

FEMID/ CEPREDENAC

INFORME FINAL

**“ ¿QUÉ CAPACIDADES PERMITÍAN AL PUEBLO
DE LA MASICA GESTIONAR LOS DESASTRES CON
EXITO?”**

Consultora: Rosa Sánchez del Valle
Mayo, 2000
Guatemala

INDICE

| | Pág. |
|---|--|
| 1 | Introducción |
| 2 | Antecedentes |
| 3 | Condiciones marco |
| 3.1 | Tipo y forma de organización de las estructuras locales de la sociedad civil y como surgieron |
| 3.2 | Condiciones e influencias políticas |
| 3.3 | Vínculos del nivel local con el nivel nacional en cuanto PMP |
| 3.4 | Ejecución de actividades PMP. |
| 3.4.1 | Actividades financiadas con fondos propios |
| 3.3.2 | Vínculos con sectores (escuelas, juntas de agua, etc.) |
| 3.3.3 | ¿Fue involucrado el concepto de género? |
| 4 | Experiencias con la gestión de desastres en el caso del Huracán Mitch |
| 4.1 | Experiencia práctica con alerta temprana |
| 4.2 | Actividades y organización del trabajo de los Comités municipales y locales en la emergencia |
| 4.2.1 | ¿Qué tipo de acciones se llevaron a cabo/ por quién? |
| 4.2.2 | ¿Fueron organizadas las actividades o ad-hoc? |
| 4.2.3 | ¿A qué grado había sido preparada la población y hasta qué punto fue involucrada en la ejecución de las actividades? |
| 5 | Post Mitch |
| 5.1 | Lecciones aprendidas por parte de las comunidades |
| 5.2 | Actividades locales de prevención y mitigación (Gestión de riesgo) |
| 5.3 | Impactos de los proyectos FEMID, RELSAT, REHLAM y RECON. |
| 5.4 | Valoración de la complementariedad de los proyectos (Se sobrecalentó La Masica). |
| 6 | Experiencias con el Huracán Catarina/Lenny |
| 6.1 | Experiencias prácticas con la alerta temprana |
| 6.2 | Actividades del CODEM y de los CODELES |
| 6.3 | Lecciones aprendidas de las comunidades |
| 7 | Conclusiones y recomendaciones |
| 7.1 | Conclusiones |
| 7.2 | Recomendaciones para los sectores |
| 7.3 | Recomendaciones para temas trascendentales (género, autogestión, desarrollo, etc.) |
| Anexos | |
| Metodología Taller (1 día con 25 representantes de varias comunidades, mayoría mujeres) Entrevistas (Visitas al campo 3 días) | |

1. Introducción

Durante el período comprendido de 01/1997 a 12/1999, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) desarrolló en la región centroamericana la fase 1 del proyecto "Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres" (FEMID) en seis zonas piloto. Para la realización del proyecto en Honduras se definió el Municipio de La Masica, Departamento de Atlántida, en la Costa del Caribe del país. La contraparte regional fue el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC-.

Cuando estaba por finalizarse esta fase de orientación, se hizo evidente la necesidad de realizar un trabajo de sistematización de la experiencia y sus correspondientes contribuciones conceptuales y metodológicas sobre gestión local de riesgo en mitigación de desastres. En octubre/99 se inició este trabajo en las cinco zonas piloto. Los resultados aparecen en el documento "**INFORME FINAL. RECOPIACION DE LAS CONTRIBUCIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS DEL PROYECTO FEMID**".

La ocurrencia del Huracán Mitch (1998) y del Huracán Catarina/Lenny (1999) permitieron poner en práctica en La Masica, algunas de las habilidades y experiencias adquiridas. Este documento intenta informar acerca de las capacidades y condiciones que permitieron a la población aplicar con éxito sus capacidades en gestión local de riesgo.

2. ANTECEDENTES

Una de las características del proyecto FEMID es la de crear un grupo para la gestión local de riesgo, pero con vínculos técnicos y de cooperación con el nivel nacional y regional, fortalecerlo y apoyar sus acciones. Esta gestión incluye acciones de preparación mitigación y prevención.

Este enfoque hace necesario pasar de una cultura de reacción ante la emergencia, a la de reducción de las vulnerabilidades y de manejo del riesgo, que, visto en el plano local, implica cambios fundamentales en las percepciones comunitarias respecto a sus vulnerabilidades, los elementos estructurales que las definen, sus riesgos, etc. Además, la ubicación de éstas en un contexto que supera las propias fronteras, sean éstas municipales o nacionales, derivadas de la propia situación en una zona de multiamenaza.

Las actividades iniciales del proyecto se orientaron a la planificación regional y nacional y a dotar de instrumentos conceptuales y metodológicos a los participantes, incluyendo el grupo formado en el nivel local. Con la realización del proyecto las propuestas locales se orientaron a desarrollar concretamente acciones de sensibilización, formación y capacitación y apareció como un paso estratégico para lograr la participación comunitaria, hacer énfasis en las actividades de Preparación.

Según evaluaciones realizadas por consultores vinculados directamente a la ejecución del proyecto y opiniones de funcionarios del nivel nacional, de las instituciones nacionales encargadas de la atención a la emergencia, este paso fue facilitado con la ejecución del proyecto Reforzamiento de Estructuras Locales y Sistemas de Alerta Temprana –RELSAT-, en las mismas zonas piloto en que se estaba desarrollando el

proyecto FEMID¹, coordinado por GTZ y con el aporte económico de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea -ECHO-.

Como parte del programa de reconstrucción de Honduras, después del Mitch, también se desarrollaron en La Masica, los proyectos REHLAM y RECON. El primero únicamente en La Masica para rehabilitar los sectores de agua potable, salud, infraestructura vial, educación y viviendas y es parte de una iniciativa de reducción de vulnerabilidad. El segundo, complementario de REHLAM, de mayor cobertura territorial, y orientado a la rehabilitación/reconstrucción de puentes, vías de acceso, sistemas de drenaje, viviendas y pozos para agua potable. Ambos fueron financiados por la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (UE-ECHO) y ejecutados por GTZ.

A lo largo del período de ejecución del proyecto FEMID, se estimuló el intercambio regional, tanto entre las instituciones nacionales como entre los grupos que se formaron en las zonas piloto.

Para el proyecto FEMID, las zonas piloto fueron seleccionadas con base en tres criterios: desastres frecuentes, impacto socioeconómico y demanda local. Al realizar el diagnóstico de cada zona, se hizo evidente que en todas y cada una, las inundaciones estaban presentes como evento cíclico, pero no se hizo ningún estudio que permitiera sistematizar las percepciones comunitarias sobre este u otros eventos, o sobre su explicación y comportamiento respecto a los desastres, sus causas, efectos, etc.

Al realizar el estudio (octubre/99) para la sistematización y conceptualización del Proyecto FEMID, se intentó indagar acerca de estas percepciones, encontrándose que en La Masica se calificaba a los Huracanes Fifi y Mitch como “los desastres” mientras que las demás eran consideradas “inundaciones”.

Por otro lado, a nivel nacional, la presencia de la Comisión Permanente de Contingencias –COPECO- se relaciona con la ocurrencia de desastres². No obstante, en el caso de La Masica, ya existía desde 1995/1997³ el antecedente del proyecto de Alerta Temprana a Inundaciones, auspiciado por ECHO e implementado por la OEA, el cual acercó la institución a la población, no sólo por medio de actividades de capacitación sino por su inclusión, junto a otros protagonistas locales, en un esquema de Alerta, como parte de los preparativos ante la emergencia.

No obstante, la participación –**hoy**- en la toma de decisiones consensuadas y referidas directamente al propio espacio geográfico (mapas de riesgo, albergues, asignación de radios) acerca el proyecto a la comunidad y facilita su apropiación, pero no garantiza el éxito en acciones y decisiones que tendrán su momento de prueba –**mañana**- cuando acontece un fenómeno natural. Tampoco hace una ecuación entre estar preparado sobre una temática general “los desastres”, “las emergencias”, y ser demandado para aplicar estos nuevos conceptos a un hecho concreto.

¹ El Proyecto RELSAT también se ejecutó en una zona piloto en El Salvador. Por decisiones internas de CEPREDENAC, este país no quedó incluido en el proyecto FEMID.

² Como organismo, COPECO tiene como misión “... promover la cultura de prevención del riesgo y consolidar el desarrollo permanente del Sistema Nacional de Emergencias, con base en una estructura organizativa regional, municipal y local.

