



Políticas, Prácticas y Gestión de Riesgos

Contenido interno:

* Editorial. Sociedad civil se prepara para la consulta del PRRD

02

* Resultados de los primeros talleres de consulta sobre planes de reducción del riesgo de desastres en Centroamérica

03

Es una publicación de un grupo de organismos de sociedad civil centroamericano interesadas en la incidencia, la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo local, que informa y reflexiona sobre políticas y acciones relacionadas con el riesgo y los desastres.

Editorial

Sociedad civil se prepara para la consulta del PRRD

Uno de los efectos positivos más deseables de los procesos de consulta es que sus resultados trasciendan el espacio temporal para el cual se definen, y que contribuyan a la construcción de capacidades que mejoren la calidad e impacto de las acciones de apoyo al desarrollo. Este fue precisamente uno de los efectos de los procesos de discusión de los programas de "reconstrucción y transformación" de Centroamérica que se dan en los casi treinta meses posteriores al impacto del huracán Mitch en octubre y noviembre de 1998, cuando en Centroamérica suena un campanazo de alerta sobre la preocupante dinámica expansiva de los mal llamados desastres "naturales".

Paradójicamente, la población de Centroamérica ha sufrido severos impactos de desastres a lo largo de los últimos quince siglos para los que existe evidencia histórica y arqueológica, sin embargo, aún para finales del siglo XX el trabajo en lo que entonces se denominaba "prevención y mitigación de desastres" era en realidad bastante escaso.

Sin dudas el panorama cambia radicalmente a partir del impacto del Mitch, tanto porque los gobiernos reconocen la necesidad de construir políticas consecuentes, coherentes y consistentes para enfrentar la denominada reducción de desastres, como porque la cooperación internacional y los organismos de apoyo al desarrollo también incorporan prácticas y programas tendientes a la "gestión del riesgo", un concepto que fue adoptado ampliamente en el imaginario y vocabulario colectivo.

Entre las primeras acciones de pos emergencia desplegadas en el ámbito regional e internacional se encontraban en lugar privilegiado las de incidencia, tendientes a participar en los procesos de formulación de las estrategias de reconstrucción y transformación de Centroamérica, tal como se les denominó en aquel momento. Es en este marco que surgen los primeros esfuerzos de coordinación, cooperación y construcción de institucionalidad por parte de un grupo de organismos no gubernamentales, que continúa hasta la fecha.

Una de las expresiones más recientes de estos esfuerzos ha sido la iniciativa de participación en la formulación del nuevo Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD) para el período 2006-2015, y ya documentada en el documento de posición publicada en la segunda edición de este boletín.

En la presente edición se presentan los resultados de la consulta sobre prioridades temáticas y estratégicas realizadas en cuatro países de Centroamérica, con los cuales se logró enriquecer el referido documento de posición y consultar ampliamente sobre la voluntad y opciones de participación no sólo en el proceso de formulación del PRRD, sino sobre otros ámbitos de trabajo vitales para la reducción del riesgo e impacto de desastres.

Resultados de los primeros talleres de consulta sobre planes de reducción del riesgo de desastres en Centroamérica

Presentación

Entre los meses de agosto y octubre de 2005 se celebraron talleres de información y consulta sobre el proceso de formulación e implementación del PRRD 2006-2015, enmarcados dentro del trabajo de incidencia del Grupo Regional de Incidencia en Gestión de Riesgos (GRIGR)¹.

En este artículo se ofrecen mayores detalles de los resultados de los foros de consulta preliminar realizados en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua destacando los aspectos relativos a contenido, convocatoria, objetivos así como los resultados en términos de áreas programáticas priorizadas y acuerdos sobre modalidad de participación. Los foros fueron convocados por la Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo (COCIGER) de Guatemala; la Unidad Ecológica Salvadoreña, el Centro de Protección para Desastres, la Fundación Nacional para el Desarrollo y la Fundación Maquilishuat, todas ellas de El Salvador; la Mesa Nacional de Gestión de Riesgos de Nicaragua; y la Mesa Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras.

