

Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo

1. Introducción

En el documento **“Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y Desastres en Centroamérica”**, los componentes se presentan en forma aislada del ordenamiento territorial. La recién aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial⁴ obliga a que las propuestas y decisiones con relación al uso del suelo y a la gestión del riesgo se diseñen tomando en cuenta lo contemplado en la ley indicada. Además de lo anterior, es necesario recordar que la calidad del medio ambiente juega un papel importante en la generación de desastres, por ello la protección del mismo siempre debe ser tomada en cuenta, cuando de elaboración de planes y programas y de toma de decisión relacionados con el uso y la ocupación del suelo, se trate.

En lo que se refiere a ordenamiento territorial y otros componentes relacionados como, asentamientos humanos y vivienda; el aspecto forestal y el medio ambiente, el documento hace un enfoque institucional de las lecciones aprendidas por las organizaciones participantes. De igual manera, se hace un inventario de los programas existentes y se presentan propuestas conducentes a la generación de nuevas políticas encaminadas al diseño de estrategias para reducir la vulnerabilidad en sus diferentes ámbitos de enfoque. Es necesario tener presente que aunque las inundaciones provocadas por el hidrometeoro Mitch pusieron de manifiesto cuán vulnerable es la comunidad nacional, no es el único riesgo al que los países del área están expuestos. Existen otras amenazas (movimientos telúricos, deslizamientos, sequías e inundaciones anuales) que requieren de un amplio abordaje y de una planificación integral que tome en cuenta tanto las amenazas naturales como las antrópicas.

2. Aspectos Abordados

A. Aspectos Institucionales

En el enfoque institucional, se aborda los aspectos referentes a las entidades responsables de coordinar y desarrollar las acciones relacionadas con el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo en sus diferentes ámbitos.

- A nivel nacional, la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT), el Comité Ejecutivo, la Dirección General de Ordenamiento.
- A nivel regional, la entidad determinada por las mancomunidades de municipios, por último a nivel municipal, la entidad que designe la corporación correspondiente.
- En la Gestión del Riesgo debe considerarse como eje transversal para la institucionalidad del territorio.

⁴ Esta ley fue aprobada por el Congreso Nacional de la República el 30 de octubre de 2003

Avances

Uno de los avances significativos en la gestión del riesgo, lo constituye la aprobación por el Congreso de la República de la Ley de Ordenamiento Territorial, que significa se ha observado un avance significativo en la ocupación del territorio en base a una planificación previa.

La ley especifica la autoridad institucional responsable del abordaje por cada ámbito territorial (nacional, regional y local) y entre sus fundamentos se encuentran el uso racional de los recursos naturales y la **preservación del ambiente**

Acciones/ Aplicación

La gestión del riesgo, contempla entre otros aspectos la prevención del riesgo, que es considerado dentro de la planificación del uso del territorio. El avance en esta materia ha tenido un saldo positivo. Esto se ve reflejado en los aspectos siguientes:

- Definición de competencias sectoriales y locales para el abordaje del uso del territorio.
- Inclusión del tema de ordenamiento territorial en las diferentes agendas sectoriales y de cooperación para generar planes, políticas y estrategias tanto sectoriales como locales.
- El inicio de Planes de Gestión de Riesgo sean estos incluidos como parte de un Plan de ordenamiento del Territorio, o como actividades específicas como los estudios de vulnerabilidad realizados para las principales ciudades del país.

Debilidades

A pesar de la delimitación de responsabilidades institucionales, el tema de ordenamiento territorial es aún novedoso; más reciente es, su vinculación con la gestión de riesgo. Esta situación origina que muchas de las decisiones institucionales adolezcan de una serie de debilidades, como las que se listan a continuación:

- Debido a la complejidad del tema gestión del Riesgo y Territorio, en algunas situaciones, cada institución percibe el ordenamiento territorial de acuerdo con su propia escuela de pensamiento y sus objetivos particulares. Lo anterior ocasiona que no haya homogeneidad ni estandarización en los productos obtenidos (planes, normativas, regulaciones, etc.).
- La mayor parte de los asentamientos humanos del país no cuentan con planes de vulnerabilidad o de gestión del riesgo.
- La falta de asesoría y de capacitación en un tema tan complejo como la administración del territorio produce que las autoridades municipales cometan errores al tomar decisiones referentes al uso y a la ocupación de la tierra. Esto provoca que se tomen decisiones que tienen implicaciones legales que afectan los intereses de los municipios.
- El alto nivel de pobreza de los municipios limita la aplicación de normativas relacionadas con restricciones para el uso del territorio según los mapas de vulnerabilidad existentes. Muchas de las autoridades municipales poseen un bajo

nivel de escolaridad y se requiere de programas y técnicas diseñadas para asegurar la comprensión del tema de gestión de riesgo vinculado al uso y a la ocupación del suelo.

Obstáculos

Los intentos por subsanar estas debilidades han enfrentado diferentes obstáculos, algunos de éstos se enumeran a continuación.

- No han existido en el país, normativas ni directrices que consoliden, sistematicen y estandaricen los procedimientos seguidos por las diferentes instituciones vinculadas al ordenamiento territorial. Se espera que la Ley recién aprobada supere este obstáculo.
- La falta de definición de límites territoriales intermunicipales obstaculiza la planificación en función del territorio y genera roces entre las autoridades municipales.
- La falta de recurso humano especializado en el campo y el insuficiente presupuesto asignado para capacitarlo no impide que se planifique el territorio a nivel de municipios.
- El presupuesto de muchas administraciones municipales es insuficiente para incluir un renglón destinado ya sea para el pago de especialistas en la temática de gestión del riesgo o para capacitar en este campo, a personal labore en la municipalidad.
- El comportamiento institucional cíclico partidista no protege la estabilidad laboral del recurso humano capacitado; lo que impide que se mantenga la continuación de las políticas y planes institucionales a mediano y a largo plazo.

Propuestas

- Socializar la Ley de Ordenamiento Territorial recién aprobada en términos de su visión, alcances y aplicaciones, en los ámbitos nacional, regional y municipal. Posteriormente, hacer efectivo el cumplimiento de Ley y ejercer un monitoreo permanente para asegurar la aplicación correcta de la misma.
- Que se destine en todos los programas y proyectos, un fondo destinado a la capacitación de personal humano a nivel nacional, regional y municipal que elaborará y ejecutará las diferentes políticas institucionales con respecto a la gestión del riesgo y ordenamiento territorial.
- Crear y aplicar la Carrera Municipal con el fin de evitar la pérdida de la memoria institucional por la cíclica sustitución injustificada de personal que sucede en cada cambio de Gobierno.

B. Aspectos Programáticos.

Existen muchos programas referentes ordenamiento territorial con énfasis en la gestión del riesgo y de la nación. En los municipios, se han creado comisiones encargadas de la planificación del territorio. En este apartado se analiza la efectividad de estos programas y si los mismos son conducentes a la disminución de la

vulnerabilidad. Esto es positivo porque coadyuva a que cada municipalidad ejerza su soberanía en su respectivo contexto territorial.

Principales Programas: Su horizontalidad y su Verticalidad.

Existen muchos programas vigentes relacionados con el ordenamiento territorial. Los mismos se listan a continuación:

- Programa Nacional de Mitigación de Desastres.
- Planes de Vulnerabilidad de al menos 10 municipios.
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, que contempla el Plan Nacional de Uso del Suelo.
- Cuatro planes de ordenamiento territorial (Lejamaní, Ajuterique, Comayagua y Yoro).
- El Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (PRODEMHO) que contempla Análisis Territorial en 54 municipios localizados en diferentes zonas del país.
- Plan de Ordenamiento del Valle de Amaratéca.
- Programa Manejo de Recursos Naturales que incluye el análisis de contexto territorial de cinco subcuencas: Reitoca, Humuya, Higuito, Mejocote y el Lago de Yojoa.
- Proyecto de Gobernabilidad con un enfoque territorial desarrollándose en el departamento de Intibucá.
- Programa Tierra y Seguridad Alimentaria en los departamentos de Intibucá, Ocote y Colón.
- Proyectos de Manejo de las Cuencas de los ríos Choluteca, Patuca y Blanco.