³ En 1995 se desarrolló el proyecto “Sistema de Alerta de Inundaciones – Cuenca del Río León” . Este mismo proyecto se desarrolló en La Masica, en 1997.

Sin embargo, a juicio de evaluadores y expertos, ambos contenidos –participación y capacitación- unidos a una organización comunitaria específica aunque incipiente, fueron elementos que permitieron a los habitantes de La Masica, gestionar dos desastres con éxito, un éxito que en el caso del Huracán Mitch se expresa en “cero pérdidas humanas” y en el caso del Huracán Catarina/Lenny en un proceso adecuado de alerta/evacuación/retorno, en las áreas donde la inundación así lo requirió.

3. Condiciones marco

3.1 Tipo y forma de organización de las estructuras locales de la sociedad civil y como surgieron

Una de las primeras actividades del Proyecto FEMID fue la formación de un grupo local. Con el apoyo de COPECO, como enlace técnico con el nivel local, y en coordinación con la alcaldesa que se encontraba en funciones al inicio del proyecto, se invitó a líderes comunitarios con reconocimiento en tanto fuente de autoridad y otros vinculados a la atención de la emergencia. Igualmente, quedaron incluidos representantes del sector económico y agrícola y ganadero, de primera importancia en la zona, los maestros (en la zona hay 125 maestros), la alcaldesa, dos representantes de instituciones gubernamentales presentes en el municipio (salud, seguridad pública), un representante de la Cruz Roja, uno del proyecto OEA/ECHO y la representación local de COPECO.

Este grupo conocía bien el ámbito de acción de COPECO⁴ y su propuesta organizativa a nivel municipal (CODEM) y local (CODEL) por la existencia del proyecto de OEA/ECHO (1995 en Arizona y 1997 en La Masica) orientado a dotar a la población de un sistema de alerta temprana a inundaciones.⁵

⁴ En términos formales COPECO se constituye como organismo responsable de coordinar esfuerzos entre sector público y privado para realizar acciones orientadas a PMP y en acciones durante emergencias, desastres o calamidades. Su estructura organizativa incluye Comisiones Regionales; Municipales y locales. El CODEM esta integrado por el Alcalde, secretaria de educación, de salud, obras públicas transporte y vivienda (SOPTRAVI), Hondutel, fuerzas armadas, Empresa Nacional de Energía Eléctrica, (ENEE) servicio autónomo de acueductos y alcantarillados, cruz roja, cruz verde, bomberos, otros. Se prevé que de éstos, se nombren cuatro coordinadores de comisiones de salud, seguridad, educación, y logística.

Su enfoque de trabajo **ADD**, incluiría las siguientes acciones:

ANTES Preparar de planes de emergencia, coordinar ADD, definir mecanismos para el establecimiento de un sistema de alerta y alarma, evaluación de daños, simulacros y simulación.

DURANTE: Evaluar información sobre posibles emergencias, recomendar declaratoria de emergencia, establecer un sistema de comunicación básica, elaborar censo de población afectada, instalación y atención de albergues, búsqueda, rescate y evacuación, distribución de ayuda.

DESPUES: evaluación de daños, rehabilitación, gestionar actividades de reconstrucción, evaluar. Fuente: Taller para facilitadores sobre prevención y manejo de emergencias. COOPI/COPECO/ECHO. Marzo, 2000

⁵ En el diagnóstico inicial de La Masica que sirvió de base a GTZ y al proyecto FEMID, aparece como principal amenaza las inundaciones causadas por el desbordamiento de los ríos Cuero, Santiago y La Masica. La región está expuesta al impacto de los huracanes que pasan por el litoral Atlántico y atraen fuertes tormentas tropicales. El municipio forma parte de las regiones vulnerables del país por su ubicación geográfica...(y por)...la influencia de su cuenca hidrográfica de alta pendiente y la constante degradación ambiental.

El antecedente es importante ya que el Proyecto FEMID al seleccionar La Masica, así como se benefició del antecedente OEA/OECHO, también representó para muchos habitantes una especie de continuidad.

Se encontró que personas, que hacían referencia a los radios que sirvieron para avisarles de "las llenas", no hacían diferencia entre los radios que habían sido asignados durante la realización del proyecto OEA/ECHO y los de FEMID/RELSAT.

Al momento de la ejecución del Proyecto OEA/ECHO, se estimuló el funcionamiento de un Comité de Emergencia Municipal –CODEM- que mantuvo relación de trabajo con grupos locales específicamente para el manejo de los radios.

El Grupo FEMID de La Masica inicio actividades de capacitación en gestión local de riesgo, haciendo trabajo de sensibilización hacia otros grupos y sirviendo de enlace para el trabajo de capacitación, pero su relación con el nivel nacional definió que rápidamente se orientara a ser un grupo facilitador hacia retomar como apoyo estratégico la organización de Comités de Emergencia Locales –CODELES-.

3.1.2 Los Patronatos

Esta tarea de organización realizada en la mayoría de los casos por medio de visitas comunitarias para explicar acerca del proyecto FEMID y la intencionalidad de formar un grupo local, asumió características y contenido que, en la mayoría de los casos -al dejar en la comunidad la decisión de la formación del grupo- facilitó la coincidencia con la práctica comunitaria de los Patronatos.

Al inicio del proyecto al convocar para la formación de un grupo local para la gestión de riesgo, la conducción del mismo recayó o no en el presidente del patronato. Al momento de realizar este estudio, las comunidades, conociendo la experiencia de otros grupos, están "... queriendo involucrar ahora al presidente del patronato como presidente de los CODELES porque generalmente quien toma las decisiones en una comunidad es el presidente del patronato..."

La organización comunitaria es fuerte en el sentido que a) decisiones importantes que atañen a la vida de cada localidad, pasan por el espacio organizado ya sea este permanente o eventual, b) hay una aceptación bastante generalizada sobre la estructura jerárquica de esta organización, y c) existen algunos testimonios en el sentido que hay consensos comunitarios respecto al hecho que, aunque muchos hombres y mujeres no se involucren activamente en las distintas organizaciones, conocen de sus acciones, identifican a sus líderes, etc., extremo este último que probablemente pudiera vincularse a relaciones de parentesco en todo el municipio.

Además del patronato que se reconoce como el más importante, existen juntas de agua, asociaciones de padres de familia, comités de apoyo, clubes de amas de casa y otras asociaciones por sector. Es importante la presencia de iglesias, la presencia de las cuales se ha incrementado después del Mitch, según apreciaciones comunitarias, algunas de las cuales no solo se refieren al incremento en términos cuantitativos sino además cualitativos. Habría, una tendencia al aumento del número de personas que frecuentan las iglesias de las distintas denominaciones, aumento que se hace corresponder con la ocurrencia del Mitch.

3.1.3 Los Comités locales de emergencia –CODELES-

Se considera al patronato como la primera y principal de las organizaciones de la comunidad. "Abajo" del patronato estarían comités de padres de familia, comités de salud, de agua, etc., y los CODELES mismos. Los patronatos surgen casi paralelamente a la formación de una comunidad en el sentido que es "la organización" y su conformación se decide casi en el mismo momento en que surge una comunidad. A partir de las decisiones que se toman en ese espacio, pueden surgir otras organizaciones comunitarias, como las Juntas de Agua, clubes de amas de casa, o los Comités de Padres de familia, pero la Junta Directiva del Patronato, especialmente el presidente, hacen parte de estas decisiones y muchas veces, pasan también a ser parte de otra Junta Directiva.

En varios casos, las personas que forman parte del patronato han facilitado la organización de un CODEL y son parte de uno y de otro. En otros, el presidente del patronato, es el presidente del CODEL por decisión de la comunidad y porque él acepta porque considera que puede o tiene tiempo.

El nombre mismo y su estructura y funciones, se comprende primero, por la activa participación de COPECO en el proyecto, apoyando las actividades de planificación, capacitación, apoyo técnico en actividades de planes de emergencia, de evaluación de daños, etc. y trasladando contenidos en capacitación, con base en sus propios materiales. Segundo, porque esa es la estructura propuesta por COPECO. Prevé⁶ una estructura interna que incluye Presidente, Vicepresidente, tesorero, secretario, fiscal, y cinco coordinadores de comisiones (Salud, educación, seguridad, logística y evaluación y rescate).

A la fecha, existen CODELES tanto en las zonas conocidas como de Alerta y las de respuesta, y en las zonas que se consideran no susceptibles de inundación, se tiene conocimiento de este tipo de organización existente en las otras zonas.