1. Diseño y convocatoria

Los talleres se desarrollaron en base a una propuesta de diseño, que establecía como objetivos de los eventos los siguientes²:

General

Socializar y aportar elementos de estrategia y contenido para el proceso de discusión y elaboración del PRRD 2006-2015.

Específicos

- Identificar propuestas de participación en el proceso de consulta y elaboración del PRRD 2006-2015.

- Definir una posible estrategia de participación en el proceso y las acciones conjuntas a realizar en el ámbito del trabajo nacional y regional.

En el desarrollo de los talleres se contemplaron dos momentos metodológicos principales que contemplaron, en primer lugar, la presentación de los insumos oficiales del proceso: los resultados de la evaluación del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres y los lineamientos estratégicos para la construcción del PRRD 2006-2015; y en segundo lugar, la presentación, discusión e identificación de los aspectos prioritarios en tres diferentes ámbitos: áreas programáticas, lineamientos estratégicos y modalidad de participación.

La convocatoria girada para el desarrollo de los talleres en cada país fue variada, pero en todos los casos fueron involucrados actores con experiencia de trabajo en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres y capacidades en materia de incidencia política en sus respectivos países. Se procuró participación de representantes de organismos no gubernamentales, como también de organismos de base con capacidad de propuesta en la temática.

La participación de representantes del sector gubernamental también fue promovida en todos los países, lográndose en algunos casos la participación de comisiones nacionales de emergencia y del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), entre encargado de la consulta oficial del PRRD 2006-2015.

Los listados de los eventos han sido enviados a este mismo ente con la intención de que los participantes también sean convocados a los talleres de consulta oficial.

2. Resultados por país

Debido a la naturaleza y resultados de la consulta, antes de presentar una síntesis de resultados se evidencian antes los aportes de cada uno de los países, destacando las áreas temáticas priorizadas y las propuestas tendientes a la adecuación institucional para la consulta oficial.

2.1 Guatemala

Los aportes de los representantes institucionales consultados para este evento estuvieron orientados a priorizar los siguientes aspectos:

- Políticas públicas y marco legal
- Incorporación de la temática en los planes y programas de desarrollo

En lo tocante a la ruta crítica³, los señalamientos apuntaron a que esta no estaba claramente definida, y no precisaba los tiempos ni las actividades que debían ejecutarse dentro de la programación, por lo que se requería un replanteamiento de la misma a efecto de clarificar la metodología, procesos y mecanismos propuestos para su ejecución y control.

En relación a los aspectos nacionales surgieron dos aspectos principales que se destacan a continuación:

- *Relación entre organismos especializados.* Una constante en el caso de Guatemala, fue la insistencia en revisar las opciones de trabajo conjunto con los entes oficiales especializados en el tema, para el caso la Coordinadora Nacional para la Reducción de los Desastres (CONRED) y el mismo CEPREDENAC. Algunas propuestas en esta línea fueron:
 - Promover vínculos CEPREDENAC, COCIGER y CONRED
 - Apoyo del CEPREDENAC para potenciar capacidades de CONRED enfocados a la prevención y preparación
- *Integración intersectorial.* Se registró recurrentemente también la propuesta de que, en los esfuerzos de reducción de riesgos, deben involucrarse también los sectores que tradicionalmente se han considerado ajenos a la problemática. En este sentido se propuso que tanto CEPREDENAC como CONRED impulsaran esfuer-

zos para “gestionar con los sectores públicos, privados y de cooperación internacional la incorporación de la temática de Gestión de Riesgo en los proyectos de inversión y desarrollo así como de la infraestructura física existente.”⁴

Adicionalmente, se sugirió que se tomen en cuenta espacios que ya están construidos para impulsar acciones tanto en el ámbito de la construcción del PRRD, como en las tareas generales de reducción del riesgo que correspondan a cada sector. Los entes mencionados comprenden la Plataforma Agraria, Cruz Roja, Secretaría General de Planificación, Consejo Superior del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

2.2 El Salvador

En lo que se refiere estrictamente a los aspectos de contenido, en El Salvador se señalaron elementos que apuntaron tanto hacia el ámbito regional y, por tanto al proceso de formulación del PRRD, como al ámbito nacional pues al momento de realizar la consulta el gobierno se encuentra en un proceso de consulta y formulación de un plan nacional relativo a los riesgos y desastres.

