de identificación de amenazas, capacidad en la respuesta. • La gente ha hecho su mapeo y hay zonas que están debidamente identificadas. • Se está trabajando en 25 comunidades (10 productores) con sistemas agroecológicos. • Se está utilizando la "metodología de campo" que es un sistema de investigación participativa donde el productor se va convirtiendo en un investigador en su propia parcela. • Se está trabajando en eso: de cómo integrar en un modelo de desarrollo rural todo lo que podría ser la dinámica de la reducción de la vulnerabilidad en todo sentido (Ambiental, social y económica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se hicieron mapas de riesgo con participación de la comunidad, utilizando su propia simbología y donde se han identificado las zonas más vulnerables y rutas de evacuación • Implementación de cultivos alternativos (plátano, árboles frutales) • Se han hecho fogones mejorados. • Se trabaja con mujeres en lo que son los huertos. • Hay SAT operados por miembros de la comunidad. • A través del PMDN se capacitaron comunidades en la parte alta para el manejo del pluviómetro, con dificultad pero funciona en ciertas zonas. • Trabajo de cunetas con la participación de la comunidad.
6	Iniciativa para	El mapeo es una herramienta muy	Hay criterios para hacer la selección de	Con el mapa que han elaborado, se

	protección de áreas pobres ó vulnerables	importante que ha servido bastante a destinar la ayuda a zonas mas "vulnerables", aunque en cierta medida la intervención no esta bien enfocada ya que en los mapas no se esta abordando bien el tema de vulnerabilidad, se está trabajando en base a la amenaza. Se esta apoyando un proyecto habitacional para una gente bastante pobre.	las zonas a trabajar: <ul style="list-style-type: none"> • Un nivel de consenso con las organizaciones miembros de la institución. • Que sean zonas muy vulnerables e identificadas pobres. • Que sean territorios donde hayan grupos beligerantes. • Que exista una disponibilidad de poner una contraparte. • Que sean zonas estratégicas en relación a recursos naturales. • Que no haya presencia de tantas organizaciones. Cuando ya hay mas trabajo consensuado se toman otros criterios para hacer una selección de grupos a lo internos.	tienen identificadas las zonas más vulnerables en color rojo, lo que permite tomar acciones en esas áreas.
7	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad	Fortalecer las organizaciones comunitarias es el mandato de la institución en relación a gestión de riesgos, se abordan temas de prevención, preparación y respuesta. El 80% de las comunidades están organizadas en los CODEL. Es importante la capacitación que se esta dando a los docentes para que estos enseñen a los alumnos, de forma directa también se dan charlas a los niños,	El enfoque hacia las comunidades ha sido la capacitación, organización, desarrollar mas la capacidad de respuesta por ejemplo identificar las rutas de evacuación e identificación de zonas de riesgo. Que los productores sean investigadores en sus propias parcelas y de esta manera vallan teniendo su autonomía.	Se ha estructurado el CODEL, se ha apoyado a involucrar a la gente. Las ONGs han ayudado capacitando sobre conceptos de riesgo, labores de rescate.
8	Lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> • Que con el presupuesto que se puede hacer una obra, se logran hacer dos logrando que haya una contraparte. • El mapeo participativo es una actividad que todas las comunidades deben hacer, para obtener la mayor información posible, ya que ellos son los que mejor conocen su comunidad. • La gente genera un aprendizaje. • No se deben hacer planes con palabras tan técnicas y mapas tan complejos, para que la gente de las comunidades los entienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • El promotor tiene que vivir en la comunidad. • Les desgasta trabajar en gestión de riesgo de una manera desvinculada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que es muy importante estar organizado. • Que se tiene que economizar y no malgastar lo que se tiene.
9	Adaptación al cambio climático.	En general no es un tema que se aborde ni se entienda. Pero si las personas experimentan y observan los cambios en las épocas de lluvia, "crecimiento del mar", por lo tanto experimentan cambios en sus temporadas	No se entiende el tema, lo que se va dando es una adaptación a los fenómenos naturales, mas que un entendimiento es de una manera espontánea. El cambio climático se vincula en todas las actividades que hacen, pero no lo han	Relaciona el problema de las inundaciones con la deforestación, la intervención de las empresas privadas para hacer sus plantaciones. La adaptación al cc se lleva acabo a través del restablecimiento de