Fase de Avance de las Ejecuciones de Programas.

Para un mejor entendimiento del estadio de desarrollo de los planes, programas y proyecto, éstos se exponen conforme a sus respectivas etapas de planificación o ejecución. En ejecución, los que ya se están en marcha; concluidos, los que a pesar de estar finalizados, no se han puesto en marcha; y a nivel de propuesta, aquellos que aún no han sido aprobados y los realizados sin que hayan sido solicitados por el Gobierno.

En Ejecución:

- Los Planes de Mitigación de Desastres en 15 Municipios del país.
- Los Planes de Comayagua, Ajuterique y Lejamaní.
- Programa Manejo de Recursos Naturales que incluye el análisis de contexto territorial de cinco subcuencas: Reitoca, Humuya, Higuito, Mejocote y el Lago de Yojoa.
- Proyecto de Gobernabilidad con un enfoque territorial desarrollándose en el departamento de Intibucá.
- Programa Tierra y Seguridad Alimentaria en los departamentos de Intibucá, Ocote y Colón.

Concluido:

Proyecto de Manejo de las Cuencas de los ríos Choluteca, Patuca y Blanco.

A Nivel de Propuesta:

- Planes de Mitigación de desastres para 46 Municipios del país.
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Plan de Ordenamiento del Valle de Amaratoca.
- El Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (PRODEM HON) que contempla Análisis Territorial en 54 municipios localizados en diferentes zonas del país⁵.

Participación de los Sectores.

Para la ejecución y supervisión de estos programas, participan además de las autoridades municipales donde se están desarrollando estos proyectos, las siguientes entidades: Comisión Permanente de Contingencias (COPECO, Honduras), Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaría de Recursos Naturales (SERNA), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) a través del Programa Manejo de Recursos Naturales (MARENA) y la Administración Forestal del Estado.

La participación comunitaria y de organizaciones no gubernamentales se ha observado en los municipios en los que las autoridades municipales han tenido una participación activa.

Debilidades.

Al analizar estos programas, se perciben las siguientes debilidades:

- La mayoría de los programas no están orientados a resolver las grandes desigualdades territoriales entre los diferentes municipios y los departamentos.
- Hasta el momento, no existe una agenda nacional que contemple la reducción de la vulnerabilidad; por lo tanto, ésta no ha sido contemplada en el diseño de planes de ordenamiento territorial, lo mismo ocurre en lo referente a la contaminación del medio ambiente.
- La poca credibilidad en el Estado para manejar proyectos de esta naturaleza ha originado que la cooperación externa prefiera a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de proyectos.
- La dificultad que muchas municipalidades tienen para desarrollar proyectos individuales ha dado lugar a la proliferación de organizaciones en forma de mancomunidad, o de asociaciones municipales. Esto dificulta el establecimiento de prioridades en términos de gestión de proyectos relativos al ordenamiento territorial. Esto tiene doble efecto: por una parte, ayuda a resolver los problemas que cada municipio en forma individual, no podría solucionar, pero por otro lado, la multiplicidad de intereses de cada municipio puede desorientar a la cooperación

⁵ Éste se utiliza como un documento de referencia.

externa lo que dificulta la ejecución de los proyectos pues no se sabe con certeza en quien recae la responsabilidad de los mismos.

- Los planes sectoriales actuales, muchas veces, no contemplan la insuficiencia de vías terrestres entre todas las comunidades y las regiones productivas del país; lo que en caso de desastres, dificulta el acceso a estos poblados.

Prioridades a Corto y a Mediano Plazo.

Lo prioritario es tener una visión de país construida en forma consensuada con todos los actores de la sociedad y que sirva de marco referencial para todos los instrumentos de planificación tanto sectoriales como locales. Esto permitirá una integración de doble vía entre los planes. Urge que se ponga en ejecución el Plan de Ordenamiento Nacional: De esta manera, los esfuerzos estarían dirigidos hacia un objetivo común.