En lo tocante al PRRD los aportes apuntaron a priorizar los siguientes aspectos:

- Promover la formación en gestión de riesgos de manera transversal en la educación formal y no formal adecuando los contenidos de acuerdo a los escenarios de riesgo en los ámbitos nacional y regional.
- Elaborar con mayor detalle los aspectos sectoriales que deben ser considerados en el plan, enfatizando en los programas de vivienda, medio ambiente, salud, agua, empleo, seguridad ciudadana, educación de calidad y seguridad alimentaria.
- Fortalecer el grupo de incidencia regional con más instituciones, comunidades y organismos a nivel centroamericano.
- Realizar talleres regionales de intercambio de experiencias a nivel de sociedad civil organizada.
- Enfatizar en campañas de divulgación del PRRD.

- Promover acciones de incidencia en organismos internacionales.

Por otra parte, la reciente aprobación de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres ha abierto la necesidad de la construcción de un Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres el cual debe estar finalizado antes del mes de abril de 2006. Este elemento fue examinado en el taller nacional, del cual surgieron los siguientes aspectos:

- Supeditar la coordinación del plan nacional a una secretaría adjunta a la presidencia (con participación de actores de sociedad civil).
- Los coordinadores de los planes departamentales deben de ser los presidentes del consejo de alcaldes.
- Promover la creación de unidades de medio ambiente y gestión del riesgo en los municipios.
- Divulgación masiva de la ley.
- Incorporación de representantes comunales en el Consejo Asesor de la Dirección Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- Articulación de la gestión del riesgo con la política ambiental, social y económica del país.
- Impulsar políticas de prevención de riesgo a través de ordenanzas municipales.
- Incidir para que el Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres sea incrementado y se pueda utilizar en toda la temática.

2.3 Honduras

Una de las consultas más amplias tuvo lugar en este país, donde la convocatoria estuvo alimentada por un alto nivel organizativo de instituciones con trabajo en el tema de la reducción de riesgos e impacto de los desastres. Un elemento que favoreció una amplia participación fue la conformación de mesas territoriales en cuatro diferentes regiones del país (occidente, norte, centro y sur) que está en marcha desde hace aproximadamente un año, y que tienen su expresión en la Mesa Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras.

Los resultados de la consulta apuntaron hacia elementos programáticos como los siguientes:

- Contar con un marco jurídico adecuado a nivel regional y nacional que responda al interés de la población y políticas del estado y que sean permanentes.
- Inclusión de contenidos relativos a la gestión del riesgo en la currícula educativa
- Creación de alianzas interinstitucionales a nivel nacional y regional
- Promover espacios de intercambio, debate y consulta con instancias encargadas de las políticas regionales en la materia.

En el ámbito nacional surgieron también propuestas con la intencionalidad explícita de promover cambios en las institucionalidad y políticas gubernamentales. Los aportes más recurrentes en este caso tienen que ver con tres aspectos:

- *Interinstitucionalidad.* Se señaló la importancia de que se vinculara el esfuerzo de reducción del riesgo a espacios ya establecidos como el FONDE y la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), así como con otros actores con los que se pueda "converger en aspectos conjuntos sobre las causas y efectos que generan vulnerabilidad".⁵
- *Aspectos territoriales.* Comprende el manejo integrado de cuencas y la promoción del ordenamiento territorial.

2.4 Nicaragua

En lo referente a los procesos regionales se recomendó enfatizar en tres áreas programáticas:

- Políticas y marco jurídico.
- Investigación.
- Fortalecimiento de capacidades locales.