		de siembra y cosecha.	gestionado en esa lógica si no, en base a desarrollo comunitario ó simplemente agroecología. En la práctica no hemos hecho una conexión de lo que es el cc con las actividades que realizan, la aspiración es conectarlo.	parcelas con los productores, la implementación de cultivos alternativos (plátano, árboles frutales), también se trabaja con mujeres en lo que son los huertos.
10	Discriminación	El mandato de la institución es ir donde están los mas pobres, pero para la fase preventiva se trata de tomar a todos (ricos y pobres) sin embargo en la respuesta se hace una selección según el EDAN y buscando lugares mas pobres. A nivel del Estado siempre hay intereses políticos que llevan a excluir algunos sectores, por ejemplo muchas veces no cumplen con los servicios básicos, entonces la gente se va a construir a la orilla del río buscando el agua que es una necesidad. Entonces si hay exclusión principalmente de parte del Estado, salvo cuando hay un nivel de ingerencia de las instituciones que ayudan a que gestionen y a veces así logran muchas cosas importantes.	Estamos en un modelo bastante excluyente para los pobres. Lo que falta es un apropiamiento de de las políticas por parte de la población. Hay una política que discrimina el territorio rural en función del urbano (porque el territorio urbano concentra mas votos) también se ven rutas de privilegio bien claras (privilegiando grandes inversiones)	Si ha habido discriminación hacia la comunidad: por parte de COPECO que no les ha respondido cuando han necesitado, El CODEM de Trujillo que es al que pertenecen les ha dado la espalda completamente y aunque están mas cerca de Tocoa el CODEM de Tocoa tampoco les atiende porque no pertenecen a este municipio; cuando hay ciertos fenómenos naturales la gente se queda sin trabajo porque hacen recorte de personal en las fincas, y la mayoría de la gente trabaja asalariados con estas empresas.
11	Que, como y a quien rinden cuentas.	El tema de rendición de cuentas aquí es peligroso, normalmente a quien se pide cuentas es a las alcaldías, pero no es fácil pedir rendición de cuentas porque muchas veces están ligados a poderíos, por ejemplo se hacen obras de mitigación se gasta el dinero y quizás los obras no sirven. Como no hay rendición de cuentas los empresarios hacen lo que quieren, el no rendir cuentas hace más vulnerable las comunidades. Se esta diluyendo la plata en nada.	En general no hay una economía planificada, se van haciendo inversiones desarticuladas, no planificadas, y parte de la mala planificación es porque no hay rendición de cuentas. En la zona se ha trabajado en la auditoria, ero no se ha enfocado tanto a la gestión de riesgo, mas ha habido un enfoque a las inversiones municipales (infraestructura) pero rendición de cuentas presupuestarias, y no con un enfoque de impacto ambiental, la calidad ó eficiencia de la obra.	El CODEL funciona y se le explica a la comunidad lo que se está haciendo.
12	Capacidad de reclamos, cuales y como se articulan.	La gente se cansó de solicitar, existe poca credibilidad del gobierno. La gente ha sido deliberante y solicita a las instituciones porque somos más transparentes que el Estado, nos ven como una alternativa, sin embargo varias veces los regresamos a que busquen	Si hay reclamos, aunque son poco sistemáticos, no tienen estrategias de incidencia claras, no hay una suficiente fuerza de presión que realmente movilice a las autoridades; luego de parte del gobierno no hay una disponibilidad de responder a los reclamos, porque ellos ya	El presentar reclamos les puede ocasionar problemas porque, a las personas que se le reclama toma represarías, o se le toma como personas violentas. hay temor de reclamar se sienten intimidados porque ya se tuvo una experiencia de

		<p>ayuda con el gobierno para que ellos cumplan y sean responsables. No se ve que haya una gran presión de la sociedad civil, también la gente tiene miedo reclamar.</p>	<p>tienen programado lo que van hacer. No se ha logrado construir un nivel de dialogo entre los grupos afectados y los niveles de gobierno. En la medida que las organizaciones son mas estables se han logrado algunas cosas, por ejemplo hay comisiones de transparencia que logran que las municipalidades hagan rendición de cuentas por lo menos para algunos proyectos específicos, hay comunidades que han logrado que se les resuelva algún tipo de demanda.</p>	<p>esa naturaleza en que le lo amenazaron a muerte.</p>
--	--	--	--	---

	Institución	CODEM, Choloma	CASM, Choloma
	Entrevistado	Julio Hernández	Emilio Erazo
	Cargo		
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	El CODEM de Choloma está trabajando básicamente en capacitación con los CODEL y de servir de interlocutor ante el gobierno central.	La misión es contribuir a fortalecer el tejido socio-institucional a nivel local, municipal y regional, mediante procesos y estrategias participativos que generen capacidades de gestión, concertación y articulación en los diferentes actores, para un desarrollo humano sostenible.
2	Sistema, proyecto, acciones.	Como CODEM se inculca que el CODEM coordinará acciones con los CODEL directamente y los demás (patronatos, ONGs) van a servir de coordinadores generales en algún tipo de acción de apoyo, con el objetivo de que los CODEL asuman sus responsabilidades y asignación de tareas en las capacitaciones que se les da.	Se está trabajando con los proyectos pilotos donde lo que hacen es dar capacitación a los CODEL en temas básicos de gestión de riesgo, capacitación en adaptación al cambio climático. Actualmente están en la etapa final de una capacitación para entrar a una fase de simulación, se capacita en el fortalecimiento de capacidades y luego con la simulación se va a evaluar las capacidades que pueden tener los CODEL y el mismo CODEM que es el objetivo de la simulación.
3	Aceptación de responsabilidad a protección	Reconocen la responsabilidad que tienen como CODEM, trabajan en la capacitación y ejecución de proyectos que llevan a reducir la vulnerabilidad. Tienen clara su responsabilidad que han sabido coordinar con las diferentes instituciones para que todo lo que tenga que ver con el manejo de emergencias se canalice a través del CODEM.	Con el fortalecimiento que se le está dando a las comunidades se está contribuyendo a nivel local a disminuir la vulnerabilidad, lo que favorece el desarrollo humano sostenible. De esta manera se puede decir que si hay una aceptación de responsabilidades orientadas a la protección ante riesgo por inundaciones.
4	Vinculación con instancias nacionales, oficiales, ONGs	Se ha tenido la participación de COPECO en capacitaciones, organización de simulacros; también se tiene el apoyo de la Cámara de Comercio Hondureña Americana que está acondicionando 5 instituciones. La relación con la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula no es buena, no hay una comunicación por parte de la CEVS, ellos no informan de lo que hacen, CODEM no se reúnen con la comisión porque ellos no los convocan. Con CASM hay una buena relación de coordinación, CASM ha capacitado varios CODEL y con estos CODEM trabaja muy bien porque están bien capacitados.	En Puerto Cortes si hay un acercamiento de la CEVS, esa comunidad o más bien el sector ha sido beneficiado con 13 gaviones estamos hablando de una inversión enorme de 700 mil lempiras por gavión. En cuanto con la coordinación con el CODEM pues no todo se puede resolver y todo lleva su tiempo pero por algo se inicia, un acercamiento al CODEM ha sido fundamental porque las comunidades estaban como aisladas, ellos mediante las capacitaciones han constatado que tienen derechos y obligaciones y pueden exigir y CODEM entiendo no ha dado la espalda, normalmente la gente no ha tenido una confianza, ahora debido a las capacitaciones

