

MESA NACIONAL DE DEBATE E INTERCAMBIO SOBRE LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO TEGUCIGALPA, HONDURAS 24 – 25 DE ABRIL DE 2003

I. Introducción

El taller se desarrolló a partir de cuatro temas de discusión, **la primera** denominada “Sustentos teórico-conceptuales sobre el riesgo y la GLR en el marco del desarrollo y sus implicaciones para la práctica” en esta se determinó que a partir de un adecuado concepto global de la noción de riesgo y de su gestión, y adecuados conceptos intermedios, deben ayudar a perfilar enfoques y proveer una guía para la acción y la intervención.

La segunda denominada “Parámetros de un enfoque integral sobre formas de intervención y su significación en la práctica de la GLR”, dentro de esta se determinó como premisa básica que la gestión local del riesgo debe ser vista como un proceso, inspirado y promovido por estructuras organizacionales e institucionales permanentes.

En **la tercera** “Actores actuales y potenciales de la GLR identificados a partir del Inventario de casos elaborado en el marco del proyecto regional y alimentado por referencias complementarias obtenidas de diversas fuentes. La interrogante principal planteaba ¿Están todos los actores (gubernamentales, privados y de Sociedad Civil) que deberían estar en tanto que la Gestión del Riesgo se conciba como parte de la Gestión del Desarrollo?

En **la cuarta** y última temática denominada hacia la formulación e instrumentación de estrategias y políticas nacionales de GLR” En esta se hace una reseña en el que se destaca el proceso de identificación de prioridades nacionales enmarcadas en las principales políticas nacionales. Todo ello con el propósito de formular agendas nacionales.

La relatoría o Memoria de la Mesa Nacional fue elaborada por el Consultor David Smith.

A continuación, se presentan los resultados de las sesiones grupales y plenarias generadas en el tratamiento de cada uno de los temas antes señalados.

MÓDULO I: SUSTENTOS TEÓRICO – CONCEPTUALES SOBRE EL RIESGO Y LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO

Principales resultados de la discusión en grupos de trabajo, respecto de la dimensión conceptual de la GLR y los parámetros de aplicación.

1. Se consideró que el taller agotó las inquietudes de clarificación conceptual: Sin embargo, dada la heterogeneidad de experiencias y conocimientos, se considera necesario profundizar en: diferenciación entre los aspectos riesgo y amenaza, desglosar el concepto.
2. El taller evidenció la necesidad de mayor discusión y apropiación del concepto puesto que generó inquietudes y discusiones.
3. Para consolidar la dimensión conceptual se recomienda la socialización para que sea de uso general e incidir en el sector educativo.
4. Sobre todo en el grupo de Agencias de Cooperación, se reconoció que el tema es relativamente nuevo aunque todo el mundo emplea el concepto, por lo cual, el tiempo de discusión resultó limitado y el grupo de trabajo fue igualmente limitado.
5. La Gestión Local del Riesgo en la forma como fue expuesta tiene suma validez como concepto innovador.
6. Como aspecto conceptual y operativo más relevante se señaló que:

1. Las acciones anteriores a Mitch estaban más enfocadas hacia la preparación y la respuesta.
2. Es de destacar la vinculación entre Gestión del Riesgo la gestión del desarrollo, dado que en la actualidad se enfoca más en las acciones de respuesta que a procesos sostenibles.
3. El reto consiste en evolucionar desde la Gestión Local del Riesgo hacia el desarrollo sostenible.
4. La GLR se plantea como proceso y no como producto.

Principales oportunidades:

- ✓ La necesidad permanente existente en las comunidades

Principales recomendaciones:

- Aspectos centrales a ser fortalecidos:
 - a) La relación e integración con la gestión del desarrollo.
 - b) La visión de proceso lo cual conlleva necesidad de estructuras e institucionalidad local que impulse y coordine las acciones.
 - c) El papel del Municipio en todo el proceso
 - d) La participación de la comunidad y la sostenibilidad
- Institucionalizar espacios de coordinación e intercambio de planes de trabajo y experiencias.
- Promover la dimensión conceptual concebida en el ámbito de donantes
- Se propone que la GLR sea un componente de la planificación del desarrollo internacional, nacional, local y en la planificación sectorial y territorial.

MÓDULO II: PARÁMETROS PARA LA INTERVENCIÓN

7. No se aplican parámetros de la Gestión Local del Riesgo, puesto que no se plantea como proceso ni integralmente, prevaleciendo acciones de respuesta.
8. Hay desmotivación en las comunidades, no hay solidaridad.
9. La desmotivación comunitaria tiene implicaciones en la productividad: genera desorganización y dependencia de ayudas externas.
10. Las comunidades no se involucran al 100 % en las actividades. Si en una localidad se invita a gente de aldeas aledañas, entonces no se participa.
11. Se requiere mayor involucramiento de pobladores.
12. La población tiene resistencia a los cambios (Ej. Montaña de La Flor) Falta motivarlos para que salgan adelante, no obstante, sus niveles de exigencia hacen pensar en el refrán: "Patos con escopetas"
13. Hay problema de manejo de información: se cae en prácticas referidas a: "...dicen...", "se supone...", etc. No se investiga y se tiende a generalizar a partir de algún caso aislado.
14. Prevalece la política vernácula e improvisada. Las acciones políticas son de corto plazo, de poca proyección, con visión de solución a problemas inmediatos.
15. El paternalismo de instituciones satura con proyectos a ciertas regiones o municipios sin visión de conjunto. Los proyectos y acciones son independientes unas de otra.
16. Son necesarias las intervenciones con enfoque prospectivo más allá de las intervenciones conservadoras.
17. Es imprescindible la coordinación interinstitucional y la GLR como eje transversal en la planificación estatal y de organismos financieros.
18. No existe al momento, la transversalidad necesaria para integrar a los actores locales en actividades y acciones previas al desastre.
19. Se necesita un marco legal que consolide el Sistema Nacional.
20. No existe normativa de parte de las autoridades estatales.

