

**SISTEMATIZACION DEL PROCESO DE ELABORACION DEL  
PLAN DE ACCION NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA  
DESERTIFICACION Y SEQUIA 2005 – 2021 (PAN-LCD)**

**Proyecto regional de lucha contra la desertificación y sequía en América  
Central y El Caribe de la GTZ.**

**TEGUCIGALPA M.D.C NOVIEMBRE DEL 2006**

## **CONTENIDO**

- I. INTRODUCCION.**
- II. CONTEXTO DE LA ELABORACION DEL PAN-LCD.**
  - El PAN y su vinculación a nivel nacional
- III. SITUACION INICIAL.**
  - Situación de los recursos naturales
- IV. PROCESO DE ELABORACION DEL PAN.**
  - La Planificación
  - Las consultas populares
  - La elaboración del documento, validación y socialización
  - Aportes de los actores involucrados
- V. RESULTADOS DEL PROCESO.**
  - El PAN y la vinculación con políticas y estrategias nacionales
  - En relación a los objetivos inicialmente planteados
  - Las relaciones entre los diferentes actores
  - El PAN y las orientaciones para su ejecución
- VI. SITUACION ACTUAL.**
- VII. FACTORES INFLUYENTES.**
- VIII. LECCIONES APRENDIDAS.**
- IX. DESAFIOS Y OPORTUNIDADES PARA LA OPERATIVIZACION DEL PAN-LCD.**

# **SISTEMATIZACION DEL PROCESO DE ELABORACION DEL PLAN DE ACCION NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACION Y SEQUIA 2005 -2021 (PAN - LCD).**

## **I. INTRODUCCION.**

Durante el último semestre del 2004 y primer semestre del 2005, se llevo a cabo en el país, con un proceso altamente participativo la elaboración del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía 2005-2021 (PAN-LCD).

Este Plan estratégico se elaboro, tomando en cuenta la degradación acelerada que se esta dando de los recursos naturales (agua, suelo y bosque), que consecuentemente ha aumentado la vulnerabilidad ambiental y la perdida de la capacidad productiva de la nación y además, considerando que dichos recursos constituyen el principal potencial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo socio económico.

Dicho PAN-LCD constituye el primer gran intento del gobierno en particular y de la sociedad hondureña en general, de tener una visión de la problemática y de las soluciones relacionadas con la degradación de los recursos naturales en el corto, mediano y en el largo plazo.

El Plan fue formulado mediante un proceso de “abajo hacia arriba”, es decir, consultando y tomando en cuenta para la elaboración del PAN-LCD, la opinión de los pobladores de las zonas mas degradadas del país, en relación a las principales causas y efectos de la degradación acelerada de los recursos naturales y especialmente las posibles soluciones de la problemática, este proceso fue coordinado por la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) como Punto Focal de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía (UNCCD), conjuntamente con el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), conformado por las siguientes instituciones: Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), Secretaria de Agricultura y Ganadería (SAG), Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), Ministerio de la Presidencia (UNAT), Red de ONGs que Luchan contra la Desertificación y Sequía (RIOD) Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR), Comité Multisectorial de la Sequía (COMUS) y la Cooperación Alemana (GTZ).

Esta característica de la alta participación de las comunidades en todo el proceso de elaboración de tan importante Plan, constituye un modelo que esta siendo promocionado al interior de la UNCCD, para que los países que están elaborando o que aun no han elaborado el PAN, lo consideren en sus procesos de elaboración. Pero quizás lo más importante es que la sistematización de este modelo de participación activa de las comunidades y gobiernos locales en la elaboración de un plan estratégico nacional, sirva para ser considerado en la elaboración de otras estrategias y planes nacionales que propendan el manejo sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

En base a ello, los objetivos del presente documento de sistematización son:

Elaborar un documento que rescate la metodología del proceso de elaboración del PAN-LCD en Honduras y a partir de esto:

- Mostrar las ventajas y desventajas del proceso de elaboración del PAN-LCD.

- Identificar actores que facilitaron o dificultaron la experiencia para resaltar posibles barreras e impulsadotas.
- Identificar las estrategias que aseguraron la participación en el proceso de elaboración del PAN-LCD.
- Determinar los posibles desafíos para asegurar la implementación del PAN-LCD.

En base a los anteriores objetivos, se espera que este documento sea de utilidad para los siguientes propósitos:

- Autoridades del sector público del más alto nivel, consideren esta exitosa experiencia de elaboración de un Plan Estratégico Nacional aplicando el modelo de “abajo hacia arriba”, en la elaboración de otros planes y estrategias sectoriales y nacionales, ya que esto trae como producto la apropiación y aceptación de dichos planes por parte de las comunidades y la participación e incorporación activa de todos los actores claves involucrados (sociedad civil, gobierno y cooperantes), en la implementación de los mismos.
- Autoridades departamentales, municipales y líderes locales tomen en cuenta esta experiencia de participación activa de sus comunidades y pobladores aportando sus conocimientos sobre las causas y efectos y especialmente de las soluciones de su problemática, en la formulación de planes nacionales que tienen impacto en el nivel local, en los procesos de elaboración de planes municipales, departamentales y regionales.

La metodología que se utilizó para la elaboración del presente documento de sistematización, incluye entre otros aspectos los siguientes: la revisión de bibliografía relacionada con el Plan, revisión de políticas sectoriales y nacionales relacionadas con los recursos naturales y el ambiente, revisión de memorias e informes de las consultas populares, entrevistas con actores claves, visitas a la zona en donde se desarrollaron las “consultas populares”, discusión de los pasos que se dieron en la elaboración con actores claves que estuvieron en el proceso de elaboración en diferentes etapas del mismo, elaboración de borrador de documento, discusión del borrador con algunos actores importantes y edición final del mismo.

