

Componente 2: **Capacidades Locales Para La Gestión Del Riesgo**

1. Introducción

En el MF propone la formulación de planes estratégicos nacionales, regionales y locales para fortalecer la capacidad de los Gobiernos Municipales en materia de prevención y mitigación de desastres (incluye el enfoque de género) El abordaje nacional, además de los temas anteriores, propone un análisis más exhaustivo sobre el tema de gestión del riesgo, que parte de una construcción conceptual un poco más amplia y que a la vez, rescata de las experiencias post Mitch, propuestas para mejorar la gestión local del riesgo.

El riesgo desde la perspectiva comunitaria, se entiende como una construcción social. Esto significa que nuestra forma de convivir y producir, es en gran medida la que genera riesgo. Existen sociedades que han aprendido a convivir adecuadamente con los fenómenos naturales que les amenazan, las que han logrado que la presencia de estas no generen grandes desastres. En cambio en Honduras, la mayor parte de las comunidades no tiene la capacidad de desarrollar formas de convivencia que sean amigables con el ambiente y capaces de absorber adecuadamente los embates de la furia natural.

Podemos decir entonces que el desarrollo de las capacidades locales conlleva en sí mismo la idea de inclusión en nuestra forma de convivencia y de producción, de una “Cultura de la seguridad” que nos haga progresivamente más capaces de vivir en condiciones menos riesgosas.

Después de cinco años de trabajos, que acumulan la experiencia Post-Mitch, la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades locales constituida dentro del Foro Nacional Mitch + 5, presenta a la Comunidad Nacional e Internacional, lo que consideramos son los avances más importantes alcanzados en el campo del desarrollo local y los aspectos que creemos deben ser los propósitos a futuro para lograr un mayor incremento de las capacidades locales.

2.Aspectos Abordados

A. Aspectos Institucionales

La tragedia del Huracán Mitch, permitió develar la vulnerabilidad general de los esquemas institucionales centrales y locales. A pesar de estas debilidades, quedo demostrado que las municipalidades tuvieron una actuación e importancia fundamental en las acciones de emergencia, dado que fueron los ejes de coordinación y gestión en los momentos mas críticos de muchos afectados por el Mitch de Para esa época, no se contaba con los suficientes nexos organizacionales y operativos entre el gobierno central, los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias; Es mas la importancia del tema de desastres estaba ceñida a la responsabilidad de COPECO y muy poco al término local. Actualmente se ha avanzado un poco en este campo. COPECO ha desarrollado un esquema institucional por medio del cual se integran las instancias Nacionales, Institucionales, Municipales y locales. Este esquema a permitido encontrar una forma de

organización nacional que está en proceso de formación y que ha servido de guía a todos los interesados (nacionales e internacionales) para orientar sus esfuerzos de cooperación.

Pero sabemos que este esquema organizativo es incipiente y que requiere fortalecerse en los siguientes aspectos