Principales oportunidades:

- Reconocer algunos de los atributos o beneficios de la Gestión Local del Riesgo:
 - ✓ La existencia de recursos naturales diversos en la mayoría de los municipios.
 - ✓ A mayor solidaridad entre municipalidades, mejores ingresos

Principales recomendaciones:

- Recomendaciones, beneficios y propuestas: (algunas fueron escritas)
 - a. Propiciar la diversificación de productos, con el propósito de incidir en la reducción de pobreza y el freno a la migración.
 - b. Se requiere promover mejores ingresos y solidaridad entre municipalidades, sobretudo las vecinas o colindantes que tienen a compartir experiencias y escenarios de riesgo.
 - c. Partir de la atención a necesidades de las comunidades incluyendo atención ambiental, como mecanismo para promover la Gestión Local del Riesgo.
 - d. Se deberá promover una mayor relación con la gestión del desarrollo para varias comunidades a la vez, que limite el rezago de alguna de ellas.
- Se requiere promover y fortalecer la planificación a mediano y largo plazo en todos los niveles y todos los ámbitos.
- No existe al momento, la transversalidad necesaria para integrar a los actores locales en actividades y acciones previas al desastre.
- Es necesario definir espacios geográficos de acuerdo con la gestión del riesgo a realizar.

MÓDULO III: ACTORES DE LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO

21. Los organismos e instituciones trabajan cada uno por su lado y aunque puedan estar teniendo éxito en su gestión, no se incorpora a otros y no hay visión integral interinstitucional e intersectorial. FALTA HACER ESE SALTO CUALITATIVO.
22. SE PREGUNTARON: ¿CÓMO HACERLO MÁS ALLÁ DE LA MISMA GENTE INVOLUCRADA?
23. Prevalece distancia aún entre la teoría y la práctica. EL RETO consiste en encontrar entre todos, las soluciones o propuestas más viables.
24. Se repiten demasiados organismos coordinadores en las comunidades. No hay distribución equitativa de las ayudas. Hay comunidades sin capacidad de coordinación por falta de recurso humano competente.
25. No hay solidaridad entre municipios. Ej. Tegucigalpa "hereda" los incendios forestales de Valle de Ángeles. No existe vínculo entre ambas, no hay coordinación y planificación. Falta de manejo adecuado en la cuenca alta y media golpea la cuenca baja, pero no se coordinan acciones (Ej. Río Choluteca). En la cuenca baja se hereda la llena proveniente de Francisco Morazán en la cuenca alta.
26. Es importante el involucramiento y la participación comunitaria en la gestión de su propio desarrollo, lo cual planteado como proceso, puede conducir al logro de la sostenibilidad en la reducción del riesgo.
27. La Gestión Local del Riesgo es labor de todos. E involucra a entidades del Estado, organizaciones del Sistema Nacional y la población.

Principales oportunidades:

- ✓ Disposición y apertura de los donantes hacia el tema

Principales recomendaciones:

- Definir roles y compromisos en un marco de plan de trabajo verdaderamente consensuado.

- Se requiere fortalecer a COPECO para liderar la Gestión del Riesgo.

Responsables de ejecutar el conjunto de recomendaciones:

- Compete a todos los actores, cada cual en lo suyo, siempre y cuando le sea otorgada la potestad necesaria para ejecutar dichas recomendaciones.
- COPECO debe asumir la responsabilidad de liderar dictando líneas de trabajo, políticas y dando seguimiento a las diferentes intervenciones.
- AMHON debe propiciar acciones coordinadas.
- La Cruz Verde puede brindar apoyo al componente de capacitación comunitaria en zonas vulnerables, desde la respuesta.
- El SAG como organismo coordinador del Sector Agroalimentario nacional, tiene como propósito, mantener una agricultura más sostenible y menos vulnerable.

Los actores que deberían ser incorporados son:

- Las Secretarías de Estado, entidades autónomas y semi-autónomas.
- Organizaciones de la Sociedad Civil: ONG y Organizaciones Privadas de Desarrollo.
- Partidos políticos.
- Empresa privada.
- Universidades.
- Iglesia.
- Gobiernos municipales.
- Agencias de Cooperación Técnica.
- Las propias comunidades.

Los actores de mayor relevancia serían:

- Alcaldías.
- Patronatos.
- Juntas de Agua.
- Iglesias.
- Cooperativas.
- Comités de Desarrollo Local

En el nivel Gubernamental serían:

- El Congreso Nacional.
- COPECO.
- Las Secretarías de Estado. Los Gobiernos Locales y Departamentales.
- Las Mancomunidades de municipios, Ej. MAMUCA (cinco municipios del Departamento de Atlántida.)

Actores más estratégicos por su capacidad para convocar, coordinar y convencer serían:

- COPECO.
- Los Medios de Comunicación.
- Cooperantes (Agencias de Cooperación.)
- Foros de la Sociedad Civil.
- Instituciones sectoriales: educación, salud, agricultura, ambiente, industrial y la empresa privada.
- Corporaciones municipales.

MÓDULO IV: CONSIDERACIONES SOBRE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN POLÍTICA Y PROGRAMÁTICA DE LA GLR

1. La coordinación interinstitucional es débil.
2. Se repite constantemente el cuadro de varias organizaciones cooperantes en un municipio y ninguna en otra.
3. En el desarrollo de la Mesa Nacional se advirtió que autoridades institucionales y técnicos, requieren mayor acceso a acuerdos de política y planes que sirven de marco normativo, los cuales tienden a tener una circulación restringida de carácter normativo, pero poco divulgados, perdiendo utilidad para la formulación, aprobación y ejecución de proyectos con contenidos y orientaciones de Gestión Local del Riesgo.
4. Se planteo igualmente, la posibilidad de crear una Agenda de G.R. y GLR nacional, desde los sectores. Se planteo la posibilidad de realizar un taller similar con 28 municipios del Departamento de Danlí y la conformación de un equipo Inter. Institucional de promoción, orientación y soporte. Además de la COPECO, fueron inicialmente señalados como entidades estratégicas: la Asociación de Municipios de Honduras - AMHON, la Secretaría de Recursos Naturales - SERNA, la Secretaría de Agricultura, SOPTRAVI, Seguridad, Defensa, Educación y el SEFIN (finanzas), además del PNUD y OPS.
5. **Se advirtió que el en el auditorio presente, continuaba prevaleciendo funcionarios del área de respuesta a desastres, sumado a que cada entidad labora por aparte, desvinculados entre sí,** lo cual requiere una profunda reflexión al respecto, dado el carácter urgente y necesario de la coordinación Inter. Institucional en Inter Sectorial.
6. Se recomendó diseñar un programa de acción, procediendo a crear grupos de trabajo para atender la demanda de sensibilización a autoridades políticas, al público en general, procurando garantizar una efectiva participación del público de comunidades prioritarias.