En cuanto a las modalidades de participación en la formulación del PRRD también se señaló la importancia de que el Consejo Consultivo de la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA) amplíe la cuota de participación de sociedad civil; en términos generales se recomendó promover acciones de incidencia frente a otras instancias de jurisdicción regional (p.e.: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Parlamento Centroamericano).

En relación al proceso de consulta nacional se propuso la creación de comisiones que puedan interlocutar con el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) para promover una consulta amplia, que involucre los niveles departamentales y de allí conduzca a una propuesta nacional. Para ampliar el alcance de la consulta se propuso también que sociedad civil participe bajo la modalidad de plataformas o instancias colectivas, de manera que se involucre a la mayor cantidad de actores posibles.

Además se hicieron recomendaciones que apuntaron hacia:

- Formar comisiones que se especialicen en los tres temas priorizados (Políticas y Marco Jurídico legal, Investigación y Fortalecimiento de capacidades locales).
- Divulgar el tema como materia curricular a todos los niveles de educación.

3. Síntesis de resultados

De lo anteriormente expuesto, puede extraerse que la consulta en los países arrojó como temas prioritarios los siguientes:

- Reforma jurídica
- Vinculación de la gestión del riesgo con procesos de desarrollo
- Reforma de los sistemas educativos
- Fortalecimiento de capacidades locales e
- Integración de instituciones con capital social acumulado.
- Investigación y aspectos técnicas

Por lo anterior, las áreas programáticas priorizadas dentro de las propuestas planteadas en el PRRD son:

- *Marco jurídico.* La revisión de los marcos jurídicos incluso en El Salvador, donde se ha derogado recientemente la Ley de Defensa Civil, surgió como un elemento de interés, y el cual como ya se dijo también fue vinculado a la sensibilización y concienciación.
- *Gestión para la reducción del riesgo en planes de desarrollo.* Se sugirió que tanto los sectores públicos, privados y los organismos de

cooperación internacional deberían considerar elementos de reducción del riesgo en sus iniciativas de apoyo al desarrollo.

- *Cultura de la gestión de la reducción del riesgo.* Este tema ha surgido ligado a la necesidad de desarrollar procesos informales de educación con la población más afectada, como por la reforma de la currícula escolar (casos de Guatemala y El Salvador), lo cual conllevaría implicaciones en el ámbito sectorial, especialmente en el sector educación. El término "cultura de prevención" fue mencionado en dos de los eventos sostenidos.
- *Fortalecimiento de capacidades locales.* Surgió como uno de los lineamientos más explícitos, y está orientado tanto a las prácticas de prevención en el ámbito local, como a la necesaria organización requerida para participar en los órganos de conducción política de los sistemas nacionales y en la consulta, formulación e implementación del PRRD.
- *Investigación y aspectos técnicos.* Fue señalado como un elemento a priorizar para la construcción de escenarios, la identificación de las causas de fondo de los desastres y la identificación de soluciones viables y pertinentes para las problemáticas identificadas.

Cabe señalar que estas áreas programáticas coinciden en lo fundamental con la propuesta presentada por el GRIGR, con la diferencia de que el fortalecimiento de capacidades locales se está proponiendo como integrante de un plan regional y no de uno nacional, tal como aparece en los Lineamientos para el Establecimiento del PRRD.

Finalmente, es importante señalar que las consultas también permitieron identificar otros elementos que, aunque no forman parte de los lineamientos estratégicos del PRRD, se recomienda sean tomadas en cuenta por parte de los actores de sociedad civil involucrados no solo en su construcción, sino también en su ejecución:

- Fortalecimiento organizacional. Se señaló recurrentemente que la participación en la consulta requiere de un esfuerzo de construcción

o fortalecimiento de redes, no solo en el ámbito nacional, sino también en lo departamental y local.

- Incidencia en organismos internacionales, regionales y nacionales. Un elemento que se destacó es la necesidad de que se desarrollen acciones de interlocución, diálogo y negociación con los entes donde se toman decisiones relevantes, de forma que los intereses de los sectores más vulnerables sean tomados en cuenta en el proceso.