- La Institucionalización de un Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta a Emergencia, debe estar sustentado en un cuerpo legal que incluya, no sólo la ley del Sistema propiamente dicho, sino que otorgue a la institución líder del sistema (Hoy COPECO) la capacidad de coordinar y si es el caso subordinar en casos calificados, los recursos y capacidades de todos los sectores nacionales, tanto públicos como privados. Este cuerpo legal debe responder al interés nacional y debe ser construido a través del tiempo, de una manera integrada y participativa.
- La Creación y fortalecimiento de un Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta a Emergencias es un esfuerzo social, cuya estrategia territorial principal, debe centrarse en el fortalecimiento de las capacidades Municipales. Las autoridades Municipales deben contar con las herramientas legales suficientes (dentro la Ley de Municipalidades) para normar y coordinar todos los esfuerzos de desarrollo local con un enfoque de reducción de riesgos, como la manera idónea de lograr la sostenibilidad y la acumulación de aprendizajes de convivencia con el medio natural que nos rodea.
- Las Municipalidades deben fortalecer sus capacidades técnicas y administrativas, con acompañamiento de la sociedad civil y utilizando instrumentos que mejoren la gobernabilidad y transparencia y tiendan a la eliminación del sectarismo político que incide drásticamente en la pérdida de capacidades técnicas institucionales. La gente debe creer más en los gobiernos municipales, las personas deben conocer mejor los manejos de los recursos municipales y las municipalidades deben sostener a sus técnicos más capaces independientemente de cualquier opinión política.
- Se necesita mejorar sustancialmente los diversos mecanismo de coordinación y comunicación interinstitucional que racionalicen el uso de los recursos, buscando una mayor complementariedad de los esfuerzos y logrando una mayor cobertura territorial. Muchos de los esfuerzos nacionales aún no llegan a zonas alejadas de los centros Poblacionales más importantes, lo que incide en su mayor aislamiento y disminuye su potencial de prosperidad futura.
- Honduras es un país con gran estructura organizativa. Existen importantes organizaciones de base como Patronatos, Juntas de Desarrollo, Juntas de Agua, organizaciones étnicas, organizaciones de productores como cooperativas, cámaras y otras que son determinantes para lograr la introducción de la temática de gestión de riesgos en nuestra cultura. Fortalecer la participación ciudadana a través de estas organizaciones es clave para la sostenibilidad de un Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Gestión de Riesgo.

- El proceso de fortalecimiento institucional debe consolidarse a través de un esfuerzo mayor de planificación y ejecución conjunta a todo nivel. Una Planificación amplia y orientadora desde la cabeza del sistema (COPECO); perfectamente enlazadas con las planificaciones de las instituciones públicas y privadas, agencias de desarrollo y por otro lado con las relacionadas con la administración territorial, departamentales, municipalidades y comunidades. Dicha Planificación integrada debe estar orientada a fortalecer la especialización de cada uno de los participantes en el sistema y definir la profundidad y temporalidad de su intervención en caso de emergencia, lo mismo que su rol en la búsqueda permanente de mejores condiciones para la prevención y la mitigación de desastres. Además, esta planificación integrada debería ser capaz de orientar la creación de protocolos de acción capaces de especificar los pasos generales y los particulares de cada institución en la respuesta a emergencia y en los procesos de rehabilitación y reconstrucción, para incluir en ellos los avances en términos de mitigación y prevención.
- La planificación debe ser el instrumento para lograr una visión de extraterritorialidad municipal, departamental y hasta nacional, para lograr la coherencia necesaria en las actividades de Prevención, Mitigación y Respuesta. Esto es sobre todo cierto cuando se trata de aprender a convivir con un medio natural definido en términos de microcuencas o microclimas, que afectan espacio no definidos políticamente y que requieren esfuerzos comunes.
- El Gobierno Central debe incluir dentro de su presupuesto una partida especial para casos de desastres. Lo mismo deben hacer las Gobernaciones y Municipalidades. El uso de estos fondos debe estar reglamentado y orientado a suplir las necesidades planificadas. Estos fondos deben ser acumulativos en el tiempo y parte de sus intereses o rentas deben utilizarse en esfuerzos para aumentar la capacidad técnica y facilitar el acceso a herramientas de las instituciones y grupos organizados para la respuesta a emergencia.
- Las Instituciones encargadas de trabajar en relación a grupos especialmente vulnerables como adultos mayores, niños, personas con discapacidades, madres menores, personas de grupos étnicos tradicionalmente marginados, personas hospitalizadas, deben incluir dentro de sus programas y proyectos, orientaciones generales para el tratamiento especializado de estos grupos humanos en caso de desastre. Será muy importante para la visibilidad de esta temática, que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y toda institución o agencia que elabore estadística incluya dentro de su trabajo la identificación de estos grupos y las condiciones en que se desenvuelven en la comunidad.
- Finalmente, la gestión de riesgo es una tarea en la que deben involucrarse varios sectores con acciones estratégicas y operativas sobre las debilidades del territorio, planteando un trabajo de abajo hacia arriba, en el que la coordinación interinstitucional, programas, proyectos y obras, deben definirse conforma a prioridades territoriales, responsabilidades compartidas entre el gobierno central y local, y los actores territoriales, mas allá de las organizaciones de atención a

emergencia, involucrar a aquellos actores privados, y otros, que inciden en la generación o profundización de las vulnerabilidades (agricultura, explotación del bosque, explotación minera, etc.)