Principales oportunidades:

- ✓ La propuesta de sectorización del país
- ✓ Los espacios generados por la estrategia de reducción de la pobreza
- ✓ Las nuevas tendencias políticas y la propuesta de política de considerar la participación ciudadana como condición necesaria en la concepción de proyectos a nivel nacional.
- ✓ El proceso de descentralización que se ha iniciado.
- ✓ La reciente iniciativa de formular y poner en práctica un plan estratégico de COPECO, iniciado el último trimestre del año 2002.

Principales recomendaciones:

- Aspectos centrales a ser fortalecidos:
 - ✓ Zonificación del riesgo y establecimiento de prioridades como estrategia principal.
 - ✓ Organización, capacitación y estrategia de incentivos a las buenas prácticas.
- Se requiere promover y fortalecer la planificación a mediano y largo plazo en todos los niveles y todos los ámbitos.
- Es necesario definir espacios geográficos de acuerdo con la gestión del riesgo a realizar.
- Se deberá elaborar un Plan de Obras de Mitigación, además de revisar el Código de Construcción prevaleciente.
- Elaborar diagnósticos de vulnerabilidad de los municipios.
- Establecer mecanismos y prácticas de organización, ejecución, control y seguimiento de planes, programas y proyectos en el nivel local.
- Promover el concepto de GLR en el ámbito de las diferentes Secretarías de Estado y del Congreso Nacional.

RELATORÍA TALLER CON AUTORIDADES, CONVOCADO POR COPECO CELEBRADO EL 26 DE JUNIO, 2003 EN TEGUCIGALPA.

I. Introducción.

Como esfuerzo de seguimiento de la Mesa Nacional de Debate e Intercambio, la Comisión Permanente de Contingencias de Honduras – COPECO, solicitó a CEPREDENAC, colaboración para la organización de una segunda Mesa de Debate. El objetivo de esta segunda mesa consistió en atender de manera similar, a autoridades nacionales, involucradas en el tema de la atención de emergencias y la prevención de desastres. Los Sub Comisionados regionales de COPECO fueron los principales invitados a la Mesa y, complementario a ellos, fueron también invitados otros funcionarios relevantes de diversas instituciones que participan en la agenda de atención.

Los dos consultores del Programa Regional de Gestión del Riesgo, procedieron a seleccionar el material de trabajo y organizar una agenda de un solo día de acuerdo con las condiciones del auditorio que participaría en esta 2da Mesa.

El consultor David Smith y María Mercedes Mejía Directora de Capacitación de COPECO coordinaron la organización del taller y David Smith fungió como facilitador del mismo. La Mesa se desarrolló de manera similar a la primera, con presentación inicial sobre el concepto y parámetros de la Gestión Local del Riesgo y luego mediante sesiones de grupo y plenaria sobre actores y estrategias aplicables a Honduras, teniendo como marco de referencia, ejemplos de discusión, sensibilización y foros de toma de decisión en otras latitudes similares, además de políticas, informes y planes nacionales prioritarios.

A continuación se presenta información sobre esta actividad.

Guía de Trabajo en Grupos

- Teniendo el Plan Maestro de Reconstrucción, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, el Proyecto de Mitigación de Desastres Naturales de AMHON – SERNA, y la propuesta de Plan Estratégico de COPECO como marco normativo para la Gestión del Riesgo en el país:
- ¿Qué actores (presentes y ausentes) son más estratégicos?
 - Por su capacidad de convocar, coordinar y convencer a terceros sobre la relación riesgo – desarrollo y la Gestión Local del Riesgo?
 - ¿Cuáles parecen ser actores de mayor relevancia en la perspectiva de reducir riesgos existentes?
 - ¿Cuáles parecen ser los actores de mayor relevancia en la perspectiva de prever la generación de riesgos nuevos?
 - Por su responsabilidad en la toma de decisiones institucionales, sectoriales y locales en temas y áreas de competencia que tienen que ver con la Gestión Local del Riesgo
 - Por su responsabilidad en la planificación del desarrollo nacional, regional y local.
- ¿Cuáles acciones estratégicas deberían ejecutarse para promover la GLR y quiénes deberían asumir la responsabilidad de impulsar dichas acciones?

Resultados del trabajo de análisis y debate en grupos y luego en sesión plenaria:

Identificación de insuficiencias, debilidades y necesidades a ser superadas

1. El país requiere una propuesta de zonificación según ocupación del espacio y condiciones de riesgo y un Plan Nacional de Mitigación.
2. Como institución, COPECO deberá incidir que no se construyan asentamientos en zonas de riesgo como resultado de decisiones de políticos sin consultas a los sectores, autoridades y especialistas correspondientes.
3. Se deberá formular e implementar propuesta de reforestación en las cuencas altas de los ríos, en lugar de reforestar solamente en zonas de represa.
4. Acciones estratégicas: La GLR deberá operar según análisis de riesgos comunales, involucrando a representantes comunales y municipales.
5. Respecto de la incorporación del tema en el pénsium escolar, se está en la etapa de diseño del currículum en conjunto con el MEP y con apoyo del Banco Mundial.
6. En la formulación de un Plan Maestro, se deberá contemplar el registro sistemático de afectaciones, según costos de inundaciones y deslizamientos se debe priorizar cuidadosamente las inversiones en planes de mitigación; promover la participación de la comunidad en elaboración y ejecución de planes.
7. Acciones de GLR requieren de acceso a la información. En cuanto a la producción y apropiación de información por parte de las instituciones, deberá superarse las limitaciones de acceso a la información por parte de autoridades, inversionistas, planificadores y población.
8. Se requieren Planes integrados de drenajes, saneamiento y control de crecidas, para el control de inundaciones urbanas recurrentes. Para lo cual se recomienda desarrollar acciones acordadas con la disponibilidad de información (series de datos) con énfasis en control de inundaciones.
9. Se requiere fomentar códigos de construcción (norma y reglamento) actualizados; programas y proyectos de fortalecimiento de las capacidades, equipamiento de entidades y el empleo de simbología convencional para el manejo de riesgos y el desarrollo de acciones de preparativos y respuesta.
10. En materia de salud, además de la atención a vulnerabilidad de instalaciones de agua y saneamiento, se requiere establecer vigilancia de elementos de morbilidad.
11. En el plenario, se hizo referencia al diagnóstico emitido en el contexto del Foro regional del clima realizado el 7, 8 y 9 de abril en San Pedro Sula, sobre el análisis de implicaciones de pronósticos hidrometeorológicos de Centroamérica, para decisiones en el sector agrícola. Se estima que en Honduras la información se genera, pero la misma no baja, sino que se queda en las instituciones y autoridades superiores.
12. Se señaló seguidamente, que surgió la propuesta de crear los mecanismos necesarios para que las consultas de pronóstico estén al alcance de sectores y autoridades locales. Se propuso igualmente, socializar con técnicos sectoriales y de COPECO y alcaldes los futuros pronósticos y dar seguimiento de avances fueran presentados durante el siguiente Foro Regional en Julio-Agosto 2003. Se destacó que la gestión surgió desde los propios agricultores.

Actores que intervienen y que deben intervenir

1. De mayor relevancia frente a la reducción de riesgos: las Autoridades Municipales.
2. En materia de evitar nuevos riesgos: las Universidades, los Gobiernos Locales, COPECO.
3. En cuanto a Toma de decisiones: COPECO, AMHON, Gobiernos Locales, Secretaría de Finanzas - SEFIN.

Propuestas y recomendaciones

1. Como una acción estratégica se propone incorporar la sostenibilidad desde la perspectiva del desarrollo y la gestión de riesgo en la infraestructura de servicios a través de los códigos de construcción, participando la municipalidad, la ENEE, SANAA, SOPTRAVI y COPECO.
2. Fortalecer capacidad institucional de entidades especializadas en la respuesta ante eventos adversos, mediante capacitación y equipamiento (COPECO e Instituciones miembros del Sistema.)
3. Se recomienda:
 - a) Zonificar según grado de riesgo y regular la ocupación del territorio.
 - b) Elaborar Plan Maestro de ordenamiento de recursos hídricos.
 - c) Capacitar al personal técnico y darles relativa continuidad en los cargos procurando garantizar el aprovechamiento de la experiencia y formación acumulada. Dado los costos económicos, sociales y ambientales generados por crecidas frecuentes, se obliga a priorizar cuidadosamente las inversiones en planes de prevención y soluciones estructurales y no estructurales.
 - d) Se recomienda el diseño de un Programa de Acción, creando grupos de trabajo que puedan atender:
 - a. La falta de conciencia y decisión política del Estado para tratar el tema
 - b. La falta de conciencia de la misma población sobre el riesgo de vivir en zonas inundables.
 - c. La falta de participación de la comunidad en la elaboración de planes de prevención y mitigación de inundaciones.
 - e) Se recomienda el uso de indicadores para la gerencia y el control de crecidas e inundaciones.
 - f) Se recomienda igualmente que todos los datos e información recolectada, sea de acceso irrestricto de usuarios, dado que la mayoría de dicha información se recolecta empleando recursos públicos.
 - g) De operarse procesos de privatización de dichos servicios, deberá garantizarse el acceso a la información por parte del público.
4. Las inundaciones urbanas constituyen una de las principales fuentes de perjuicio público y privado. Las ciudades deben desarrollar planes integrados de drenaje urbano, control de inundaciones urbanas, administración del saneamiento y manejo de residuos sólidos, teniendo como meta garantizar la sostenibilidad ambiental y reducir los daños y pérdidas.
5. Se advierte que tanto autoridades como técnicos, requieren acceso a políticas, planes y acuerdos que sirven de normativa (Plan Maestro de Reconstrucción, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, el Proyecto de Mitigación de Desastres Naturales de AMHON – SERNA – COPECO, co-auspiciado por el Banco Mundial y la propuesta de Plan Estratégico de COPECO), los cuales tienden a ser formulados, acordados y circulados entre Ministros, ejecutores directos, con acceso circunstancial por parte de la Prensa. Pero de ahí en adelante pasan en mucho a ser documentos normativos no divulgados. Por consiguiente, las inquietudes acerca de formulación, aprobación y ejecución de proyectos y acciones de Gestión de Riesgo y Gestión Local del Riesgo, no estarán expresadas en el marco de las prioridades y políticas nacionales.
6. Al ser Honduras una realidad afectada por recurrencia de inundaciones, resulto pertinente el empleo de referencias respecto de Talleres con Autoridades realizadas en Argentina, Colombia y en la regional Suramericana del equipo técnico para Sudamérica de la Alianza Mundial del Agua (Global Water Partnership – GWP por sus siglas en Inglés).
7. En la dinámica de trabajo en subgrupos, un grupo de trabajo solicitó acceso a documentos de la normativa política (inició deliberaciones empleando los ejes de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza como referente); otro grupo tendió a revisar los listados de recomendaciones de Talleres con Autoridades en Sudamérica; un tercer grupo solicitó aclaraciones respecto de las Hipótesis que guían el trabajo a manera de búsqueda de solución a problemas (‘posibilidad de crear una agenda de Gestión del Riesgo y GLR en Honduras, y

en los sectores); el cuarto grupo simplemente señaló haber entendido el encargo y estar trabajando al ritmo y parecer del grupo, iniciando porque cada representante institucional hiciera referencia a su institución y sector.