			van mas a la Municipalidad y al CODEM.
5	Innovación y mejores practicas	<ul style="list-style-type: none"> • Se trabaja con temas organizacionales en los diferentes CODEL • CODEM sirve de interlocutor y solicita a las instituciones competentes. • Han gestionado para acondicionar 5 instituciones educativas para que sirvan de albergue en un momento necesario. (ya se está haciendo las cocinas, comedores, baños, instalación de agua potable)) • En la escuela de agricultura que es una de las instituciones a acondicionar para albergue, se esta acondicionando también para poder albergar los animales (cerdos, gallinas) 	<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la adaptación al cambio las personas han aprendido a la implementación de huertos familiares, implementación de viveros aéreos, gallineros aéreos. • Los lideres comunitarios se sienten con un mayor compromiso hacia lo que es la prevención • Se hará una gira de intercambio con CODEL de uno de los proyectos pilotos en Lempira, para comparar escenarios distintos: lo que es el valle de sula y la zona montañosa de Lempira con diferentes amenazas diferentes recursos. • Se esta llevando una obra de mitigación en coordinación con el CODEM, consiste en un alcantarillado en los puntos mas bajos.
6	Iniciativa para protección de áreas pobres ó vulnerables	Todas las actividades que se están haciendo de preparación, prevención, mitigación, están orientadas a beneficiar a los más pobres y vulnerables de la zona. Pero también depende de la solicitud de la capacidad que tienen los CODEL para gestionar.	Todo el valle de sula es de alto riesgo, pero de hecho hay zonas donde vive gente mas pobre, más vulnerable y aquí es donde están enfocados los proyectos, que beneficie al más necesitado, porque el que mas sufre las emergencias es el más pobre, el que tiene se puede salir pero el pobre tiene que estar allí.
7	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad	Yo convoco a la gente que nunca se ha capacitado, aunque hay una cultura de no participación por parte de mucha gente, entonces eso es lo que estamos haciendo capacitando para involucrarlos, también se convocan los CODEL (los que hemos formado el CODEM) porque los que ha formado CASM están mas consolidados.	Se ha fortalecido el tema de gestión de riesgo y cambio climático que eran temas nuevos, se ha capacitado con el objetivo de que ellos tengan mayor capacidad de gestión ante la municipalidad y la CEVS. Primero se trabaja con los líderes comunitarios para que ellos se sientan con un compromiso de capacitar al resto de los miembros.
8	Lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> • Las organizaciones como CODEL cuando están bien capacitados, son un gran apoyo para el manejo de las emergencias. • Que hay un organismo encargado del manejo de las emergencias que es CODEM, y que las instituciones deben apoyar al CODEM sin descuidar su accionar institucional; este apoyo se logra bajo una forma coordinada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que difícilmente se pueden hacer las obras de infraestructura por una sola organización, pero en forma mancomunada se pueden hacer realidad.

9	Adaptación al cambio climático.	El tema de cambio climático no está tan difundido ni tan especificado para que todo el mundo este conciente de la gravedad, aun cuando nosotros hemos tenido cierta capacitación es difícil entrarle con este tema a la comunidad.	El tema de cc es nuevo como tema, como adaptación, pero realmente son actividades que la gente ha hecho de por vida, la gente sabe en las comunidades cuando tiene que hacer una siembra, talvez lo que no saben es organizarse. Se puede decir que se están dando los primeros pasos en adaptación al cambio climático, ya se esta viendo al menos en las familias que trabajan con los experimentos laboratorio (que son comunidades pequeñas) Algunas practicas en relación al tema de cambio climático han sido adoptando nuevas formas de cultivo, se establecieron algunos cultivos tolerantes a los fenómenos adversos, se han apoyado con algunas especies de plantas principalmente frutales (mango, rambután, caimito); en cuanto a construcciones también CASM ha dado algunas ideas de cómo se puede construir un gallinero en alto, hacer viveros aéreos. Los CODEM están Obligados a replicar todo este sistema de adaptación al cc.
10	Discriminación	Las obras que esta haciendo la CEVS son bajo un estudio técnico completo, el problema es que no se hace en el tiempo y con la calidad ó no se terminan las obras, afectando generalmente a la población más pobre y vulnerable.	Si hay una discriminación de comunidades muy pobres por parte de las autoridades, de hecho el proyecto por eso enfoca su accionar en estas comunidades.
11	Que, como y a quien rinden cuentas.	Como CODEM se le da cuenta a la municipalidad, a COPECO cuando les asigna cierto fondo, cuando ANCHA da alguna obra CODEM fiscaliza las obras observando de que se hagan de la mejor manera, pero en general a los que brindan los fondos. Se da informes a los CODEL sobre ayudas que se han recibido de algunas instituciones y se rinden cuentas de la gestión que hace CODEM. Se ha tratado de orientar a la gente de que tiene que reclamar sus derechos y cumplir sus deberes también. En relación a la CEVS No hay un seguimiento, no hay una rendición de cuentas, parece que no esta determinado que ellos estén obligados a informar a los CODEM Y	La rendición de cuentas sobre este proyecto es a ASONOG por medio de informes financieros, se dan comprobantes a los miembros de la comunidad cuando reciben cierto materiales (plantas), se le informa a la Municipalidad de lo que se hace, hay archivo de todas las actividades. Se hizo una sistematización del proyecto para conocer las fortalezas y debilidades, se hicieron varias giras de campo con miembros de la comunidad y miembros de las organizaciones cooperantes.