Independientemente de la conclusión del Proyecto FEMID, miembros de estas comisiones han seguido recibiendo apoyo –limitado a sus posibilidades- de COPECO. Algunas veces se trata de "visitas de seguimiento" y otras, actividades de capacitación y en otros casos, facilitarles contactos con otros proyectos.

En parte, la capacitación sigue orientada desde el enfoque ANTES-DURANTE-DESPUES. La vinculación con PMP a nivel comunitario es lenta. Es probable que sea la presencia de otros proyectos la que este promoviendo y estimulando una visión más comprensiva. Aquí se puede mencionar concretamente, el impacto sobre todo del Proyecto Rehlam, que se evidencia especialmente en la percepción comunitaria que también fue involucrada, desde el principio del proyecto. Este involucramiento incluyó no solo el formar parte de un grupo que desarrollaba actividades de reconstrucción propiamente dichas, sino que estas actividades fueron aprovechadas al mismo tiempo para hacer un trabajo de sensibilización con un enfoque de reducción de la vulnerabilidad.

Hoy, muchas personas que participan en los CODELES, hablan de actividades de prevención refiriéndose a construcción de casas con materiales apropiados, drenajes de terrenos, reforestación, construcción de muros de contención, actividades que están siendo realizadas con fondos de otros proyectos, algunos de los cuales no tienen

⁶ COPECO.ECHO.COOP. Taller para Facilitadores sobre prevención y manejo de emergencias. Folleto. Marzo 2000.

ninguna relación con FEMID, o con la presencia de otros proyectos en la zona. Es decir, no se trata solo de proyectos nuevos, sino de un enfoque distinto de la población.

3.2 Condiciones e influencias políticas

En este contexto, y por estímulo del Grupo FEMID inicialmente, en coordinación con el Equipo Técnico de Apoyo Municipal –ETAM-,⁷ fueron organizándose CODELES.

Conforme el programa avanzó y tomó protagonismo el proyecto y su encargado⁸, con sede en la Municipalidad⁹, el proyecto y sus actividades se ubicaron en otro marco, que refleja en parte, un proceso de apropiación, nacional y local. Así, se hablaba del proyecto COPECO/FEMID/MUNICIPALIDAD. El alcalde municipal de La Masica, además de ser parte del Grupo FEMID, desarrolló una serie de acciones que ubican su tipo de gestión como “facilitadora”, en el sentido que: respetó las decisiones del Grupo FEMID, delegó en ellos, apoyó sus actividades y dio seguimiento a la implementación del proyecto, participando por ejemplo en la presentación del mismo en otras comunidades, en actividades de capacitación y en reuniones que evidenciaban propuestas o decisiones comunitarias. En diversas oportunidades se ha reconocido que este estilo de gestión fue un punto importante para mantener al grupo y las actividades del proyecto sin interferencia de efectos derivados de distintas militancias políticas, religiosas o vinculadas al desarrollo.

En el diagnóstico realizado por el Proyecto FEMID al momento de su inicio, se señala entre las vulnerabilidades de la zona, el “... divisionismo político...”. La presencia de dos partidos políticos mayoritarios y sus tradicionales confrontaciones en el ámbito local, fueron probablemente la base de este señalamiento. El comportamiento político histórico de no facilitar las transiciones entre un gobierno local y otro cuando se trata de partidos opositores, y la precariedad de los mecanismos de comunicación entre liderazgos identificados con uno u otro partido, son otros de los puntos que se señalan como obstáculos, por parte de la población.

Según la percepción de la población y de personas directamente vinculadas a la ejecución del proyecto, en el ámbito local, las razones para que estos tradicionales obstáculos hayan sido superados, son dos. De una parte, el estilo de gestión de los dos últimos alcaldes¹⁰, y la ocurrencia de desastres que demostraron a la comunidad, la necesidad y las ventajas de la organización para la gestión local de riesgo, por encima de las diferencias políticas o partidarias, la propia capacidad de “eliminar la polilla de la política” y “... la posibilidad de hacer trabajar juntos a los dos grupos...” frente al desastre.

⁷ En el contexto del proyecto FEMID, el ETAM apoyó especialmente, convocatorias y actividades de capacitación orientadas a concientizar a la población. En opinión de algunos expertos, el ETAM intermedió con propiedad, la relación entre COPECO y los grupos comunitarios. Se disolvió en I CODEM, a finales de 199.

⁸ También en la zona piloto de Chepo, Panamá, el grupo FEMID optó por nombrar un coordinador.

⁹ El proyecto FEMID se desarrolló durante 1998 y 1999. En agosto de 1998 se inauguró formalmente la oficina “COPECO/FEMID”.

¹⁰ El cambio de gobierno local tampoco afectó la continuidad del proyecto.

La continuidad entre una gestión y otra fue facilitada cuando las nuevas autoridades se apoyaron en las personas que habían sido capacitadas por FEMID, les dieron apoyo y sede en la Municipalidad y apoyaron que se diera seguimiento a algunos proyectos concretos que ellos evalúan como orientados a PMP como es el caso de la organización misma (CODELES) la extensión de estos grupos con criterios territoriales y, prácticamente, la adopción de FEMID como programa.

3.3 Vínculos del nivel local con el nivel nacional en cuanto PMP

El proyecto OEA/ECHO ya había acercado a la institución nacional a la población, no sólo por medio de actividades de capacitación sino por su inclusión, junto a otros protagonistas locales, en el esquema de Alerta que ese proyecto incluyó.

Las actividades iniciales de capacitación en PMP/GIdeR, ¹¹previstas por el proyecto FEMID, contribuyeron aún más a acercar a los niveles nacional y local. No obstante, hablar de niveles, aleja el enfoque de las personas. Dado que este estudio busca dar respuesta a una interrogante sobre capacidades, aparece indispensable subrayar que en buena medida, los logros de este proyecto refieren al involucramiento personal de funcionarios del nivel nacional (Andrés Aguiriano y Alba Flores) en apoyo al nivel local, una capacidad de percibir lo innovador del proyecto¹² y la de ir adaptando las contribuciones de la institución al proceso que se desarrollaba y a las demandas e intereses planteadas por el Grupo FEMID.

Dos ejemplos pueden ilustrar estas afirmaciones. COPECO participó en la zona con el proyecto OEA donde los radios eran parte de un sistema de **alerta**, según su enfoque, como parte de los preparativos ante la **emergencia**. En ese contexto, el uso de los radios se da en momentos de emergencia vista desde la perspectiva de la ocurrencia de un desastre. Conforme el proyecto FEMID avanzó y se adjudicaron radios y se instalaron pluviómetros, la comunidad con su grupo organizado ha dado otro sentido a los radios, más en el contexto de PMP: se usan para coordinar trabajos como limpieza de cuencas de ríos, colaborar con trabajos de reconstrucción, coordinar con la municipalidad capacitaciones, etc., Además, la continuidad en cierto sentido esta dada por el servicio que están prestando en necesidades comunitarias cotidianas que la comunidad misma evalúa en términos de emergencia.

En otro ejemplo, COPECO apoya en la medida de sus posibilidades, actividades orientadas a Planes Locales de Emergencia, donde se incluyen puntos que no son estrictamente los que COPECO tradicionalmente hubiera introducido desde su enfoque ADD sino más bien a requerimiento de las comunidades que proponen en términos de PMP.¹³

Los CODELES mantienen actualmente, demandas de capacitación y de ejecución de Planes de Emergencia y Mapas de riesgo, específicamente para otros grupos comunitarios que han seguido formando

¹¹ Completar nota a pie de página sobre lo conceptual que esta en la nota de WG

¹² FEMID/CEPREDENAC. Informe final. Recopilación de las contribuciones conceptuales y metodológicas del proyecto FEMID. Rosa Sánchez del Valle. p.33.

¹³ COPECO como institución y sus actividades, pueden enfocarse en el contexto de una transición conceptual, observada en la región centroamericana. Op. Cit

3.4 Ejecución de actividades PMP

Dadas las características de la zona, en la cabecera municipal ha existido un Comité de Emergencia Municipal –CODEM-. Una de sus actividades de prevención había sido la construcción de una borda de protección contra los desbordamientos del Río Cuero, en colaboración con la Cámara de Comercio e Industria. Se evalúa que esta borda contribuyó a evitar mayores daños en la población de La Masica, durante el evento Mitch.