8. En general y particularmente los representantes de Cancillería y el de AMHON, expresaron que la presentación había sido excelente y oportuna. Se señaló haber estado en otras actividades parecidas precedentes, pero que siempre aparecen planteamientos nuevos, tales como el énfasis en la inversión de manera desagregada y lo referente a detallar el carácter social de la construcción de riesgos, lo cual tiene mucho impacto en comunidades.
9. El representante de AMHON solicitó información sobre las perspectivas de trabajar Gestión de Riesgo en Asentamientos, para lo cual se le vinculó con el Proyecto HABITAT – EIRD, y la gestión de Jaime Valdés para canalizar Asistencia –técnica. AMHON dispone de algunos recursos, pero no los invierte hasta tanto no tener mayores criterios sobre la materia.
10. La representante del sub. Comisionado de la región que incluye al Departamento de Danlí, sugiere la realización de un Taller similar con representantes de los 28 municipios de la zona interesados en incorporar la GLR.
11. Representante de la Secretaría de Agricultura señaló los avances que se dan en materia de Ordenamiento de los recursos del agua, en principio para consumo humano y en segundo lugar para la generación de energía, tema que está por ser incluida en la agenda legislativa de la legislatura julio – noviembre, 2003.
12. En el transcurso de la sesión plenaria se reconoció que en la asistencia al Taller había prevalecido un auditorio de funcionarios del área de respuesta. Se señaló la necesidad de reflexionar más acerca de las posibilidades y necesidad de participación de otros sectores en la GR – GLR, destacando que ello comienza a entenderse e intentar aplicarse en algunos proyectos. No obstante, en condiciones de emergencias constantes, cuesta aplicar la GR. Advirtiendo que al hacer referencia a la GR – GLR se incluye expresamente la respuesta y la necesidad de fortalecimiento de la misma, en tanto que se hace GR en el antes, el durante y el después. No obstante, no se puede continuar perennemente invirtiendo en respuesta cuando ya se sabe que año tras año se tendrán las mismas manifestaciones. Se preguntaron: ¿Cuáles otras opciones se pueden crear?
13. El representante de AMHON indicó la voluntad institucional de servir de referencia para crear un ente interinstitucional para la GLR, siendo respaldado por el representante del sector agrícola.

MESA NACIONAL DE DEBATE E INTERCAMBIO SOBRE LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO CIUDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA, 07 Y 08 DE ABRIL DE 2003

I. Introducción

Los contenidos de la Mesa Nacional fueron presentados y desarrollados según **dos grandes bloques temáticos**, correspondiendo al primer y segundo día:

- 1) El marco teórico-conceptual sobre el riesgo y enfoque integral sobre formas de intervención en la GLR (responsable Allan Lavell).
- 2) Actores actuales y potenciales de la GLR y planteamientos estratégicos para la GLR (responsabilidad de David Smith).

Cada uno de estos bloques temáticos se dividió en dos módulos diferentes. Los trabajos en grupos se llevaron a cabo según cada módulo (es decir, cuatro sesiones), pero la presentación de resultados y su discusión se realizó a final de cada bloque. Los grupos de trabajo (siempre cuatro) se organizaron según criterios de integralidad, es decir, procurando la presencia representativa en cada grupo de trabajo, de los diferentes sectores sociales e institucionales participantes.

La excepción la constituyó la organización de los grupos del Modulo II, donde el tema a tratar condujo a una organización diferente, acordada con las contrapartes organizadoras locales, de la Mesa de Debate:

1. Organismos asociados con la descentralización y el fortalecimiento de lo local.
2. Instituciones sectoriales de Gobierno Central y descentralizados.
3. Organizaciones No Gubernamentales:
 - a. Nacionales o locales
 - b. Internacionales

A continuación se presentan los resultados de las sesiones de grupos y plenarios realizadas durante la Mesa Nacional.

En la elaboración de esta relatoría o Memoria de la Mesa Nacional, colaboró la consultora Gisela Gellert.

II. RESULTADOS DE LOS TRABAJOS EN GRUPO

MODULO I. RESULTADOS DE TRABAJO EN GRUPOS: VALIDEZ DE CONCEPTOS Y PARAMETROS

- Sí, son válidos y adecuados, siempre y cuando se contextualizan al medio
- Sí, son válidos, pero a nivel local la comunidad debe tener y expresar su apropiación de los conceptos
- No se debe perder de vista que algunos son difíciles de asimilar por grupos específicos: para esos casos resulta necesario un lenguaje más sencillo. Necesario reconocer las diferencias entre el lenguaje técnico y los lenguajes comunales.
- Por ejemplo, en muchas comunidades el concepto de "gestion" es interpretado exclusivamente como búsqueda y obtención de recursos financieros.

- Se requiere tomar en cuenta los diferentes imaginarios sociales (percepciones), vale decir, los niveles culturales (la gran diversidad étnica del país) y el nivel psicosocial

Consideración acerca de otros conceptos y parámetros

- Se considero de suma relevancia introducir y discutir los conceptos de Seguridad Integral y de construcción social del riesgo
- Se considero necesario profundizar en el concepto de "riesgo aceptable" al igual que la relación "espacio-tiempo"
- Se sugirió armonizar el concepto de GLR con conceptos como Agenda 21, Desarrollo Local, etc., destacando la forma como el concepto de GLR se integra con otros temas
- Es de suma importancia atender el parámetro de multiculturalidad en Guatemala
- Existe una marcada falta de capacidad (técnica y administrativa) de las municipalidades para liderar procesos