		CODEL como organismos que manejan las emergencias.	
12	Capacidad de reclamos, cuales y como se articulan.	<p>Los CODEL participan en hacer las peticiones ante la CEVS, o también se presentan ante CODEM luego nosotros vamos a la Comisión a proponerlo como personas dedicadas a la administración de los desastres y se ha logrado en la mayoría de los casos en cosas muy puntuales.</p> <p>Algún tipo de petición se hace por escrito, otra se presentan como CODEM acompañados de representantes de los CODEL y patronatos.</p> <p>No hay capacidad en la gente de parar una obra, pero también es peligroso darle esa potestad a los CODEL si no se capacitan debidamente.</p>	<p>Se siente que ellos tienen mas poder de gestión ante la municipalidad incluso hay CODELs que van directamente a gestionar a la CEVS, van a presionar y eso creo que les ha ayudado bastante para que esas obras se hayan realizado en la zona algunas obras de mitigación.</p>

	Institución	CODEL Comunidad de Kelekele	Familias Sostenibles Comunidad de Nola, Pto. Cortes.
	Entrevistado	Sagrario Villatoro	Cristóbal Nolasco y Camilo García
	Cargo	Voluntaria CODEL Kelekele Pto Cortes.	(Cristóbal) Coordinador de Familias Sostenibles
1	Rol ante gestión de inundaciones. Políticas/prácticas	El CODEL es una organización que debe trabajar para reducir el riesgo, y coordinar tareas de respuesta ante una emergencia.	Las familias capacitadas en el proyecto deben duplicar los conocimientos, capacitando cada una otra familia.
2	Sistema, proyecto, acciones.	Se está haciendo una duplicación de conocimiento con otras familias, de los conocimientos que han tenido por parte de CASM y ASONOG, la capacitación consiste en temas de medios de vida sostenible, cambio climático y medio ambiente.	Se está dando una adaptación de cultivos a los sistemas de vida (cultivos resistentes a la humedad), se ha dejado de tirar basura en lo quineles,
3	Aceptación de responsabilidad a protección	Como CODEL si se siente la responsabilidad de la protección a inundaciones, pero no toda la comunidad toma esa responsabilidad, es un proceso que viene iniciando.	Tienen un enfoque en la producción como su medio de subsistencia, sin considerar mucho la relación con las inundaciones.
4	Vinculación con instancias nacionales, oficiales, ONGs	El acercamiento que tiene CODEL es con las organizaciones como CASM y ASONOG, que son de quienes tienen el apoyo; de COPECO no se ve la presencia.	Se ha tenido un apoyo y por lo tanto hay una buena coordinación con CASM, ASONOG, CEVS, Municipalidades.
5	Innovación y mejores prácticas	<ul style="list-style-type: none"> • Se elaboró un mapa de la comunidad en el cual identifican las zonas vulnerables, la ruta de evacuación, albergue. • Están organizados, y son perseverantes en su lucha, a pesar de las dificultades. • Entendemos la importancia de tener un mapa y un diagnóstico; tenemos un plan de prevención y el mapa es realmente el resultado de todo el trabajo. • Han recibido el curso de incidencia política, lo que les ha servido para hacer una mejor negociación con la alcaldía. • Se presentan ante las autoridades a plantear los problemas, llevando posibles alternativas y tratando de poner siempre la comunidad una contraparte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de cultivos resistentes • Mantener limpia la comunidad, no quemar llantas. • Con CASM están poniendo un alcantarillado, donde CASM pone una parte la alcaldía otra y la comunidad pone la mano de obra no calificada • Están haciendo gestión ante la CEVS para la reparación de bordo para la protección de la comunidad y sus cultivos. • Se ha echado balasto con el apoyo de SOPTRAVI y la municipalidad. • Se van hacer 4 gaviones por medio de SOPTRAVI • Están luchando para que les hagan un albergue.
6	Iniciativa para protección de áreas pobres ó	Muchas veces no logramos llegar a las personas más vulnerables pero principalmente es porque ellos no	La protección que brindan las obras de infraestructura les beneficia de forma igual en la comunidad.

	vulnerables	quieren, no aceptan que viven áreas peligrosas ó que están haciendo algunas cosas malas. Los más vulnerables en la comunidad son los niños y las mujeres que representan casi el 50% de la comunidad y que están en zonas de riesgo.	
7	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad	En las comunidades están capacitando 20 familias por comunidad haciendo un total de 80 familias capacitadas y c/familia debe capacitar una familia o sea duplicar los conocimientos	Duplicando conocimientos de familia en familia.
8	Lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> • Es importante que al plantear un problema se lleve un plan de alivio, una alternativa, y tratar de poner siempre nosotros la contraparte, de esa manera nos toman más en cuenta porque nos ven el interés. • Entendemos la importancia de tener un mapa y un diagnóstico y saber cuantos habitantes hay en la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuesta congeniar con la gente, pero para el Huracán Félix, se vio que ya hay más conocimiento de la gente, que años atrás. • Han aprendido que hay que organizarse y mas que todo tomar en cuenta todas las fuerzas vivas. • Valoran la organización y a través de las charlas se sienten impulsado a seguir unidos. • La municipalidad requiere que se le ayude que se ponga una contraparte, y la comunidad responde en este sentido. • Si a la comunidad le cuestan las obras, entonces las cuida y hay vigilancia por parte de la comunidad. • Han aprendido sobre agricultura, han cambiado la cultura de chapear, quemar y usar químicos.
9	Adaptación al cambio climático.	Han recibido charlas para evitar la contaminación y entienden en cierta medida como el manejo adecuado de la basura, el no quemar, no usar químicos, ayudan a disminuir el cambio climático que se está dando.	Han recibido charlas para evitar la contaminación y entienden en cierta medida como el manejo adecuado de la basura, el no quemar, no usar químicos, ayudan a disminuir el cambio climático que se está dando.
10	Discriminación	Sienten que son discriminados porque no les atienden sus necesidades, han solicitado les construyan un albergue y no logran tener una respuesta positiva, pagan impuestos más altos de los que se pagan en la ciudad y no les apoyan.	A nivel de infraestructura el beneficio es para toda la comunidad al momento de una inundación. Pero en la parte de producción los pobres se ven excluidos, todos necesitamos producir para abastecer nuestros hogares ó vender, pero muchas veces solo ciertas personas lo logran, porque no tenemos la ayuda.
11	Que, como y a quien rinden	Nosotros como CODEL no tocamos fondos, la comunidad no les exige	No piden informe a las ONGs, pero ellos les dicen cuanto cuestan las