B. Aspectos Programáticos

El análisis de este aspecto, parte de las experiencias o lecciones aprendidas durante y después del Mitch con relación a los programas, proyectos, acciones e iniciativas de desarrollo que incorporen la variable de gestión de riesgo y/o la respuesta a Emergencia.

- Toda la Programación Nacional sobre la Temática de Gestión de Riesgos y Respuesta a emergencia debe ser normada desde COPECO en coordinación con todas las Secretarías del Estado y otros entes públicos; y su ejecución coordinada directamente desde la Municipalidades.
- El presupuesto asignado y el tiempo de ejecución de programas y proyectos en las comunidades, no contemplan la continuación, seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos. Esta omisión impide el desarrollo de una mejor evaluación de resultados y de impacto, con lo que se dificulta la validación las mejores prácticas para que alimenten la evolución de las normas mínimas de prevención y mitigación. Por ello se recomienda la inclusión dentro de los fondos para programas y proyectos y los mecanismos para socializar las experiencias y prácticas acumuladas. Evidentemente esta práctica debe llevarnos al establecimiento y programas y proyectos más estandarizados y con la definición de indicadores claves que permitan evaluaciones comparativas entre diferentes intervenciones y la definición de escalas mínimas de rendimiento.
- En los últimos cinco años muchas Instituciones, Programas y Proyectos han acumulado capacidades importantes en términos de monitoreo de fenómenos naturales y pronósticos, de mapeo georeferenciado, de sistemas de comunicación alternativa y de otros elementos de los Sistemas de Alerta Temprana. Lastimosamente mucha de esta información no es pública, su acceso es caro e incompleto, su lenguaje no es accesible ni propio para la comprensión de las personas con la media de educación nacional y por otro lado muchas veces hasta conlleva problemas de celos interinstitucionales y profesionales. Estos problemas de dispersión deben ser resueltos. Promoverse la formación de sistemas de comunicación e información integrales que seas accesibles, baratos, actualizados y extendidos a todo el territorio.
- La Programación de actividades de las instituciones o agencias de cooperación deben estar enmarcada en políticas y normas mínimas establecidas por normas creadas e acuerdo a la experiencia acumulada y después de procesos amplios de participación. Este proceso deberá contribuir a la estandarización de las intervenciones y al establecimiento de Programa Nacionales de Capacitación que contemplen orientaciones homogéneas y adecuadas y que con su revisión progresiva logren la acumulación de las experiencias futuras.