Además, había desarrollado algún trabajo de sensibilización por ejemplo respecto a los problemas de la deforestación, vinculados a las inundaciones, y con personas que habitan en orillas de ríos respecto a su vulnerabilidad. Igualmente, había participado en las actividades de capacitación vinculadas al proyecto OEA.

Como parte del proyecto FEMID, se creó un Equipo Técnico de Apoyo a la Alcaldía – ETAM- que contribuyó a actividades de monitoreo, información y emergencia. Otras de sus actividades esta mencionadas en el inciso 3.2.

Los dos años de ejecución del proyecto FEMID sirvieron al grupo local para iniciar y/o fortalecer las capacidades locales en PMP, no solo con organizaciones sino con grupos específicos, fundamentalmente un trabajo de sensibilización sobre las propias vulnerabilidades, los riesgos, y trabajos de Preparación, como planes de emergencia municipales y locales, y la preparación de voluntarios en atención a la población en momentos de emergencia.

Las actividades de capacitación, se desarrollaron con intervención directa de COPECO, que asumió compromisos incluidos en el Convenio de Ejecución¹⁴, con suficiente amplitud como para dimensionar su efectiva participación y salir fortalecida con el proyecto.

Concretamente, el grupo FEMID realizó:

| ACTIVIDAD | TIPO |
|--|----------------------|
| Con autoridades para capacitación y trabajo en PMP, con estudiantes del nivel de bachillerato, que hacen trabajo de “promoción social”. | PMP |
| Con alumnos de último año para hacer servicio social en PMP | PMP |
| Con sectores (educación, salud, mujeres organizadas) para Integrar esfuerzos | “actividad de Femid” |
| Con organizaciones ya existentes (Clubes de Amas de Casa) para desarrollar trabajo con orientación en PMP (limpiar centro de salud, identificar niños no vacunados, promoción para vacunación) | Prevención en salud |
| Del alcalde con el patronato De los líderes de barrio con la municipalidad | Preparación |
| De coordinación entre alcalde, patronato y activistas | Prevención |
| De vecinos con CODELES para evaluar daños | “actividad de |

¹⁴ Dicho Convenio fue suscrito entre CEPREDENAC, GTZ-FEMID, COPECO y la Alcaldía Municipal de La Masica. COPECO, además de quedar encargada de la coordinación técnica, se compromete a implementar el proyecto, velar por el manejo de fondos y cumplimiento de sus objetivos, cumplir con los mecanismos de control, y entregar informes periódicos.

| | |
|---|------------|
| De CODELES con vecinos para asignación de tareas | FEMID" |
| Con las instituciones que dan permiso para cortar árboles | Mitigación |
| Capacitaciones con apoyo de COPECO | PMP |

Actualmente, los grupos formados desarrollan actividades que ellos consideran como la continuidad del proyecto, orientadas a: fortalecer los CODELES, capacitar a la población "... para que todos sepan que hacer en caso de desastre...", "... concientizar a la población para la protección del medio ambiente...", "... seguimiento de talleres de concientización en PMP...", etc.

3.4.2 Vínculos con sectores (escuelas, Juntas de agua, etc.)

Según miembros de grupos comunitarios, el hecho de tener una sede en la Municipalidad y un coordinador permanente, encargado –entre otros- de facilitar las actividades de capacitación y el vínculo con el nivel nacional y regional y con GTZ/FEMID, facilitó en general la ejecución del proyecto. Específicamente, el contacto con los grupos organizados –CODELES- y sus comisiones, con personas de otras comunidades que se fueron acercando, especialmente después del Mitch y antes del Huracán Catarina/Lenny para informarse y solicitar apoyo para formar su propio grupo.

En general el grupo estableció vínculos con autoridades educativas, estudiantes, grupos organizados, patronatos, activistas, pastores de iglesias, clubes de amas de casa, etc. Estos vínculos pueden ser considerados permanentes en el sentido que su seguimiento es parte del trabajo de los CODELES en cada localidad donde se han organizado.

Los pasos estratégicos fueron las actividades de capacitación y sensibilización y la sensibilización unida a la propuesta de organizar un grupo específico, todos con el objetivo de PMP. En tanto proyecto piloto, estos vínculos han logrado, ubicar el tema PMP en un sector muy amplio, estimular una forma específica de organización y sensibilizar a la población sobre el manejo de la emergencia y la necesidad de llevar adelante acciones de prevención y mitigación.

Con las Juntas de Agua, el trabajo ha sido de coordinación para la realización de trabajos de infraestructura menor como drenajes de terrenos, regularizar los llamados "topes" (punto en que se establece la conexión domiciliar), coordinar con el encargado de esta regularización en la Municipalidad, etc.

Con miembros de patronatos, se desarrollan actividades conjuntas o separadamente, sobre todo se trata de ubicar el tema de PMP en lo que los patronatos tradicionalmente consideraron como desarrollo.

3.4.3 ¿Fue involucrado el concepto de género?

La planificación regional del Proyecto FEMID consideró el tema de género, en términos formales. En la práctica cuando el grupo FEMID se organizó en La Masica incluyó mujeres pero su participación no era por su condición de género. Tampoco se aplicó un criterio cuantitativo en la formación del grupo. Más adelante, la representante de COPECO llevó el interés de incluir mujeres organizadas o no, en los CODELES que se estaban organizando. Es pertinente hacer notar que su interés surge más bien por su contacto con otros proyectos y otros espacios de capacitación donde se trabajó el tema de género, que por una orientación institucional a trabajar con esta perspectiva.

Para lograr la inclusión de las mujeres en los CODELES se han seguido dos estrategias, la primera es la comunicación con organizaciones de mujeres especialmente los Clubes de Amas de Casa o bien grupos de mujeres que se encuentran en proyectos productivos. La segunda es la de sensibilizar al grupo sobre la necesidad de considerar a las mujeres. Aquí incluso han sido necesarias visitas para garantizar que sean convocadas.

Especialmente en las capacitaciones es muy generalizado el criterio que igual número de hombres y mujeres garantizaría un enfoque y un trabajo "de género", lo cual además no debe aparecer como inadecuado, visto que es la idea que en general se tiene incluso en el nivel nacional.

Las dos estrategias han dado resultados tanto en cuanto a la inclusión de las mujeres como en cuanto a una reflexión sobre varios puntos, proceso que se relaciona con deconstruir las propias percepciones respecto a la participación por géneros. La segunda, se ha fortalecido por la ocurrencia de dos desastres donde, a raíz de las actividades desarrolladas con base en decisiones tomadas por grupos ya organizados, se han abandonado criterios respecto a que es lo que los hombres o las mujeres pueden o no hacer, y se reconocen capacidades que antes se asignaban por sexo como por ejemplo el monitoreo del río.

No obstante, en general, se mantienen las pautas de liderazgo, las percepciones sobre "el rol" de la mujer en la emergencia y el desastre, etc. Así, se da por correcto el enfoque que define acciones que "por naturaleza" deben realizar hombres y mujeres durante la emergencia o su manejo, ya que "... siempre se ha hecho así".

4. Experiencias con la gestión de desastres en el caso del Huracán Mitch

En noviembre de 1998 los pobladores de La Masica enfrentaron el desastre provocado por el Mitch.¹⁵ La intervención de COPECO se inicia con las declaraciones de alerta y emergencia y después con una intervención del Estado que crea por decreto la Comisión Nacional de Emergencia, donde COPECO participa con el resto de la institucionalidad nacional y apoyada por sus organizaciones regionales –CODER- y municipales –CODEM-. Sus primeras intervenciones se orientaron a salvamento y rescate pero, las dimensiones del desastre, en poco tiempo, fue la población la que debió organizarse para tareas de evacuación y de manejo de la situación tanto en términos de emergencia como de desastre y los gobiernos locales para tareas de ubicación de la población en albergues, alimentación, etc.

Para este momento ya existía el GRUPO FEMID, se habían recibido las capacitaciones regionales y nacionales sobre PMP, se habían formado varios CODELES, y se estaban organizando otros. En los ya existentes, se habían formado comisiones y cada comisión había recibido algunas indicaciones, mas sobre el enfoque PMP y menos sobre atención de emergencia. Se habían desarrollado actividades de sensibilización, de información sobre el proyecto, y sus actividades y el grupo FEMID había apoyado a COPECO en actividades puntuales con el enfoque ANTES-DURANTE-DESPUES.

¹⁵ COPECO declaró alerta máxima el 26 de octubre, 1998 en toda la zona costera. El 30 de octubre se declaró el estado de emergencia nacional.