Aspectos conceptuales de la GLR a fortalecer y promover

- Promover el tema de Seguridad Integral (reiterado en varios grupos de trabajo)
- Evaluar y aprovechar marcos políticos institucionales y compromisos existentes, para la promoción de la Gestión Local del Riesgo
- Se reconoció que el orden de la presentación y la discusión conceptual corresponde a procesos de planificación
- Entre los aspectos que requieren ser fortalecidos fueron señalados: Fortalecer la capacidad de respuesta ante desastres, introducir de manera explícita el enfoque de género, e insistir en el peso de la multiculturalidad
- Se requiere promover y garantizar el poder local como nivel de decisión y fortalecer la gestión local desde su promoción en otros niveles territoriales (la comunidad no puede por sí misma, ni se puede ver lo "local" como un elemento aislado).
- Uno de los retos consiste en cómo vincular los conceptos/ parámetros con leyes existentes
- Se enfatizó en el hecho de que el fomento del desarrollo como se da en la actualidad (focalizado en lo macroeconómico) no contribuye a la gestión de riesgos ni la gestión local de riesgos
- Se recomienda recopilar el marco jurídico sobre el tema (y su ampliación, si fuese necesario)

MODULO II: PARAMETROS DE APLICACIÓN E INTERVENCIÓN

Para este módulo los grupos de trabajo se organizaron según tipos de actores, y los resultados se presentan entonces según estos cuatro grupos.

1. Grupo de entidades asociadas a lo local (municipal)

Fue el grupo menos representativo, compuesto de sólo 3 participantes (ANAM, FEMICA, Municipalidad de Mixco). Fue específicamente en este grupo que se discutió ampliamente el papel de las municipalidades en la Gestión del Riesgo y su gran ausencia todavía como actor local en el caso de Guatemala. Se destacó como resultados de esta discusión:

- Para una buena Gestión del Riesgo hay que tomar en cuenta parámetros de pobreza.
- Respecto a la vulnerabilidad, hay que fortalecer las oportunidades económicas y de educación en los niveles locales.
- Para la GR es importante superar el concepto de "desarrollo paliativo".

2. Grupo de Agencias internacionales

Fue el grupo más representativo. En la exposición de resultados prevaleció el enfoque y el enunciado de experiencias según cada Agencia representada aunque las mismas fueron discutidas y compartidas dentro del grupo. En la presentación que se hace en este informe, se excluye dicha particularidad:

- Una limitante es todavía la existencia de contrapartes nacionales "fijas", centradas en "emergencias"; y la cooperación técnica (disposición de recursos) depende todavía de la capacidad de respuesta de las organizaciones.
- La cooperación internacional ha aprendido mucho en el tema.
- Hay que aprovechar coyunturas existentes, por ejemplo, el actual proceso de descentralización.
- Las municipalidades son muy débiles y tienen un papel reducido a nivel local por falta de una política coherente. Resulta necesario fortalecer los consejos de desarrollo municipal
- En la actualidad se encuentran en Guatemala fuertes actores locales (comunitarios), frente a una muy débil respuesta pública.
- Prevalece una alta burocracia en negociaciones, acuerdos y ejecución de los mismos
- Falta capacidad del sector público para negociar (mala contraparte)
- Cada uno de la agencias posee mandato (filosofía) propia, lo cual dificulta la coordinación y la complementariedad de esfuerzos.
- Las municipalidades son el espejo de toda la realidad nacional
- ¿Qué es exactamente el carácter integral y en qué sentido debe y puede ser promovido?
- Como respuesta inicial se planteó promover la Gestión Local del Riesgo en el contexto de programas regulares como la reducción del "riesgo social" en sectores de salud, educación, etc.; al igual que en la atención de "casos especiales" de "crisis y emergencias" como la reciente hambruna.
- Siempre se enfoca en estrategias, como la construcción de capacidades, el empoderamiento comunitario, la función de los adolescentes o el rol de las mujeres en la reducción del riesgo social (en este caso la GLR).
- Es pertinente enfatizar en la visibilidad de niños y adolescentes (vulnerabilidad!)
- La administración del desarrollo es sinónimo de administración del riesgo social

3. Grupo de ONG's nacionales

Este grupo tenía muy poca participación y representación, ante todo si se toma en cuenta que la GLR en Guatemala es promovida en gran parte por ONGs nacionales, con apoyo de organizaciones y agencias internacionales.

Los siguientes aspectos fueron enfatizados en este grupo, y presentados por el relator (participante de FUNDATEP):

- No hay proyecto de país.
- Los esfuerzos se pierden y la incidencia es casi nula
- Las relaciones Sociedad Civil-Gobierno en el tema apenas comienzan, y hay que superar este "divorcio".
- Esta Mesa es un buen ejercicio en esta dirección, para dialogar y "conocer al Estado" (promoviendo una mejor y mayor relación con CONRED).
- Otro "vicio" consiste en la descoordinación en el trabajo local, ante todo por la competencia entre agentes externos (esta es "mi" comunidad, se disputa el acceso y la canalización de recursos financieros).
- Debe desarrollarse una capacidad de respuesta al problema en el marco de parámetros comunes.

- La interrupción de proyectos por finalización de fondos y plazos tiene una repercusión sumamente negativa en las comunidades.
- Se fomentan ante todo las capacidades en situaciones de crisis (primero por CONRED, luego por ONG), con especialización en atención de emergencias, recuperación y reconstrucción.

4. Grupo de instancias gubernamentales-centrales:

A la par del grupo 2, este fue el más representativo. A continuación se presentan los resultados:

- La GR no es un eje transversal en los proyectos que se desarrollan y ejecutan
- En realidad, la GLR es algo muy novedoso y los parámetros enunciados en el módulo II, sí son tratados, pero todavía se encuentran "en pañales"
- Son parámetros muy grandes que sobrepasan las capacidades locales existentes
- Cada sector (gubernamental) funciona diferente.
- Una limitante consiste en como los niveles centrales dominan las decisiones y el accionar
- La coordinación entre entidades es limitada (ni al interior, ni hacia afuera de las entidades)
- En lo local: se ejecuta, pero no se coordina
- Falta compartir información existente en cada institución
- No hay monitoreo de políticas y evaluación de actividades e impactos
- No se aprovecha la estructura administrativa territorial existente
- Se ejecuta en lo local, y se pasa por encima lo regional
- Se percibe en CONRED un cambio de la visión en toda su acción hacia la Gestión del Riesgo.