- Es fundamental el aumento y cobertura nacional de la programación de proyectos e intervenciones en Gestión de riesgo y Respuesta a Emergencia que incluyan aspectos relacionados con desarrollo de capacidades en temas claves como: Rescate, primeros auxilios, manejo de albergues temporales, manejo logístico, Sistemas de alerta temprana, administración de desastres, Manejo de SUMA, Sistemas de Comunicación e información, Reforestación y Manejo de cuencas, Evaluación de daños y Necesidades, Evacuación, ejercicios de simulación y simulacros, Salud física y mental básica en caso de emergencia, Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria (Esfera) Además las intervenciones deben estar relacionadas con los Escenarios particulares de cada grupo en Riesgo y de cada espacio geográfico y contribuir con la dotación parcial de materiales y equipos mínimos y con la edificación de obras de mitigación.
- Las Intervenciones en Temas de Gestión de riesgos y Respuesta a Emergencias, deben incluir, además de la formación de capacidades individuales o grupales, el fortalecimiento de las organizaciones y su completa integración al Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta. Este fortalecimiento incluye además de la Capacitación en aspectos administrativos y operacionales, la dotación de herramientas e instrumentos para su integración a redes de comunicación e información
- El impacto global de las Intervenciones Programática en el tema de gestión de Riesgo y respuesta a emergencias, debe medirse fundamentalmente con indicadores que determinen el grado de inclusión del concepto de riesgo dentro de la cultura nacional y además por la creación y utilización de medidas de prevención y mitigación que reduzcan el efecto de los fenómenos naturales. Para ello es fundamental que además de todo el trabajo extra curricular, se incluya de una manera específica y también transversal, en todos los programas educativos, desde preescolar hasta nivel universitario, la temática del manejo de riesgo.
- Incluir la Programación de la Temática de Gestión de Riesgo y Respuesta a Emergencia dentro del Marco referencial de los tratados internacionales firmados por el país, los acuerdos y compromisos de Estocolmo, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y los procesos de diálogo nacional. Sobre todo, los procesos de Programación deben ser construidos de acuerdo con participación activa de los socios comunitarios y socios locales que intervendrán en las actividades, con la idea fundamental de que se asegure el diseño participativo de las propuestas y al mismo tiempo que se dejen establecidos con suficiente antelación los compromisos de todas las partes.
- Incluir dentro de las intervenciones de temas de Gestión de Riesgos componentes de Auditoría Social que permitan el control social de los alcances de las intervenciones y al mismo tiempo mejoren el compromiso de las comunidades para darle sostenibilidad a los procesos y logros.
- Es importante programar operativamente tomando en consideración la construcción de Escenarios de riesgos. En la actualidad los enfoques de las intervenciones se

concentran en temas de inundaciones que sin duda son fenómenos naturales comunes, pero además de estos, necesitamos promover las intervenciones relacionadas con otros fenómenos con alta y grave ocurrencia como sequías, incendios forestales, deslizamientos, derrumbes, marejadas, fenómenos sísmicos y otros fenómenos socio-naturales como los relacionados con enfermedades específicas como dengue, SIDA, asma, gastrointestinales, contaminación, etc.

- Los programas y proyectos deben ser generales y masivos con el objetivo de impactar la cultura nacional, pero deberán enfocar la mayor parte de sus recursos y posibilidades a los grupos más vulnerables y a las zonas geográficas de riesgo más alto y menos tolerable.
- Los Programa y Proyectos Ejecutados o Facilitados por agencias de cooperación nacionales o internacionales de cualquier índole deben cumplir con todas las políticas y normas establecidas por COPECO y coordinar sus procesos de ejecución con la autoridades Municipales. Aunque mucho del trabajo ya ha sido hecho de esta manera, aún algunas organizaciones y agencias no participan en los procesos de CERTIFICACION de COPECO.
- COPECO a iniciado un proceso de CERTIFICACION de proyectos e intervenciones. La Institución debe regular y legalizar este proceso a través del establecimiento de normas mínimas de intervención elaboradas con amplia participación y atendiendo a la experiencia acumulada por todos los sectores. Esta CERTIFICACION debe ser un instrumento para mejorar la coordinación, estandarizar procesos y asegurar el cumplimiento de parte de los programas y proyectos de las normas mínimas que se definan. La CERTIFICACION debe apoyarse en actividades de Auditoria Social.

C. Aspectos Financieros

Esta temática se refiere al origen y destino de los fondos. Su uso y obtención actual y las perspectivas futuras

- Deben establecerse un fondo precautorio nacional acumulativo para acciones en casos de desastre. La administración de este fondo requerirá la declaratoria de desastre y su administración debe estar ligada directamente a auditorias sociales a nivel central y nivel comunitario.
- Sería deseable a futuro que todas las Municipalidades establezcan líneas presupuestarias con un mínimo de contenido financiero, que se registre en el presupuesto municipal (con liquidaciones anuales que permitan un uso distinto de no ser utilizado), para el trabajo en actividades preparación para la Respuesta a Emergencia y la dotación de las herramientas y materiales mínimos a las organizaciones y agencias que dentro del municipio trabajan voluntariamente o no, en actividades de este tipo. Estos fondos deben ligarse con las transferencias obligatorias del 5% del Presupuesto Nacional que el gobierno debe hacer a las Municipalidades y que aún no satisface, con los ingresos corrientes de las Municipalidades y con el

aporte de todos los ciudadanos. Todos los Fondos deben estar ligados a actividades de Auditoría Social.