Este trabajo, sumado al antecedente del proyecto OEA/ECHO ya mencionado, permitió, demostrar la viabilidad y pertinencia de estas estructuras ante el desastre por mostrar permanencia y un interés continuo.

Facilitaron a los CODELES la toma de decisiones para alertar y evacuar a la población que se encontraba en zonas de alto riesgo, logrando el manejo de la emergencia sin pérdidas de vidas humanas. Los radios del proyecto OEA funcionaron, pero además, se combinaron con formas más tradicionales de alerta, y otras implementadas definitivamente frente a la emergencia.

En los grupos organizados, también se constató una mayor facilidad hacia un despliegue coyuntural de la capacidad de autoayuda, por ejemplo realizando actividades de censo en los albergues, con propósitos de distribución de alimentos, agua, etc. El relacionamiento previo del Grupo FEMID con presidentes de Patronatos y de otros grupos comunitarios, por el trabajo de sensibilización y/o de involucramiento, permitió –según la percepción comunitaria, la “integración de todos los sectores que estaban trabajando porque estaban sensibilizados”.

El Proyecto FEMID no había entrado en la parte de ejecución del Proyecto RELSAT con el que se desarrollaron actividades de asignación de radios, instalación de pluviómetros, etc. Algunos grupos comunitarios tenían experiencia con los radios de OEA, además de la existencia de una radio comunitaria que eventualmente intervino en tareas de alerta. Según la opinión de presidentes de patronatos y miembros de CODELES que ya existían, los dos elementos que confluyeron para lograr resultados exitosos en la zona, fueron la suma de la experiencia que ya tenían con la organización por territorios más pequeños que estaba promoviendo el proyecto FEMID con la estructura propuesta por COPECO, mas las capacitaciones recibidas con el proyecto OEA/ECHO.

El resultado que se evalúa además es el relativo a la ventaja de trabajar con una comunidad organizada y con capacidad de participar activamente en temas que ya conoce, pero siguiendo instrucciones, condición que facilitó la coordinación entre alcalde, patronatos, CODELES y activistas. Organizar comités locales en cada barrio con una propuesta que tomaba en cuenta líderes comunitarios con capacidad de convocatoria, facilitó también el trabajo de COPECO y de la municipalidad, tanto en momentos de ejecutar un plan de actividades si se había realizado previamente, como en actividades de búsqueda, evacuación y rescate como el subsiguiente trabajo a desarrollar en albergues, incluyendo primeros auxilios, distribución de ayudas, etcétera.

Fuera de los grupos que han participado en estos proyectos, el sistema de alerta temprana, no se ve como ajeno aunque si se reconoce que son “unos” los que manejan los radios y “otros (nosotros)” los que reciben el aviso de abandonar las casas en un momento determinado. En este espacio, no se enfoca aún el sistema de alerta temprana como parte del componente **Preparación** de un enfoque PMP sino como respuesta a la emergencia. Las personas mas involucradas en los CODELES perciben esta diferencia y trabajan para ubicar el tema PMP cercano a una comprensión comunitaria.

Efectivamente, la secuencia OEA/ECHO→FEMID→Mitch hizo mas conocido el enfoque Antes Durante Después, con énfasis en el componente de Alerta, conceptualmente enfocado como parte del Antes (Prevención, Mitigación y Alerta).

En este sentido, puede decirse que la experiencia mas valiosa para la comunidad es hoy la certeza que manifiestan de su propia capacidad de actuar frente a los desastres. Pero además de esa autopercepción y autoestima, es evidente que la experiencia del Mitch cambió también su percepción del propio papel frente a los desastres y facilitó y está facilitando la transición hacia el enfoque que se propone con la gestión local de riesgo.

4.1 Experiencia práctica con alerta temprana

Hay dos tipos de eventos que han proporcionado a las poblaciones las posibilidades de llevar a la práctica sus conocimientos y habilidades con el sistema de alerta temprana¹⁶. Por un lado la ocurrencia de Mitch y del Huracán Catarina/Lenny pero hay comunidades donde determinados niveles de precipitación provocan situaciones de emergencia derivadas de pequeñas inundaciones¹⁷. En este último caso, aunque no quede documentado en detalle, las comunidades han puesto en práctica uno o varios componentes del sistema: este se activa, pone en alerta al equipo técnico en la Municipalidad, a las comunidades río arriba, se reciben informaciones sobre el monitoreo del río, se reciben reportes periódicos de los efectos¹⁸, y al terminar la emergencia, se hacen recorridos para evaluación de daños. En estos casos se pueden percibir, aunque en medida dimensionada a un espacio territorial reducido, a una pequeña comunidad, etc., cambios en la percepción comunitaria entre el antes y el ahora. Reconocer que existe una persona encargada de dar la voz de alerta, que esa alerta se decide después del monitoreo del río en partes altas y bajas, en coordinación con un grupo que esta preparado, que sabe advertir si solo hay que estar preparados o sabe decidir el momento de abandonar las casas, etc., son temas de bastante dominio en algunas comunidades, especialmente aquellas que han podido incluir una experiencia práctica derivada de una inundación.

5. Post-Mitch

5.1 Lecciones aprendidas por parte de las comunidades

- Las estructuras organizativas propuestas por el proyecto FEMID/COPECO/ MUNICIPALIDAD habían demostrado su utilidad durante la emergencia.
- Que la emergencia y los desastres requerían de una organización comunitaria específica y permanente.
- La importancia de desarrollar planes locales concertados con otros grupos locales organizados que desempeñaban un papel no solo durante la emergencia

¹⁶ De acuerdo con la información recabada para este estudio, la comunidad incluye como parte de PROMSAT (Programa Municipal de Sistema de Alerta Temprana), no solo el funcionamiento de los radios y el monitoreo de los ríos, sino la existencia de un Plan de Emergencia y la ejecución de otros proyectos pero especialmente conocen lo vinculado a la reforestación.

¹⁷ Pueden citarse como ejemplo, las precipitaciones e inundaciones provocadas por un frente frío en enero 99, (Domingo 3, lunes 4, martes 5) provocó precipitaciones en la zona costera por aproximadamente 120 horas.

¹⁸ Estos efectos pueden ser desde alcantarillas destruidas o semidestruidas que afectan el paso vehicular, desbordamientos en lugares específicos, solicitudes de materiales como sacos para diques, inundaciones en espacios reducidos como colonias, grupos habitacionales específicos, zonas específicas como una zona de un municipio, destrucción de caminos.

sino permanentemente, en la comunidad, pero que había sido vistos fuera del enfoque PMP. En la reflexión comunitaria hoy son vistos además, como actores en trabajos de PMP.

- Para hacer trabajos de prevención (reforestar cuencas, hacer trabajo de limpieza de cuencas, etc.) es necesario desarrollar un trabajo de capacitación con toda la comunidad y estrategias asociativas con otros grupos locales.
- Hay pequeñas obras de infraestructura que pueden ser desarrolladas en espacios territoriales reducidos y que representan un avance en prevención (cajas puente/ infraestructura vial, sistemas de drenaje, pequeñas bordas).
- El manejo de los radios ha demostrado la utilidad de la igualdad en la capacitación en el sentido de incluir en la misma a hombres y mujeres. En la práctica cotidiana ambos los utilizan, según su permanencia en la casa, para atender los intereses comunitarios.
- Las actividades desarrolladas por los CODELES, durante la emergencia y fuera de ella, han obligado a una reflexión sobre la existencia y aplicación de condicionantes culturales cuando se trata de asignar tareas a hombres y mujeres.

5.2 Actividades locales de prevención y mitigación (Gestión de Riesgo)

- Reforestación de cuencas con especies adecuadas
- Reforestación especial en bordas
- Actividades de sensibilización y capacitación a grupos comunitarios y sectores específicos, en PMP
- Incluir contenidos de PMP en currícula de grupo local
- Coordinación con otros grupos locales para actividades de prevención: preparación de viveros, siembra de árboles, campañas de limpieza, etc.
- Colaboración en trabajo comunitario para construcción e instalación de cajas puente, gaviones y otras obras de infraestructura
- Estimulo y trabajo concreto para lograr la organización de otras comunidades
- Participación comunitaria en traslado y construcción de casas
- Durante el período de rehabilitación después del Mitch (Nov/98-ene/99), los grupos vinculados al Proyecto FEMID, se involucraron en actividades de rehabilitación de caminos, reparación de pequeños sistemas de agua potable, limpieza de quineles, etc.¹⁹
- Campañas que definen como de concientización (Ejemplo: para sensibilizar a quienes botan basura en los ríos, sobre cómo esto afecta a los habitantes de la parte baja)

5.3 Impactos de los proyectos FEMID, RELSAT, REHLAM y RECON

¹⁹ Otros detalles sobre estas actividades pueden encontrarse en los informes sobre Etapa de Rehabilitación, Proyecto FEMID/COPECO/GTZ. Cubrió los municipios de La Masica, San Juan Pueblo, La Cumbre, San Antonio, Buena Vista, Agua Fría, La Montañita, Santa Fe, Pozo Sarco, Paguales, El Desvío, Las Peñas del Eden, Quebrada Galana, La Borda, El Pital, San José del Higuerito, Sinaí, Las Flores, Montenegro, Las Minas, San Isidro, Campamento, El Recreo, Flores de San Juan, El Oro, La Presa, San Marcos, Tarritos, Trípoli y Buenos Aires. Archivo Equipo Técnico de Apoyo Municipal –ETAM–.