	cuentas.	que rindan cuentas, mas bien CODEL buscan y reúnen a la comunidad a para rendirles cuenta de lo que se hace. Las ONGs si nos dan información de lo que están haciendo en la comunidad.	obras ó cuanto se ha invertido en la comunidad, tienen conocimiento por escrito de cuanto cuestan las obras; cuando hay talleres los gastos corren por parte de las organizaciones, si les dan viáticos tienen que dar reporte; el patronato informa de lo que se hace en reuniones bajo un punto de acta. No piden informe a la municipalidad, mas bien cuando ellos proporcionan algún material hacen auditoria sobre estos materiales.
12	Capacidad de reclamos, cuales y como se articulan.	CODEL y Patronato son los que hacen las gestiones, pero hay debilidad del CODEL en no hacer gestión como se debe, y quizás no se tiene el suficiente apoyo de la comunidad para hacer plantones.	No hay una capacidad de gestión fuerte, han hecho solicitudes para cosas pequeñas y rara vez les han atendido, con relación a la solicitud del albergue les han ofrecido dar una respuesta positiva, pero sienten que les ofrecieron porque estaban presentes las ONG.

**APENDICE 4:
RESUMEN DE PROPUESTAS DE LEY
"SISTEMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGO DE HONDURAS"
SINAGERH**

**TITULO I
DE LAS DISPOSICIONES PRELIMINARES
CAPITULO I
OBJETO DE LA LEY Y PRINCIPIOS GENERALES**

Artículo 1.- Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, estableciendo los principios, normas e instrumentos necesarios para permitir su funcionamiento en un marco interinstitucional que abarque a los diferentes sectores de la sociedad, tanto públicos como privados, con diferentes niveles territoriales de actuación, orientado a reducir los riesgos de eventos naturales o antrópicos, mediante actividades de prevención y mitigación, la preparación permanente y asistencia en caso de emergencia o desastre, y la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.

Artículo 2.- Principios. La gestión de riesgos se constituye en una política de Estado. Los procesos, competencias, funciones y acciones a ella vinculadas se rigen por los siguientes principios:

1. Derecho a la protección. Todas las personas que se encuentran en el territorio nacional deben ser protegidas en su integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a las amenazas físicas que les pueden afectar.

2. Gestión Descentralizada. La base del sistema son los Gobiernos Municipales y las comunidades como expresiones locales, que deberán asumir la responsabilidad de mitigar y prevenir los riesgos, dar respuesta a las emergencias y rehabilitar a los afectados en primera instancia. Los niveles departamentales, regionales y nacionales se organizan y actúan como agentes subsidiarios y complementarios para asesorar y apoyar a la comunidad cuando la magnitud de las tareas y demandas de recursos humanos y económicos, supera su capacidad. o cuando la magnitud del evento trasciende el ámbito de un solo municipio.

3. Coordinación. La coordinación es un principio de acción para hacer confluir hacia un mismo fin competencias diversas de diferentes actores. Permite reconocer la autonomía e independencia de cada uno de ellos, pero a la vez, direcciona en forma concertada y sistémica hacia propósitos comunes.

4. Participación. El Sistema utiliza un proceso participativo con un componente de acciones multidisciplinarias y multisectoriales, coordinado por el Gobierno, que entraña la participación desde la comunidad local hasta los planos regional e internacional, comprometiendo a las entidades públicas y privadas, sin sustituir a la

comunidad en peligro o afectada, sino que la vincula en las tareas de prevención, mitigación, rehabilitación y reconstrucción.

5. Integralidad. La gestión de riesgos se basa en un abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimientos y los recursos del gobierno central, los gobiernos locales, las empresas públicas y privadas, las organizaciones de sociedad civil y la cooperación internacional.

6. Consideración del componente Gestión de Riesgo como parte de los planes de planificación y desarrollo: Todas las entidades territoriales e instituciones públicas incorporan en sus planes de planificación y desarrollo el componente de la gestión de riesgo.

7. Acopio de recursos propios. Las instituciones nacionales, regionales, departamentales y municipales deben apropiarse recursos en sus propios presupuestos que les permitan adoptar las medidas preventivas y mitigadoras que les correspondan y en la eventualidad de un desastre, prestar la atención que sea necesaria. Sin perjuicio de lo anterior, recursos externos pueden dirigirse para fines y acciones específicas en los niveles territoriales inferiores del sistema, pero siempre se deben realizar esfuerzos para incrementar el grado de autonomía financiera y el nivel de acceso a recursos locales.

8. Estructura jerárquica. Dado el carácter multisectorial del tema y la pluralidad de instituciones que conforman el Sistema, la estructura de éste y su organización jerárquica son las mismas que ejerce el Estado.

9. Ética y buenas prácticas. La ética y buenas prácticas en el ánimo y proceder en la administración y disposición de los recursos económicos y materiales, debe prevalecer en todas las fases de la gestión de Riesgos.