MÓDULO III: ACTORES DE LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO

Aquí la exposición de los resultados por parte de los diferentes grupos se centró en gran parte en la respuesta concreta de las preguntas guías.

Respecto a la pregunta **¿Están todos los actores que deberían estar?**, todos contestaron con "No", señalando que faltan los legisladores, el ejército, la Policía Nacional Civil, el sector turismo y el sector privado –CACIF–.

Se señalaron como actores de mayor relevancia en la perspectiva de reducir riesgos existentes, al sector público, municipalidades, entidades regionales y la CONRED.

Como actores de mayor relevancia en la perspectiva de prever la generación de riesgos nuevos, fueron señalados los siguientes:

- Sector público: MARN (con EIA), CONRED, SEGEPLAN;
- Sector privado; niñez y adolescencia

Consultados los facilitadores en la discusión de grupos, se pudo constatar durante el trabajo en grupos que la diferenciación entre la gestión "correctiva" y "prospectiva" no fue asimilada a plenitud, ante todo respecto a sus diferenciadas implicaciones en la práctica y los actores a involucrar. Por ello, este aspecto no fue abordado de manera relevante.

Respecto a actores (presentes o ausentes) más estratégicos, fueron señalados los siguientes:

- a) Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Sector Religioso (Iglesias), Sector Privado, Académico y ONGs/ Autoridades locales (alcaldes, miembros del consejo, líderes comunitarios, alcaldes auxiliares),
- b) Municipalidades/ MAGA, INSIVUMEH, SEGEPLAN, Asociaciones y Mancomunidades, Medios de comunicación, INFOM, MSPAS, Ministerio de Comunicaciones.
- c) En el nivel nacional: Gabinete Gobierno, Congreso de la República, SEGEPLAN, CONRED

- d) En el nivel municipal: Unidades Técnicas Municipales/ Caritas (líderes religiosos)

Entre las acciones estratégicas que deberían ejecutarse para promover la GLR y quiénes deberían asumir la responsabilidad de impulsar dichas acciones, se encontraron las siguientes propuestas:

- a) - Incidencia política, Sensibilizar a los tomadores de decisiones en todos los niveles (municipal, regional, nacional). Sistematizar experiencias, fortalecer la coordinación, y planificación.
- Promoción, divulgación, validación a nivel local, interpretación institucional por la práctica
 - Énfasis en la Agenda de Gestión de Riesgos como una Política Pública
 - Promover el poder local en la toma de decisión
 - Promover alianzas estratégicas multi-sectoriales, y entre gobierno central-local-sociedad civil y entre comunidades y entidades de cooperación técnica internacional.
 - Desarrollar la capacidad de respuesta como estrategia de doble vía: local→nacional/nacional→local, integralidad
- b) - CONRED-SEGEPLAN, Iglesias (Pastoral Social, CIEDEC), ONG (COSIDER, COINDE, ASINDES), Sector Privado (CACIF, Consejo de Fundaciones Privadas para el Desarrollo), Sector Indígena (Maya, Garífuna, Xinca).
- Sociedad civil organizada (a través de mesas, asociaciones), Asociación Nacional de Municipalidades – ANAM
- c) Temas y sectores responsables sugeridos
- ✓ Seguridad Integral: promover a través del sector educativo
 - ✓ Priorizar al sector público, pero dar espacio a otros sectores
 - ✓ Reivindicar capacidad del sector público en la GLR (lo "local" no solo debe corresponder a las ONG!)
 - ✓ Fortalecer lo público, con énfasis en incluir las municipalidades
 - ✓ Por el momento la comunidad no va a poder por sí sola realizar la gestión
 - ✓ Gobierno, municipalidades, educación (información), en especial niñez, población en general.
 - ✓ La Comunidades como agentes centrales (pero con dotación de recursos materiales y financieros)

MÓDULO IV. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA GLR

El trabajo de grupos se orientó en las siguientes preguntas concretas para el contexto guatemalteco actual:

En el marco de la Ley y Política de Desarrollo Social y de Población; el papel de los Consejos Departamentales y Municipales de Desarrollo; la Ley de descentralización y el nuevo Código Municipal; la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y las Mesas Nacionales:

- ¿Cómo garantizar su aplicabilidad como marco de referencia?
- ¿Qué criterios de planificación del desarrollo local, regional, sectorial, nacional y de definición territorial son requeridos para articular la GLR a los anteriores marcos normativos?
- ¿Qué papel y qué tareas puede y debe asumir su institución y sector como estrategias de promoción de la GLR?

Los resultados del trabajo de grupos se pueden resumir de la siguiente manera:

Se recomienda procurar la aplicabilidad como marco de referencia mediante:

- Esfuerzos de formación ciudadana
- Garantizando ejercicio de auditoría social
- Promoviendo el fortalecimiento de las organizaciones sociales
- Mediante la difusión de las normativas
- Promoviendo programas permanentes de divulgación

Los criterios de planificación del desarrollo, factibles como recursos de apoyo serian:

- Garantizar la voluntad de coordinar decisiones, planes y acciones.
- Garantizar igualmente, la continuidad de los programas
- Establecer mecanismos de vinculación del desarrollo local <-> regional
- Involucrar la Gestión Local del Riesgo con los procesos de desarrollo mediante la coordinación local.
- Promover la GLR como una política de Estado, mas que como políticas de gobierno
- Desarrollo de metodologías e instrumentos, según el contexto
- Elaborar escenarios: de riesgo y de desarrollo.