Propuesta

- Los planes de ordenamiento territorial con énfasis en gestión de riesgos, deben sugerir nuevas medidas para potenciar aquellas áreas que presentan desigualdades territoriales, creando proyectos productivos e infraestructuras técnicas que aprovechen los requisitos propios de cada región.
- Debe crearse la Agenda Nacional de Gestión de Riesgo de la cual se deriven políticas, roles institucionales, lineamientos para el abordaje local, programas de capacitación según nivel de la audiencia y que incluya la participación del personal nacional calificado en esta temática.
- El Estado debe fortalecer su capacidad de los proyectos al fin de asegurar la sostenibilidad técnico-social y financiera de los proyectos; y aumentar con ello, la credibilidad en el Estado para el manejo de proyectos.
- Se debe definir las áreas de actuación de las mancomunidades con base en criterios territoriales, a fin de aprovechar la cercanía geográfica, facilitar la planificación sectorial y optimizar el uso de los recursos.
- El ordenamiento territorial debe incluir la construcción de vías de comunicación terrestre entre los poblados aislados del país y el resto del territorio nacional. Esto además de contribuir al desarrollo comercial de la zona, ayudaría a facilitar las labores de rescate y el envío de ayuda en caso de un desastre natural. Para el diseño de estas vías debe tomarse en cuenta las características físico-químicas y biológicas del terreno con el fin de disminuir la vulnerabilidad y proteger el medio ambiente.
- Todos los planes deberán contemplar la ocupación y el uso del suelo en función de la protección al medio ambiente y de la disminución del riesgo.

C. Aspectos legales.

- El 30 de octubre de 2003, El Congreso Nacional de la República aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial. Aún no ha sido publicado en el Diario Oficial La Gaceta.

Sería contraproducente emitir cualquier apreciación sin haber leído la impresión oficial de la misma.

- Se espera que el reglamento de la Ley permita una ejecución incluyente de todos los sectores y actores del nivel central y local.
- La concertación de una propuesta de Ley para el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, pueda compatibilizar esfuerzos con la Ley de Ordenamiento Territorial

D. Aspectos Financieros

- Los recursos para la implementación de un marco legal, institucional y operativo en materia de ordenamiento territorial, son altamente costos. Será necesario establecer estrategias de gestión de recursos a nivel central y local.
- Se recomienda recabar toda la información existente a nivel de instituciones, programas y proyectos sobre el nivel regional y local: mapas de amenazas, diagnósticos, planes de emergencia, experiencias de proyectos, con el objeto de minimizar costos operativos en insumos e valor para el ordenamiento territorial.
- En caso de establecer un plan financiero para el proceso de ordenamiento territorial, es necesario que en las prioridades quede registrado el tema de vulnerabilidad y riesgos, como elemento clave para el resto de acciones productivas, industriales, vivienda.

E. Aspectos Políticos.

- La institución rectora del OT, deberá asumir la responsabilidad de priorizar la gestión de riesgo, como principio ordenador del uso del territorio y de los recursos naturales.
- En los municipios, se han creado comisiones encargadas de la planificación del territorio. Esto es positivo porque coadyuva a que cada municipalidad ejerza su soberanía en su respectivo contexto territorial. Se espera, sin embargo, que las políticas estén enmarcadas en la ley recientemente aprobadas

F. Metas para los Próximos Diez Años.

- Crear el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
- Evaluar la efectividad de los planes contemplados en la Ley de Ordenamiento Territorial.
- Contar con el mapa nacional de gestión de riesgo.
- Contar con una entidad nacional de gestión de riesgo por personal técnico capacitado en el campo
- Lograr la estabilidad laboral para el personal capacitado en ordenamiento territorial.

- Crear mecanismos oficiales que avalen la labor de las instancias de supervisión y seguimiento de los proyectos.
- Contar con una red vial que potencie tanto las zonas que cuentan con recursos naturales de alto valor como las deprimidas y comuniquen aquellos poblados aislados a fin de llevarles asistencia pronta cuando ocurra cualquier tipo de desastre.

Foro Nacional Mitch + 5: Sector Ordenamiento Territorial