10. Solidaridad. La solidaridad y colaboración entre los integrantes del SINAGERH y las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras para compartir la causa común de reducir los riesgos, prepararse para atender las emergencias y para la respuesta, es fundamental para la implementación del Sistema.

TITULO II

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

CONCEPTO Y PROPOSITO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS

Artículo 4.- Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras (SINAGERH) es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen entre sí las instituciones públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil, así como los recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos con los cuales

cuentan, en el que cada componente, desde el ámbito de su competencia o jurisdicción y en forma autónoma e interrelacionada busca disminuir, prevenir o controlar los niveles de riesgo en el territorio nacional y contribuir a la sostenibilidad del desarrollo.

Artículo 5.- Niveles superiores y subsistemas de articulación. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos se compone y se desarrolla por medio de niveles superiores de toma de decisiones, sobre políticas y estrategias y Subsistemas de articulación, implementación o instrumentación que contarán con una instancia de coordinación nacional.

Artículo 6.- Propósito. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos tiene como propósito promover, potenciar, coordinar y concertar organizaciones e instituciones de los sectores público, privado y sociedad civil existentes en el país y sus roles y funciones en la gestión de riesgo, reconociendo la existencia y papel de distintos y variados sectores económicos y sociales y distintos niveles territoriales de actuación.

TITULO III
DE LAS DISPOSICIONES ORGANICAS Y PROCEDIMENTALES
CAPITULO I
CREACION E INTEGRACIÓN DEL SISTEMA

Artículo 7.- Creación e Integración. Crease el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGERH) y las instancias que la integran, a saber:

1. La Comisión Nacional de Gestión de Riesgos (CONAGER)
2. La Asamblea Nacional sobre Gestión de Riesgos.
3. La Comisión Permanente de Contingencias (COPECO)
4. La Unidad Técnica Nacional de Gestión de Riesgos de la Secretaria de Gobernación y Justicia (UTN-GR)
5. Dos Subsistemas funcionales, a saber:
 - a. El Subsistema Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos y Recuperación (SINAPREM)
 - b. El Subsistema Nacional de Preparativos, Atención y Respuesta a Emergencias y Desastres; y Rehabilitación (SINPAR)
6. Dos Comisiones de apoyo a la gestión de riesgos :
 - a. Educación, investigación e información
 - b. Financiamiento y Transferencia de Riesgo
7. Las Comisiones Territoriales de Gestión de Riesgos

Artículo 8.- Asamblea Nacional sobre Gestión de Riesgos. La asamblea nacional sobre gestión de riesgos es un órgano que actúa como mecanismo de consulta, reflexión y análisis de la problemática de gestión de riesgos en el país.

Esta asamblea se instalará de forma ordinaria al menos una vez cada dos años y en forma extraordinaria cuando se requiera.

Artículo 9.- Comisión Nacional de Gestión de Riesgos. La Comisión Nacional de Gestión de Riesgos (CONAGER) es la instancia superior de decisión y coordinación con carácter permanente, que define políticas, estrategias, lineamientos globales y aprueba los planes del SINAGERH en todas sus actividades. Para cumplir con las atribuciones de la CONAGER se establecerá una oficina de coordinación dependiente de la Presidencia de la Republica.

La Comisión Nacional de Gestión de Riesgos se reunirá ordinariamente dos veces al año en condiciones normales, pudiendo reunirse en circunstancias extraordinarias cuando lo considere necesario.

Artículo 10.- La Comisión Permanente de Contingencias en el SINAGERH (COPECO) La Comisión Permanente de Contingencias, que continuara regida por su propia ley, será la encargada, siguiendo los lineamientos y políticas establecidas por la Comisión Nacional de Gestión de Riesgos, de impulsar, mejorar, coordinar y concertar preparativos, respuesta y procesos de rehabilitación oportunos, eficaces, eficientes y equitativos frente a las emergencias y desastres que ocurren, logrando la participación y colaboración de los múltiples organizaciones del sector Gobierno, sector privado y sociedad civil que tengan atribuciones en estas áreas, por medio del funcionamiento del Subsistema de Preparativos, Atención y Respuesta a Emergencias y Desastres: y Rehabilitación (SINPAR).

Artículo 11.- Coordinación e Impulso. La Comisión Permanente de Contingencias coordinara e impulsara el funcionamiento de las Comisiones operativas y mesas de trabajo y consulta relevantes para dicha Comisión Permanente. Será responsable de elaborar, coordinar la ejecución y evaluar el Plan Nacional de Preparativos y Respuesta ante las Emergencias y Desastres.

Artículo 12.- La Unidad Técnica Nacional de Gestión de Riesgos de la Secretaria de Gobernación y Justicia (UTN-GR). Esta Unidad Técnica Nacional dependiente de la Secretaria de Gobernación y Justicia, será la encargada, siguiendo los lineamientos y políticas establecidas por la Comisión Nacional de Gestión de Riesgos, de impulsar, mejorar, coordinar y concertar las áreas de la prevención y mitigación del riesgo y recuperación en el marco de las políticas y planificación del desarrollo sostenible a través del Subsistema Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos y Recuperación, SINAPREM.

CAPITULO II PLAN NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS

Artículo 13.- Plan Nacional de Gestión de Riesgos. El plan nacional de Gestión de riesgos tendrá la consideración de plan marco. La Comisión Nacional de Gestión de

Riesgos (CONAGER) será responsable de dirigir el diseño y ejecución de dicho plan que permita la articulación sistémica e integral de los programas y proyectos de los subsistemas y además la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control.

Artículo 14.- Plan como orientador del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos llevará a cabo sus actividades de acuerdo con las orientaciones de dicho Plan, el cual deberá definir sobre diferentes ámbitos institucionales la formulación de programas, subprogramas, actividades e instrumentos de gestión a nivel nacional, regional o departamental y municipal o local, mediante la concertación interinstitucional.