- Cambios en la percepción comunitaria respecto a la necesidad de la permanencia de sus organizaciones para poder desarrollar la gestión local de riesgo
- Cambios en la percepción comunitaria sobre la imposibilidad de superar las condiciones políticas derivadas de la presencia y participación en un espacio común, de grupos opositores.
- Grupos organizados (Clubes de amas de casa) han presentado proyectos (agua potable) ahora con un enfoque que vincula desarrollo con prevención
- Relsat²⁰, Rehlam y Recon dieron continuidad a FEMID no solo en la percepción comunitaria sino con aporte a un proceso de aprendizaje sobre la complementariedad del enfoque PMP
- Relsat aportó mas a la comprensión del gobierno local sobre su involucramiento en PMP/Gestión local de riesgo. Además, como proyecto, estimuló la formación del Equipo Técnico de Apoyo Municipal –ETAM-. Su plan de trabajo asignó responsabilidades directas a COPECO, la alcaldía y los coordinadores municipales. En forma similar a FEMID, incluyó como actores a la alcaldía, los monitores, y los promotores externos y a los miembros del CODEM y los CODELES. La municipalidad adoptó el programa, lo convirtió en PROMSAT, lo incluyó en su presupuesto anual como una decisión municipal para darle continuidad y sostenibilidad.
- Ha impulsado el desarrollo de una versión propia de la gestión local de riesgo, con sus componentes de PMP, con características determinadas por la propuesta FEMID, la intervención de COPECO y la ocurrencia de dos eventos uno con características asignadas de desastre y el otro de emergencia.
- Han dado insumos a COPECO para el desarrollo de capacidades para responder a una gestión local, descentralizada y participativa.
- En tanto realizaciones concretas, RELSAT, RELHAM y RECON han aportado a la comprensión comunitaria del significado de reducción de la vulnerabilidad, preparación y prevención.

5.4 Valoración de la complementariedad de los proyectos (Se sobrecalentó La Masica).

En términos de planificación, los cuatro proyectos desarrollados en La Masica con intervención de GTZ son complementarios. FEMID llevó un nuevo enfoque, que se benefició de la ejecución de otro proyecto previo (OEA/ECHO) que había desarrollado tareas de preparación. Involucró a la institución nacional en su ejecución, con la cual ha salido fortalecida. Parte de las actividades previstas sufrieron un corte con la ocurrencia del Mitch. RELSAT les dio continuidad, reforzó el enfoque PMP/Gestión local de riesgo y desarrolló mas ampliamente que OEA/ECHO el componente de ALERTA

En términos de ejecución, los cuatro proyectos tuvieron una sede en la municipalidad, decisión que propició en la población la visión institucional y la participación del propio gobierno local. Ambos puntos aportaron al acercamiento comunitario a la estrategia de fortalecer las estructuras locales en la mitigación de desastres.

Las comunidades manejan información –aunque diseminada- de los proyectos, de sus acciones y/o de sus objetivos. En ese sentido, la información que posee la comunidad se refiere especialmente a la formación de grupos para emergencias y desastres, la instalación y uso de los radios en la vida cotidiana de las comunidades, la construcción

²⁰ El proyecto RELSAT se desarrolló en Arizona y La Masica

de cajas puente y la construcción de casas en lugares distintos, por razones de vulnerabilidad. En algunos casos se incluye información que corresponde a otros proyectos como es el caso de los de reforestación, viveros, campañas de limpieza de ríos, proyectos realizados por grupos de mujeres, etc., pero que la población relaciona con acciones que relacionan con desastres y emergencia.

Otra causa por la cual los proyectos se perciben como complementarios se origina en el período de tiempo en el cual fueron realizados, y en la continuidad entre ellos. FEMID se inicio en 1997; RELSAT en 1998, poco antes del Mitch y, después de este llegaron REHLAM y RECON.

Estos dos últimos, coinciden con la presencia en la zona de otras instituciones y organizaciones que se sumaron a esfuerzo de reconstrucción después de Mitch.

RELSAT apoyó a la comprensión en el plano de lo concreto, que hay acciones que se antepone a la ocurrencia de un desastre en el sentido que buscar refugios y saber como llevar a las personas en forma planificada no espontánea y a lugares previamente señalados, donde se sabe que hacer con la comida y con los niños, etc. Son acciones que han fortalecido a las personas singulares y a la comunidad y les ayudó a realizar lo que significa una forma de autosuficiencia frente a limitaciones de instituciones nacionales. Ver la construcción de casas con otros materiales les ayudó a entender el riesgo y la vulnerabilidad. El riesgo que corren los que no se van de lugares vulnerables y lo que significa la diferencia entre inundaciones e inundaciones cuando median avisos de la misma comunidad y de personas que ellos tienen a la mano, son cosas que ahora entienden por los dos eventos. Emergencia tiene hoy otra connotación. En algunas zonas donde no se construyeron casas del proyecto RELHAM u otras obras de RECON²¹, ambas son vistas por miembros de esas comunidades como resultado de FEMID y de que esas comunidades estaban organizadas en CODELES.

| Proyecto | FEMID | RELSAT | REHLAM | RECON |
|----------|---|---|---|--|
| Enfoque | PMP/GLdeR | PMP/GLdeR | Reducción de vulnerabilidad \ GLdeR | Reducción de vulnerabilidad \ GLdeR |
| Acciones | Sensibilización Capacitación Organización | Preparación Sistema de alerta temprana | Rehabilitación de sectores de agua potable, salud, infraestructura vial, educación y vivienda | Rehabilitación/Reconstrucción Puentes, vías de acceso, sistemas de drenaje, viviendas y pozos para agua potable |

²¹ Se incluyen actividades como rehabilitación de caminos, limpieza de alcantarillas, aseo comunal, reparación de pequeños sistemas de agua potable, aseo de escuelas, reconstrucción de viviendas, limpieza de quineles, drenajes de solares y vías públicas, reparación de puentes, etc.

Inmediatamente después del Mitch, otros proyectos llegaron a La Masica. Durante la ejecución de los proyectos FEMID, REHLAM y RECON, el mapa de proyectos en la zona era el siguiente:

| PROYECTOS QUE SE ESTABAN DESARROLLANDO A LA OCURRENCIA DEL MITCH | | PROYECTOS/INSTITUCIONES PRESENTES EN LA MASICA DESPUÉS DE MITCH | |
|--|--|---|--|
| FHIS | Fondo Hondureño de Inversión Social | PRAF | Programa de Asignación Familiar |
| PASOS | Proyecto de Agua y Saneamiento Ambiental | REHLAM\ RECOM | Proyecto de Rehabilitación de La Masica |
| CARE | Comité de Remesas al Exterior | | Agua para el Pueblo |
| FEMID | Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres | | Médicos sin fronteras |
| SCF | Save the Children Found | RELSAT | Reforzamiento de Estructuras Locales y Sistemas de Alerta Temprana |
| COHDEFOR | Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal | PRIMHUR | Programa Integral de Mejoramiento Habitacional |
| PDBL | Programa de Desarrollo del Bosque Latifoliado | | Federación Luterana Mundial |
| | | | Iglesia Menonita Familia CASS |
| | | | Club de Leones de La Ceiba |

Fuente: Registros Municipales La Masica

6. Experiencias con el Huracán Catarina/Lenny

6.1 Experiencias prácticas con la alerta temprana

La experiencia y organización logradas a partir de los proyectos FEMID/RELSAT, se aprovechó de nuevo en las inundaciones de 1999. Una síntesis de varios informes de técnicos, entrevistas con personas que se encontraban en la comunidad, y de la información obtenida para esta investigación, permiten ilustrar un proceso como el siguiente:

- Durante 22 días consecutivos se habían estado registrando "... fuertes aguaceros...", en La Masica. Estas precipitaciones y sus características, habían mantenido en actividad permanente a las autoridades municipales y a los Comités de Emergencias Locales. Según sus informes "... las lluvias habían saturado la tierra que ya no podía absorber ni una gota de agua más. Toda el agua pluvial se bajó por las quebradas y ríos y había ya inundado el fin de semana del 5 al 7 Noviembre unas partes río abajo...".
- El día 11-11-99 a partir de las 4:00am la situación se agudizó a causa de la misma depresión tropical que se había reforzada y que iba a desarrollarse en el huracán Lenny. La depresión provocó fuertes lluvias por 24 horas consecutivas.