- Se recomienda que todas las Instituciones del Estado, tanto en el Gobierno Central como en los poderes legislativos y Judicial, incluyan dentro sus reglamentos de uso de recursos, la capacidad de sus autoridades de desviar recursos comprometidos, hacia temas de respuesta a emergencia, en caso de una declaratoria oficial de Desastres.
- Es recomendable que cada Institución pública o privada, nacional o internacional que sea receptora o intermediara de uso de fondos u otros recursos destinados a la atención a emergencia en caso de desastre, deberá hacer público un informe financiera auditado por firmas externas reconocidas del destino, uso y resultados obtenidos después de la intervención. Estas regulaciones deberán contribuir a mejorar la credibilidad nacional, la gobernabilidad y la transparencia en el uso de los recursos destinados a la atención humanitaria, rehabilitación o reconstrucción en caso de desastres

D. Aspectos Legales

Es de fundamental importancia que todo proceso encaminado a la Gestión del Riesgo, aparte de contar con el apoyo político, institucional, programático y financiero cuente con el respaldo legal requerido.

- La Ley de Municipalidades es el instrumento de mayor alcance en el nivel local, sin dejar de lado las leyes que tienen competencia nacional. Recientemente se aprobó en el país (Noviembre 2003), la Ley de Ordenamiento Territorial, en la que se contemplan normas relacionadas con la gestión del riesgo. Es una tarea pendiente, la revisión de esta normativa en su conjunto, para que el nivel local tenga conocimiento de su competencia jurídica y los niveles de coordinación con otros ámbitos institucionales.
- Todas las normativas nacionales y municipales, sobre todo las relacionadas con los temas de construcción de infraestructura de cualquier tipo y en especial de asentamientos humanos y de medios de producción. lo mismo que las relacionadas con educación, salud, cultura, organización, administración y finanzas, deberán incluir regulaciones coherentes y efectivas relacionadas con las temáticas de Gestión de Riesgos.
- Es de vital importancia la socialización del anteproyecto de Ley del sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta a Emergencia. Este ante proyecto debe ser enriquecido con la experiencia acumulada de todos los actores sociales involucrados y su propósito debe ser la identificación de una Institucionalidad liderada por COPECO, que defina las Políticas Nacionales y establezca los estándares mínimos de las intervenciones Programática de todos los sectores, públicos o privados en temas de Gestión de Riesgo y Respuesta a emergencia.

- Las leyes tiene como efecto inmediato un mandato, un permiso o una prohibición. Pero ante todo la Ley debe entenderse como un acuerdo social de convivencia y por lo tanto el resultado de procesos activos de participación y maduración. La infracción a una ley es un fracaso de la ley misma, porque es una ruptura de la norma de convivencia establecida. Lo importante para el desarrollo comunitario no es número de leyes que el Congreso logre poner en vigencia en un tiempo determinado, sino los acuerdos sociales que, los políticos que nos representen puedan lograr sostenidos en la participación ciudadana.

E. Aspectos Políticos

En estos 5 años ha habido una aparente sensibilidad y voluntad política sobre el tema, pero que aún es insuficiente para promover acciones sostenibles. Ha habido un desarrollo de capacidades en temas de preparación para emergencias y gestión del riesgo, a nivel local, pero aún no ha sido generalizado a todo el país, ni respaldado por políticas de Estado o de gobierno. Aún los políticos no conocen adecuadamente ni usan el lenguaje, lo que es un indicio claro de la poca penetración del tema dentro de la agenda nacional. Ha habido muchos esfuerzos en temas como capacitación, tanto desde algunas organizaciones de gobierno como por parte de ONG's y otras organizaciones, pero todas ellas, o la mayoría, no han coordinado esfuerzos, homogeneizado criterios generando problemas de duplicidad de esfuerzos