Artículo 15.- Obligatoriedad de colaboración. Todas las instituciones públicas estarán obligadas a prestar la colaboración en el ámbito de su competencia para elaborar y ejecutar los Planes del SINAGERH.

CAPITULO III

CONFORMACIÓN DE LA COMISION NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS

Artículo 16.- Conformación. La Comisión Nacional de Gestión de Riesgos esta conformada por:

1. El Presidente de la República, quien la preside
2. El Secretario de Estado en los despachos de Gobernación y Justicia, que actúa como Secretario Técnico de la CONAGER.
3. El Secretario de Estado en los despachos de Recursos Naturales y Ambiente.
4. El Comisionado Nacional de COPECO
5. El Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras
6. El Secretario de Estado en el despacho de Finanzas
7. El Secretario de Estado en el despacho de Educación
8. El Secretario de Estado en el despacho de Salud
9. El Secretario de Estado en los despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda.
10. El Secretario de Estado en los despachos de Agricultura y Ganadería.
11. Un representante electo por la Asamblea Nacional sobre la Gestión de Riesgos, con vigencia de dos años.
12. El presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)
13. Tres representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la gestión de riesgo.

El Presidente de la República podrá incorporar a la Comisión, en forma temporal, a otros representantes de instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la gestión de riesgos.

Artículo 17.- Atribuciones de la CONAGERH. Son atribuciones de la CONAGERH entre otras, las siguientes:

1. Asegurar la aplicación de las Leyes, políticas y estrategias nacionales relacionadas con la Gestión de Riesgos.
2. Promover y desarrollar la normativa requerida para la instrumentación de las políticas y estrategias nacionales relacionadas con la Gestión de Riesgos. Asegurar que la variable riesgo este incorporada en los diferentes niveles e instrumentos de planificación de las políticas de desarrollo nacional, sectorial, regional, departamental y municipal.

CAPITULO IV

INTEGRACION DE LA ASAMBLEA NACIONAL SOBRE GESTION DE RIESGOS

Artículo 19.- Objetivos de la Asamblea. La Asamblea tiene los siguientes objetivos:

1. Considerar y discutir las manifestaciones e impactos de los riesgos y desastres en el territorio nacional en los años anteriores a su reunión.
2. Debatir y sugerir, para consideración de la comisión nacional de gestión de riesgos, necesidades de desarrollo de políticas, programas y acciones frente al riesgo en los años posteriores a su reunión.
3. Considerar y debatir nuevos desarrollos conceptuales, tecnológicos, sociales y de cualquier índole en el área de los riesgos y desastres.
4. Analizar y evaluar los logros y avances, problemas y desaciertos de la gestión del riesgo en el país en el período anterior a su reunión y sugerir mecanismos de superación.

CAPITULO VI

SUBSISTEMAS FUNCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS

Artículo 22.- Subsistema Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos y Recuperación. (SINAPREM). El Subsistema Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos propiciara la previsión y control del riesgo a través de las siguientes áreas principales de intervención:

- a. Usos del suelo, ordenamiento territorial y normas constructivas
- b. Gestión ambiental integral y de cuencas.
- c. Transversalización de la gestión del riesgo en los procesos de planificación y elaboración de políticas y en las inversiones públicas y privadas.
- d. Fortalecimiento de las capacidades en las Alcaldías Municipales y las Gobernaciones Departamentales para aplicar los planes de ordenamiento y normativas.

Artículo 23.- Reducción del riesgo existente. Este Subsistema propiciará así mismo, la reducción del riesgo existente a través de las siguientes áreas principales de intervención:

- a) Recuperación Ambiental
- b) Reestructuración y fortalecimiento de infraestructuras públicas
- c) Reubicación de vivienda e infraestructura
- d) Obras estructurales de mitigación de riesgos
- e) Fomento de capital social y capacidades organizacionales
- f) Fomento de actitudes y comportamientos civiles y políticas adecuadas a las necesidades de reducción del riesgo.
- g) La recuperación de infraestructuras físicas
- h) La Recuperación social y económica.

Artículo 27.- Subsistema Nacional de Preparativos, Atención y Respuesta ante las Emergencias y Desastres; y Rehabilitación (SINPAR). Áreas principales de intervención. El Subsistema Nacional de Preparativos, Atención y Respuesta ante Emergencias y Desastres; y Rehabilitación, SINPAR tendrá las siguientes principales atribuciones:

- a) Sistemas de Alerta temprana
- b) Planes de Respuesta a las Emergencias y Desastres
- c) Control de la Coordinación y Logística de la respuesta.
- d) Evaluación de daños.
- e) Coordinación de la rehabilitación inmediata

CAPITULO VII

COMISIONES DE APOYO A LA GESTION DE RIESGOS

Artículo 30.- Las Comisiones de Apoyo a la Gestión de Riesgos. Las Comisiones de apoyo a la gestión de riesgos se dividen en:

- a. Comisión de Educación, Investigación e Información de Gestión de Riesgos.
- b. Comisión de Financiamiento y Transferencia de Riesgos.

Artículo 31.- Comisión de Educación, Investigación e Información de Gestión de Riesgos. La Comisión de Educación, Investigación e Información de Riesgos tendrá la finalidad de garantizar la provisión de información y conocimiento adecuado a las necesidades de la gestión del riesgo y de impulsar de manera sostenida procesos educativos a todos los niveles y en el marco formal e informal, que garanticen un adecuado conocimiento de la problemática, de las formas de actuar frente al riesgo y los desastres y el desarrollo de una cultura de riesgo y desastre entre la población.