4. Ruta crítica y aspectos participativos en dirección, control y evaluación

Otros elementos considerados en el documento de Posición del GRIGR citado en la primera parte de este informe son la valoración de la ruta crítica y lo referido a la participación en las fases de construcción e implementación del PRRD. Estos fueron tratados en los diversos talleres realizados obteniéndose los siguientes resultados:

4.1 Sobre la ruta crítica

Se señaló la necesidad de aclarar aun más la ruta crítica, para lo cual se requiere que se explicita mejor la metodología, los procesos y los mecanismos propuestos. De la misma manera, deben aclararse los plazos a observar por el mismo.

4.2 Sobre la participación

En este aspecto se consideró que no bastaba con tomar en cuenta los aspectos relativos a como se integraba el espacio construido hasta ahora (GRIGR), sino de cómo a partir de los eventos se promovía el concurso de una mayor cantidad y diversidad de actores. Esto involucra, por una parte, el desarrollo de más talleres de información, reflexión y consulta, como también un mayor fortalecimiento del GRIGR y/o el involucramiento de otras plataformas de trabajo en los países. En este sentido, se han propuesto tres áreas fundamentales de trabajo:

a. Talleres de trabajo

En los cuatro países se señaló la importancia de buscar el involucramiento del mayor número posible de actores relacionados con el tema, ya sea porque sufren las consecuencias del riesgo, o porque están relacionados con la gestión del desarrollo, la gestión ambiental, la gestión urbana, etc.

Algunos aportes en este ámbito contemplan:

- Dar continuidad a talleres de preparación, información y divulgación que involucren a todos los actores.
- Desarrollar campañas de divulgación.
- Realizar talleres regionales-centroamericanos de intercambio de experiencias.

b. Fortalecimiento gremial

Un aspecto que se sugirió, es el de fortalecer al GRIGR con más instituciones, comunidades y organismos a nivel centroamericano, de forma que el grupo responda a las propuestas de aumentar el alcance de la consulta y participación en la gestión del PRRD.

c. Monitoreo

La opinión unánime es que debe darse seguimiento al proceso de consulta, formulación y ejecución del PRRD, para lo cual en la etapa actual de consulta se ha considerado la integración de esfuerzos en la iniciativa de GRIGR conjuntamente con espacios ya establecidos en los países.

¹ Para un mayor detalle de contenidos, acuerdos y participantes véase GRIGR "Posición sobre el Proceso de Consulta y Formulación del Plan Regional para la Reducción de Desastres 2006 - 2015 de CEPREDENAC", en boletín "Política, práctica y gestión del riesgo", No. 2.

² Véase el documento GRIGR, "Taller nacional de consulta Incidencia en la formulación del Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015".

³ Para un mayor detalle de esta propuesta de CEPREDENAC véase el boletín "Política, práctica y gestión del riesgo", número 1.

⁴ "Guatemala. Resultados de la evaluación del foro del PRRD", apuntes de Memoria, Guatemala, 2005.

⁵ Relatoría de trabajo de grupos, apuntes de Memoria, Tegucigalpa, 2005.

Esta publicación recoge breves noticias que tienen que ver con el plan regional de reducción de desastres PRRD.

Editado y Diagramado en las Oficinas de Centro Alexander von Humboldt por:
Luis Ernesto Romano, Amado Ordoñez y Alfredo González.

Organismos de Contactos:

Guatemala:

CIEDEG
Tel: (502) 2232-3724, 2232-3725
correo electrónico: griesgos@ciedeg.org

Honduras:

ASONOG
Tel: (504) 6621127, 6620631
correo electrónico: asonogsrc@yahoo.com

El Salvador:

Fundación Maquilishuat (FUMA)
Tel: (503) 2284-1266
correo electrónico: jaches.fuma@integra.com.sv

Nicaragua:

Centro Alexander von Humboldt
Tel: (505) 249-8922, 2506454
correo electrónico: direccion@humboldt.org.ni