El Post Mitch, reclama la necesidad de un modelo económico y social de desarrollo con capacidad de disminuir el riesgo, un proyecto histórico nacional que reduzca sensiblemente las vulnerabilidades, en lugar de ampliarlas. Este modelo no puede enfocarse exclusivamente en políticas macroeconómicas, sobre todo las fiscales, como solución a los problemas y previsión a las emergencias. El Mitch insiste en recordarnos que si no se actúa sobre los factores estructurales de fragilidad social, en el ámbito rural y urbano, la situación de riesgo en lugar de disminuir, crecerá.

- El país necesita la construcción participativa de un Marco de Políticas de Estado encaminadas a crear las bases para la formación de un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Respuesta a Emergencia y en general una política para la orientación de nuestra cultura hacia la reducción de riesgos.
- Los políticos nacionales deben mostrar interés sobre este tema que es un genuino interés para todos los sectores, y manifestar propuestas claras para la reducción de pérdidas en caso de la presencia de fenómenos naturales futuros.
- COPECO debe ser entendida como una instancia de coordinación y concertación entre los organismos de sociedad Civil y Gobierno. para lograr la ejecución efectiva de las tareas de Gestión de Riesgo y al mismo tiempo liderar la actuación de todos en caso de desastres

- Las políticas del Estado establecidas deben hacer visibles las preferencias y priorizaciones de acciones de programación focalizados hacia las regiones más vulnerables del país y los grupos humanos con menos capacidad de recuperación como los niños y niñas, las madres menores y solteras, las personas desempleadas, las personas con discapacidades, los grupos de adultos mayores y los grupos étnicos marginados. Los planes de rehabilitación y reconstrucción no sólo deben ir destinados a la recuperación de la infraestructura, sino y con mucho énfasis, en la reinserción social y productiva de los grupos humanos más afectados y con menor capacidad de recuperación.
- Es fundamental desarrollar capacidades técnicas, financieras y administrativas a todo nivel. Desde las comunidades como primeras instancias de respuesta, hasta el gobierno central, pasando por lo Municipios, las mancomunidades, los departamentos y las regiones. Este proceso implica un esfuerzo nacional de descentralización y desconcentración.
- La gestión del riesgo debe incorporarse como eje transversal en todas las políticas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Esto implica que la construcción de un modelo de desarrollo más seguro depende de que estemos en capacidad de acumular conocimientos y mejorar paulatinamente en cada una de las áreas y sectores de trabajo en el país, este proceso requiere la participación de todos sin distinción de ningún tipo
- Es indispensable que el país de por fin el gran paso al ordenamiento territorial, como una medida clara para delimitar las zonas de alto riesgo y que permita un manejo adecuado de las cuencas hidrográficas y las zonas costeras, al igual que la planificación del uso de tierras. Los estudios en este campo deben ser capaces de dar la información técnica adecuada para que las autoridades municipales establezcan los espacios físicos de administración del suelo. Pero es indispensable que sean los políticos los que definan con claridad el tránsito de nuestro asentamiento humanos y de nuestros sistemas productivos hacia las zonas o regiones menos riesgosas y más adecuadas. El objetivo de ordenar debe ser aprovechar mejor los recursos y mejorar la seguridad y el nivel de vida de las personas por lo que es indispensable establecer mecanismos de transformación socialmente aceptados sobre todo por los grupos directamente afectados.
- Todas las Instituciones públicas generan datos e información. Por su propia naturaleza pública esta información ya ha sido cancelada por la inversión social a través de la recolección de ingresos corrientes, de manera que debe ser facilitada a todos los usuarios, al menor costo posible, debe ser de fácil acceso y debe estar concentrada dentro de los Sistemas Públicos de Información del Estado tanto en copias duras como virtuales.

Foro Nacional Mitch +5: Componente de Capacidades Locales para la Gestión del Riesgo