- En la parte alta del municipio se registró una precipitación hasta 322 mm de lluvia entre las 4 a.m. del 11 y las 4 a.m. del 12 de Noviembre, en la parte baja hasta 373 mm, lo que trajo como consecuencia enormes crecidas en los ríos (hasta 7 a 8 metros arriba del nivel normal en la parte alta y hasta 3 metros en la parte baja) que bañaron el municipio, provocando inundaciones en la cabecera municipal y comunidades aguas abajo de la misma. Varias comunidades quedaron incomunicadas y se registraron daños en la infraestructura vial y en la agricultura.
- Los responsables de hacer las lecturas en los instrumentos de medición hidrológicas ubicados en sitios estratégicos agua arriba se mantuvieron vigilantes durante el día y la noche, a fin de hacer el registro correspondiente de la precipitación, caída y crecimiento de los ríos en la parte alta, para informar de inmediato al Comité de Emergencia Municipal y a las comunidades aguas abajo de La Masica.
- Previamente y a través del monitoreo del río en la cabecera municipal y aguas abajo se había logrado registrar el tiempo que necesita una creciente para bajar de la montaña (de San Marcos hasta La Masica 2 horas, de La Masica a Pozo Zarco 4 horas).
- Las comunidades en la zona de respuesta implementaron las recomendaciones de sus planes de emergencia. Ffuncionaron los planes de monitoreo del río, sistema de radio para alerta y de evacuación así como preparación para tareas de salvamento y rescate. No se hace referencia a tareas dentro de los albergues porque las personas que se evacuaron el 11, regresaron el 12 a sus casas.
- El equipo de monitoreo de la parte alta, al registrar una fuerte crecida, de inmediato procedió a informar al resto de las comunidades a través del equipo de radio comunicación dotado por el proyecto, el cual jugó un papel importante para poder informar en el tiempo y hora adecuada los registros hidrológicos para pronosticar la situación que se presentó posteriormente en las comunidades aguas abajo.
- El envío de información, la comunicación constante, la presencia de personas de la comunidad encargadas del monitoreo, la facilitación de información desde y hacia la municipalidad, facilitaron a los CODELES la toma de decisiones para alertar y evacuar a la población que se encontraba en zonas de alto riesgo, logrando el manejo de la emergencia sin pérdidas de vidas humanas.
- Las evaluaciones posteriores evidenciaron los efectos positivos del sistema de alerta instalado, su adecuado funcionamiento y el involucramiento oportuno y adecuado de los distintos grupos comunitarios que habían sido organizados y capacitados por los proyectos FEMID/RELSAT para autogestionar la situación, salvar vidas y disminuir pérdidas. La infraestructura construida con el proyecto REHLAM, con excepción de algunos daños menores en sistemas de drenaje, demostró también su pertinencia y adecuación.
- Según evaluaciones con miembros del gobierno local, una diferencia concreta que fue posible constatar con la ocurrencia del Huracán Catarina/Lenny es que hubo menos afluencia de personas a la municipalidad solicitando o proporcionando información o instrucciones. Se trata de un cambio respecto a otras inundaciones o emergencias. Mientras ANTES se presentaban a la municipalidad los presidentes de patronatos para pedir ayuda y presencia de la alcaldía, en esta oportunidad,

aparentemente se presentaron menos presidentes, la información fluyó a través de los CODELES al interno de los cuales funcionaron las comisiones respectivas.

6.3 Lecciones aprendidas de las comunidades

- Tanto de la experiencia de Mitch como del huracán Catarina/Lenny, las organizaciones comunitarias han desarrollado capacidades de respuesta a la emergencia, sistemáticas y organizadas, especialmente en organización y ejecución de tareas de monitoreo, evaluación, de evacuación y de alerta temprana.
- La ocurrencia de ambos eventos, han apoyado el trabajo de organización comunitaria y su consolidación.
- En casos específicos se reproducen sistemas tradicionales de aviso (piedras, mensajes de un bloque de casas a otro por sonidos, de persona a persona, etc) pero, en general, la población conoce la existencia y funcionamiento de los sistemas de alerta, especialmente en las comunidades más pequeñas, y la diferencia entre una voz de alerta improvisada y la que proviene de un sistema que incluye el intercambio de información previa a una alerta decidida en el espacio local, en coordinación entre grupos organizados y autoridad municipal.
- A partir de su trabajo orientado a organizar grupos locales, los integrantes del Grupo FEMID, de los CODELES y los llamados “promotores de punta” han aprendido que si las personas no se involucran suficientemente en labores de PMP no es por causa de una “apatía” respecto a esos temas. Si un proyecto incluye hablar e involucrar a la población en puntos o realizaciones concretas, que acerquen a la población a labores de mitigación, o preparación – especialmente-, se logra su activa participación.
- Igualmente, que el involucramiento en la toma de decisiones consensuadas y referidas directamente al propio espacio geográfico –mapas de riesgo, albergues, asignación de radios- acerca el proyecto a la comunidad y facilita su apropiación.
- Las ventajas que aporta la organización a la coordinación en PMP: CODEM→Municipalidad; CODEL→líderes comunitarios; Promotores de punta→PROMSAT
- Los grupos han avanzado respecto a una caracterización de los pobladores en términos de reacciones, resistencia y/o aceptabilidad del enfoque PMP, de los sistemas de alerta, tareas de evacuación, etc., incluso a partir de un impacto psicológico por la ocurrencia de dos desastres consecutivos.
- Sobre los efectos diferenciados, directos o indirectos, de la deforestación según la ubicación de las comunidades.

7. Conclusiones y Recomendaciones

7.1 Conclusiones más importantes

- Los actores en la implementación de los proyectos FEMID y RELSAT han sido tanto el grupo FEMID como las organizaciones locales que se han ido formando y que han dado, según su propio enfoque, continuidad al proyecto.
- Las acciones desarrolladas por ambos proyectos, han facilitado que la población vulnerable se acerque a una comprensión del enfoque PMP.
- El proyecto FEMID, con las características derivadas de un proyecto piloto, empezó a crear las condiciones para una permanencia de las organizaciones comunitarias. Hacer diferencias cualitativas entre emergencias, derivadas de su origen, su impacto, su manejo, ha promovido una reflexión sobre asignación de tareas a las organizaciones ya existentes, vinculadas no solo a emergencias sino a PMP o de nuevas tareas que corresponderían a un Grupo FEMID en cooperación con la Municipalidad, como el monitoreo de obras de infraestructura (eje: bordas) para detectar necesidades de reparación o de intervenciones hacia otros grupos (eje: areneros) para evitar su deterioro.
- La ejecución de un proyecto piloto de Gestión Local de Riesgo evidencia la necesidad de un enfoque comprensivo de lo bimunicipal o biregional, cuando se sistematizan experiencias que trascienden el espacio comunitario. Esta reflexión deriva hacia contenidos de las capacitaciones, enlaces con otros proyectos, situación de los procesos de descentralización, etc., entre otros.
- Si se comparan las experiencias que han desarrollado en momentos diferentes, habitantes de La Masica, se evidencia diferencias cualitativas, en el involucramiento comunitario, en el número y permanencia de las organizaciones, en su enfoque sobre acciones y/o actividades vinculadas a la gestión local de riesgo y en el relacionamiento entre grupos y proyectos con enfoque PMP.
- La institución nacional ha salido fortalecida de su involucramiento en este proyecto.
- Aún cuando la capacidad institucional de COPECO para dar seguimiento a los grupos que se han ido formando es limitada, ha logrado una forma de continuidad con visitas y segmentos que responden sobre todo a requerimientos puntuales de los grupos.
- Uno de los elementos que aparentemente más ha contribuido a alcanzar logros concretos en La Masica es el tipo de gestión municipal, que puede caracterizarse como "facilitador". Se ha propiciado un involucramiento institucional, se han apoyado las decisiones de los niveles nacional, regional y local, incluso en términos presupuestarios, y se ha facilitado que, en la práctica se vayan aclarando responsabilidades y atribuciones en proyectos que llegaron con características innovadoras para el gobierno local y para la comunidad.
- Ha habido una participación activa de grupos comunitarios ya existentes y de los que se formaron específicamente. Se ha logrado generar interés en las diferentes zonas, en el enfoque PMP/GIdeR, y se ha logrado iniciar un proceso de gestión local aún cuando este se vea muy condicionado por la convergencia de dos proyectos que, por diversas razones, hicieron énfasis en uno solo de los componentes (ALERTA) propuestos por FEMID (PMP).