Tareas institucionales a ser asumidas, incluyen:

- Trabajar las diferentes estrategias institucionales en el marco de reconocer y promover las capacidades locales. Actores estratégicos para ello serian: Universidades, dirigentes o grupos religiosos, organizaciones locales legitimadas
- Institucionalización del tema, concertación, alianzas, promoción

Sistematización de la evaluación cuantitativa y cualitativa de la mesa nacional de debate.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PARA SEGUIMIENTO DE LA MESA

1. Referidas a la participación de la Institucionalidad pública:

- La GR es un concepto muy amplio que incluye tantos aspectos que su manejo integral es complejo por las diferentes implicaciones que puede tener.
- La importancia del riesgo debe darse a nivel de gobierno para que las instituciones reciban el apoyo para su investigación y aplicación.
- Fue notorio que tomadores de decisión institucionales de mayor incidencia en políticas y en la planificación no estuvieran presentes en las Mesas. (Señalado varias veces)
- Que se involucre diferentes actores públicos y privados para que se manejen conceptos similares y dejen de trabajar por separado.
- Deberá incluirse a departamentos de políticas ambientales que tiene cada institución.
- **Que CONRED y SEGEPLAN convoquen para elaborar un Acuerdo País.**
- Dar una continuidad a estos eventos a través de entidades nacionales.
- Mantener la comunicación permanente y realizar reuniones periódicas.
- Seguir y fortalecer procesos de formación por sectores y por afinidad de intereses.
- Necesidad de fortalecer a las instituciones públicas y asegurar que el tema forma parte de la política institucional.
- Aglutinar a las organizaciones pertinentes para desarrollar la misma metodología en todos los niveles.
- Que se conforme un frente común: comités o consejos para que coordine, planifique y convoque las capacidades de cada organización tanto gubernamental como ONG.

- Crear un comité multi-sectorial que puede dar seguimiento y monitorear el avance de los compromisos.

2. Referidas a la necesidad de trabajar en y desde el nivel municipal

- Se debe generar un trabajo más profundo incluyendo hasta donde sea posible con delegados de actores municipales y tomadores de decisión que pueden asumir compromisos.
- Hacer más extensiva la participación nacional a través de representaciones locales, departamentales y regionales.
- Estimular otra actividad similar con la participación privilegiada de los actores locales.
- Hacer estas mesas a nivel departamental y municipal. (fue señalado más de una vez)

Seguidamente se presenta un resumen de resultados del trabajo de grupos según módulos y, que respalda o coincide con lo enunciado en observaciones recomendaciones de seguimiento:

SOBRE LOS CONCEPTOS PRESENTADOS Y DISCUTIDOS

- Parece necesario profundizar en el proceso de empalme entre el desarrollo y gestión de riesgo, aun hay confusión.

SOBRE EL TRATAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y METODOLOGIAS PARA LA GESTION LOCAL DE RIESGO

- Sirven como marco de referencia en el proceso de gestión de riesgo y para su aplicación en el desarrollo local.
- Habrá que ampliar un poco más los instrumentos y metodologías.
- Se presentó un muy buen material.
- Buen tratamiento de los escenarios de riesgo y la evaluación de amenazas y vulnerabilidades.

TRES CAMBIOS DE NOCION QUE TUVO A RAIZ DE LAS DISCUSIONES DURANTE LA MESA

- La gestión de riesgo va más allá de la llamada administración de desastres.
- Sin incluir la gestión de riesgo a la gestión del desarrollo este no se pueda considerar como tal.
- Es necesario fortalecer a las instituciones públicas en el tema.
- El riesgo es una construcción social y debe ser estudiado de forma multidisciplinaria.
- El riesgo debe ser contemplado y evaluado en cada nuevo proyecto.
- Sobre la territorialidad del riesgo y los escenarios de inversión y desarrollo.
- Sobre los marcos normativos necesarios.
- La relación entre desastre, riesgo y desarrollo y la necesidad de incitar procesos ordenados de planificación.
- La necesidad de analizar las responsabilidades de distintos actores sociales
- La gestión del riesgo como un proceso y sus dimensiones y alcances como concepto y condición social.
- Existen as leyes y acuerdos, pero se carece de mecanismos para implementarlas.
- Tenemos que poner en práctica la descentralización.
- El rol que deben jugar nuevos actores.
- La necesidad de un análisis jurídico.
- Que debe haber mayor interés en la temática por parte de las autoridades.
- Que se requieren involucrar un mayor número de actores sociales.
- De la relación entre desarrollo y gestión del riesgo.
- Que la gestión del riesgo es parte del desarrollo.
- Que las vulnerabilidades son parte de la gestión del riesgo.

TRES NUEVAS IDEAS APRENDIDAS DURANTE LA MESA

- La GLR debe ser contemplada como plan de Estado y no de gobierno para que sea continuo.
- La GLR debe difundirse en los planes de gobierno.
- Sobre la seguridad integral.
- Sobre la seguridad integral.
- Sobre la gestión correctiva, conservadora y la transformadora.
- Sobre la integralidad en la GLR.
- Sobre la gestión de riesgo en los niveles locales y la diferencia con la gestión local de riesgo.
- La diferenciación sobre la gestión local y la gestión en lo local.
- ***La gestión del desarrollo y su relación con la gestión del riesgo o la relación entre riesgo y desarrollo: la planificación del desarrollo y la relación con la gestión de desarrollo.***
- Riesgo cotidiano.
- La diferenciación entre la gestión correctiva, conservadora y transformadora.
- Que la cooperación internacional no tiene consensos en el tema.
- La gestión como proceso no como producto. (varias veces)
- Sobre la definición de lo local (varias veces). (varias veces)
- Sobre el territorio del riesgo (varias veces)

SOBRE LAS INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y ACTORES SOCIALES EN GENERAL

- Aún existe mucho desconocimiento del trabajo que realizan las instituciones en materia de gestión de riesgo así como de las normativas particulares.
- Necesario inducir a otros actores claves que no estuvieron presentes en este momento.
- Nos llevará un buen tiempo el establecer una relación con organizaciones gubernamentales pero con esta mesa el proceso ya está iniciado.
- Faltan actores: ejemplo los tomadores de decisión, las iglesias católicas y evangélicas.
- Hubiera sido interesante incorporar otro tipo de organizaciones, pertenecientes al sector privado, y cuya gama de acción puede ser muy amplia (financiera –entidades bancarias-, logística -proveedores de servicios-, estratégicas –cámaras de comercio, foros de políticas sectoriales...-, etc).