Artículo 32.- Principales áreas de intervención de la Comisión. La Comisión de Educación, Investigación e Información de Gestión de Riesgos tendrá las siguientes áreas principales de intervención:

- a. Educación Formal.
- b. Educación Informal y Capacitación.
- c. Investigación y Monitoreo del riesgo (Amenaza y vulnerabilidad)
- d. Sistema Nacional Integrado de Información Territorial para la Gestión del Riesgo.
- e. Fortalecimiento de las capacidades en las Alcaldías municipales y las Gobernaciones Departamentales para acceder y utilizar la información de Gestión de Riesgos.

Artículo 35.- Comisión de Financiamiento y Transferencia de Riesgo. La Comisión de Financiamiento y Transferencia del Riesgo tendrá la finalidad de garantizar el acceso a fondos adecuados para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación y de promover y financiar mecanismos de transferencia del riesgo financiero a instancias aseguradoras internas y externas.

Artículo 36.- Principales áreas de intervención de la Comisión. La Comisión de Financiamiento y Transferencia de Riesgo tendrá las siguientes áreas principales de intervención:

El establecimiento y manejo de:

- a. El Fondo Nacional de Preparativos y Respuesta ante las Emergencias.
- b. El Fondo Nacional de Prevención y Mitigación.
- c. El Programa de Transferencia de Riesgos.

CAPITULO VIII

COMISIONES TERRITORIALES DE GESTION DE RIESGOS

Artículo 40.- Niveles de Comisiones Territoriales. Actuando bajo el principio de jerarquía, subsidiariedad y apoyo escalonado, de arriba hacia abajo en la escala territorial, operan cuatro niveles de Organizaciones territoriales, a saber:

- a) Regional , mas de un departamento
- b) Departamental
- c) Municipal y
- d) Local

Artículo 41.- Intervención de los niveles superiores. El principio de jerarquía, subsidiariedad y apoyo escalonado exige que los niveles superiores territoriales solamente intervengan cuando la emergencia o desastre no pueda ser atendido por las autoridades, la población y los recursos disponibles en esos niveles.

Artículo 45.- Preferencia del nivel municipal. La dotación de recursos y funciones debe privilegiar el nivel municipal en reconocimiento que, en este nivel, se realiza el trabajo primario de prevención y mitigación, rehabilitación y recuperación y donde las primeras respuestas y el trabajo de preparativos son más efectivos y rápidos en su ejecución.

CAPITULO IX

SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE INFORMACIÓN TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Artículo 47.- Sistema Nacional Integrado de Información Territorial para la Gestión de Riesgos. El Sistema Nacional Integrado de Información Territorial, SINIT, actuará como facilitador de datos e información actual de todo lo relacionado con la gestión de riesgos, además de las funciones consignadas y desarrolladas en el reglamento de esta ley.

Artículo 49.- Obligatoriedad de compartir información. Todas las instituciones y organismos de la administración central y descentralizada que generan y elaboran información vinculada a la temática de gestión de riesgos están obligados a compartir e incorporar dicha información a este Sistema.

CAPITULO X

FONDO NACIONAL DE PREPARATIVOS Y RESPUESTA ANTE LAS EMERGENCIAS Y DESASTRES (FONPRED)

Artículo 51.- Fondo Nacional de Preparativos y Respuesta ante las Emergencias y Desastres. (FONPRED) El Fondo Nacional de Preparativos y Respuesta ante las Emergencias y Desastres (FONPRED) se establecerá con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera, con el objeto de captar y administrar asignaciones estatales, contribuciones, donaciones y aportes financieros efectuados a cualquier título por gobiernos e instituciones públicas o privadas y personas naturales, tanto nacionales como extranjeras, para prestar asistencia y rehabilitación a la población cuando se produzcan emergencias o desastres por causas naturales, socio-naturales o generadas por la actividad humana.

Artículo 52.- Administración. El FONPRED será administrado por COPECO a través del Comisionado Nacional quien elaborará y gestionará la Aprobación del Reglamento Especial de dicho Fondo y los manuales correspondientes. Es deber del Comisionado informar en cada una de las reuniones de la CONAGERH sobre la ejecución del mismo y estará sujeto a la acción fiscalizadora, como mínimo una vez al año, de los Órganos competentes del Estado.

CAPITULO XI
FONDO NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS PARA EL
DESARROLLO

Artículo 54.- Fondo Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos para el Desarrollo. (FOPREMIR) El Fondo Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos para el Desarrollo se establecerá para proporcionar recursos a la ejecución de acciones y mecanismos tendientes a reducir los riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales.

Artículo 55.- Otorgamiento de Financiamiento en tres áreas básicas. El Fondo otorga financiamiento en tres áreas básicas:

- a) Identificación de riesgo
- b) Mitigación de riesgo
- c) Fomento de la cultura de la prevención y la autoprotección

Artículo 56.- Administración. Este Fondo será administrado por la Secretaría de Gobernación y Justicia a través de la Unidad Técnica Nacional de Gestión de Riesgos. Deberá informar en cada una de las reuniones de la CONAGER sobre la ejecución del mismo y estará sujeto a la acción fiscalizadora, como mínimo una vez al año, de los Órganos Competentes del Estado.

TITULO IV
DE LAS DISPOSICIONES PUNITIVAS
CAPITULO I
RESPONSABILIDADES

Artículo 71.- Participación de carácter obligatorio. La participación en las actividades de planificación e implementación de la gestión de riesgos tiene carácter obligatorio para las personas que laboran en las instituciones públicas dentro del ámbito de su competencia.

Artículo 72.- Responsabilidades administrativas, civiles y penales. El incumplimiento de las disposiciones y regulaciones establecidas en el marco de la gestión de riesgos o provocar riesgos de manera intencional o culposa, por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, conllevará las responsabilidades administrativas, civiles y penales establecidas en el ordenamiento legal vigente.