- Pese a los esfuerzos realizados por el nivel nacional y los cambios de actitud que ha logrado estimular en el gobierno local y en los colaboradores más directos de los proyectos FEMID/RELSAT, todavía privan dos criterios respecto a género. El primero es de tipo cuantitativo y tal como se ha comentado en otros espacios, se trata de una actitud estimulada por la cooperación internacional que, en una supuesta aplicación de la perspectiva de género, da por alcanzada esta perspectiva cuando se han incluido igual número de hombres y mujeres en actividades de capacitación, directivas, etc. La segunda se refiere a la lógica comunitaria que en aplicación de estereotipos, asigna funciones diferentes a hombres y mujeres. Esta asignación, se repite en los diferentes espacios creados por los proyectos mencionados aunque si se empieza a reflexionar en retrospectiva sobre lo que ocurre en el momento de la emergencia, en la gestión del desastre, y en las funciones que hoy desempeñan hombres y mujeres al interno de los CODELES.

7.2 Recomendaciones para los sectores

- Se hace necesaria una revisión de los materiales de capacitación tradicionalmente utilizados por COPECO. Especialmente redimensionando su contenido hacia la gestión local de riesgo.
- Como nivel nacional, COPECO podría iniciar un proceso de reflexión sobre las diferencias entre proyectos gestionados localmente, orientados a PMP, con carácter permanente, donde uno de los componentes es la **preparación**, y las formas más tradicionales con las que ha trabajado hasta ahora que si bien pueden generar estructuras que se consideran permanentes, en la práctica son coyunturales y se centran en el manejo de desastres o de emergencias.
- La continuidad de estos esfuerzos tienen un espacio estratégico en el momento del cambio de gobierno. Un momento de traslape entre miembros del gobierno local que terminan su período y quienes asumen, con participación activa del nivel nacional y local y del Grupo FEMID, aportaría a la consolidación y continuidad de los esfuerzos y logros hasta ahora alcanzados.
- A pesar de su participación importante en FEMID y en los otros proyectos aquí mencionados (construcción de casas, de infraestructura menor, liderazgos al interno de grupos que están desarrollando proyectos, etc.), las mujeres siguen siendo consideradas sobre todo como grupo vulnerable por su condición de mujeres y por su condición de dependientes del aporte económico de los hombres para la sobrevivencia familiar. Se recomienda considerarlas actoras en la gestión local de riesgo. No se trata de "... aceptar que participen..." o de "... ordenar a los CODELES que las convoquen..." o de vigilar "... que haya mitad hombres y mitad mujeres...". El esfuerzo se orienta a considerar cada uno de los pasos de la gestión local de riesgo, los niveles, los procesos de toma de decisiones, los criterios subyacentes para desarrollar estos pasos, etc., como espacios de ejercicio igualitario de la participación.
- La continuidad y consolidación de grupos que se organicen para hacer GIdER, pasa por una capacitación en preparación para la emergencia. En esta se ha puesto énfasis sobre todo por la experiencia de las comisiones nacionales de emergencia de la región, incluyendo a COPECO. Las demandas de capacitaciones específicas, puedan estar dando luces, en su momento, sobre contenidos que la organización comunitaria percibe como más orientados hacia

PMP/GIdeR. Un apoyo a estas demandas, puede significar un paso estratégico para la continuidad y consolidación a que se hace referencia.

- El tiempo que transcurre entre la apropiación de nuevos enfoques conceptuales por parte del nivel nacional y su traslado a la comunidad es muy lento, comparado con un nivel local que vive directamente experiencias de emergencia y desastre. Estas diferencias temporales no aportan al paso de una cultura de reacción ante la emergencia a una visión integral que requiere la aplicación del concepto de GIdER. El apoyo municipal, su involucramiento directo y la existencia de personas claves de la propia comunidad, apoyando el desarrollo de todo el proceso, parecen ser elementos que han tenido una influencia altamente positiva en La Masica.

7.3 Recomendaciones para temas trascendentales

- Una mayor funcionalidad podría lograrse cuando en los niveles nacionales hubiera claridad sobre las profundas diferencias que existen entre proyectos que se orientan a la gestión local de riesgo y grupos o actividades locales, organizadas y dirigidas por el nivel nacional, orientadas a la atención de emergencia.
- Aclarar en las nuevas estructuras que se van organizando, las relaciones con el nivel nacional y local/municipal para abrir el espacio local a decisiones y acciones del grupo.
- Incluir en futuros proyectos, un componente cuyo objetivo se oriente a facilitar el trabajo de mujeres para que influyan en la elaboración de decisiones políticas de los grupos orientados a la gestión local de riesgo.
- Apoyar en los grupos de mujeres ya existentes, espacios para reflexionar sobre su entorno vital y sobre la gestión local de riesgo en especial, en modo de fortalecer su participación propositiva en grupos con estos mismos objetivos.
- La apropiación, por parte de los gobiernos municipales, del enfoque PMP/GIdeR, podría ser un paso estratégico clave para facilitar una especie de descentralización en el espacio comunitario y de delegación hacia un grupo formado para hacer GIdER.

ANEXOS

1. Nota metodológica

6.1 Taller (1 día con 25 representantes de varias comunidades, mayoría mujeres)

6.2 Entrevistas (Visitas al campo 3 días)

Seminario Taller 7.03.00

Criterios para escoger al grupo: Miembros de CODELES, de patronatos, personas que participan por primera vez en el seminario y no saben de FEMID como proyecto.

Participantes:

| GRUPO 1 | | GRUPO 2 | | Grupo 3 | |
|-----------------|--------------------|----------------------|---------------|------------------|-----------|
| Domitila Torres | Flores de San Juan | Angel Isidro Sanchez | Tarritos | Juan Manuel Sosa | Alcalde |
| Glenda Yamileth | Aqua Caliente | Silvia Erminda | Aqua Caliente | Niurda S Madrid | La Masica |

| | | | | | |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Bustillo | | Villalobos | | | |
| Alba Luz Enríquez | San Juan Pueblo | Rutilio Canales | Flores de San Juan | Jose Manuel Vindal | Municipalidad |
| Marcia Johany Alvarez | San Juan Pueblo | Lidia del Carmen Medina | La Masica | Carlos A Bonilla | Municipalidad |
| Francisco García Macedo | Dirección Distrital La Masica | Iris Yolanda Canale | Punta de Rieles | Cesar Moradel | Municipalidad |
| Francisco Orellana | San José Higuero Masica | Saúl Bustillo | Quebrada Galana | | |
| Paulino Villanueva | Quebrada Galana | Santos Bertilia Monge | El Manchón | | |
| Gregoria Argentina Torres | Flores de San Juan | Sandra Galindo Lara | La Masica | | |
| | | Rosario López Medina | San Marcos | | |

ANEXO 2

Actividades desarrolladas con el proyecto RELSAT

Reproducción y distribución de formularios (guías operativas y formularios) para el monitoreo de pluviómetros y escalas hidrométricas

Taller participativo para preparación de guías operativas

Taller participativo para organización/preparación de planes de emergencia

Restauración de escalas y pluviómetros

Indumentaria y Materiales para los observadores: capotes, gorras, botas de hule, linternas,

Reuniones de concientización y sensibilización a las comunidades de Aguas Arriba, parte media y Aguas Abajo

Pequeñas orientaciones sobre manuales y formulación de planes de emergencia

Radios de base, antena de comunicaciones, paneles solares, fuentes de respaldo de emergencia, radios portátiles

Actividades de simulacro

Reuniones locales en las comunidades que participan en el proyecto

Campanas, barras, para llamados de alerta, etc.

Taller a promotores sociales del colegio (Promotores externos)