El documento describe el contexto en el cual se formuló el Plan, haciendo referencia a los mandatos de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía UN-CCD, a las políticas nacionales relacionadas con el tema y las estrategias y planes de los diferentes sectores que tienen relación con el PAN-LCD, incluye además un análisis de la situación inicial, haciendo un sumario de las iniciativas que están en ejecución sobre los recursos naturales, una síntesis de la situación de dichos recursos naturales y un análisis institucional. Adicionalmente se hace una descripción del proceso de elaboración del Plan, y los factores que incidieron favorable y desfavorablemente en dicha elaboración, se describe la situación actual, los desafíos que enfrenta el proceso y se concluye con una descripción de las lecciones aprendidas.

## **II. CONTEXTO DE LA ELABORACION del PAN-LCD.**

El proceso de elaboración e implementación del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía (PAN-LCD), se enmarca, en primer lugar, dentro de las prioridades del país, considerando que la alta degradación de los recursos naturales (agua, suelo y bosque), ha traído como consecuencia, aumento de la vulnerabilidad ambiental, pérdida de la capacidad productiva de la nación y aumento de la pobreza, y en segundo lugar, se enmarca dentro de los mandatos de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía (UNCCD), a la que Honduras se incorporó en 1997.

La UNCCD recomienda a los países partes, actuar en relación a la degradación de los recursos naturales, con una visión sistémica para identificar y analizar entre otras, las causas y efectos antropogénicos de la degradación, como resultado de largos procesos de intervención humana en el ambiente y entonces, prevenir sus consecuencias, actuando en forma sistemática, con una fuerte voluntad política para revertir los procesos degenerativos de los recursos naturales.

También es un mandato de la UNCCD que tanto en la formulación de los Planes de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía, como en su implementación, debe dársele oportunidad de tener una participación activa en la discusión de las causas, efectos y posibles soluciones de la problemática, a las comunidades y pobladores que viven en zonas degradadas ambientalmente y con problemas de sequía recurrente.

Adicionalmente estos planes de acción nacional (PANs), deben estar vinculados con otras políticas y estrategias de desarrollo sostenible que se estén implementando en los países, así como también manda que se actualicen dichos planes, con cierta frecuencia, luego de un análisis de su implementación, con una alta participación de las comunidades afectadas.

En este sentido la UNCCD hace también un llamado a los países desarrollados, de conformidad al artículo 6 de La Convención, a colaborar en las diversas formas de asistencia que presten a los países en desarrollo, dando prioridad a la elaboración e implementación de los planes nacionales, subregionales y regionales, ya sea de manera directa o por medio de las organizaciones multilaterales pertinentes, o de ambas formas.

En Centro América, solo Belice no ha elaborado su PAN-LCD, el resto de países lo han hecho, algunos con menor grado de participación de las comunidades afectadas en el proceso de elaboración que otros. La experiencia hondureña, en cuanto a la participación de las comunidades afectadas por el fenómeno de la degradación de los recursos naturales, en la elaboración del PAN, es ejemplar y esta siendo tomada como modelo por otros países, por ejemplo la república Dominicana que está a punto de concluirlo, considero la experiencia hondureña en su proceso.

### **2.1. EL PAN-LCD y su vinculación a nivel nacional**

A nivel nacional las principales políticas relacionadas con el PAN-LCD son: La Estrategia de Reducción de la Pobreza, el Plan de Gobierno, la Política Agroalimentaria y el Medio Rural, la Política Ambiental y otras. Una breve descripción de ellas se muestra a continuación.

La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), Esta es la política nacional mas importante que esta en ejecución y que su implementación tiene para el gobierno la mas alta prioridad, considerando que siete de cada diez hondureños se encuentran debajo de la línea de pobreza y cuatro de esos siete están por debajo de la línea de la miseria. Para su ejecución se ha conformado el Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (CCERP) en donde están representados, el gobierno, la sociedad civil y los cooperantes, esta instancia, analiza discute y recomienda al Gabinete Social hacia donde deben orientarse los fondos dedicados a reducir la pobreza. En materia ambiental, la ERP, reconociendo que existe una asociación entre deterioro ambiental, altos índices de pobreza y aumento de la vulnerabilidad ambiental frente a la ocurrencia de desastres, propone “disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza” La gran mayoría de los 76 municipios considerados como prioritarios en el Plan, están entre los municipios mas pobres identificados por la ERP y son los que se consideran prioritarios para ejecutar acciones que disminuyan la pobreza.

El Plan de Gobierno 2006-2010 propone como objetivo sectorial, lograr que los sectores de la cadena alimentaria incrementen significativamente su contribución al crecimiento económico y a la reducción sostenible de la pobreza rural. Además se ha creado un fondo de reforestación que representa el uno por ciento del presupuesto nacional para reforestar las áreas más degradadas del país y se han considerado como áreas prioritarias a reforestar las definidas en el Plan como tales y al más alto nivel político el tema de recursos naturales y ambiente tiene una alta prioridad.

La Política Ambiental del País tiene el propósito de “orientar el accionar coherente de la sociedad y del gobierno a fin de lograr una elevada calidad ambiental y asegurar el uso sustentable de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de la población, logrando el crecimiento económico sustentable y manteniendo las oportunidades para las generaciones futuras”. Uno de los ocho principios generales de la Política es el de Participación y Responsabilidad Compartida el que expresa “Una gestión ambiental exitosa es solamente posible a través de la apropiación y la responsabilización de todos los actores involucrados. Todos los ciudadanos somos responsables de prevenir, corregir y mitigar los problemas ambientales. Por lo tanto la población debe tener acceso a la información y participar en la identificación de los problemas y soluciones”.

La Política Agroalimentaria y el Medio Rural contempla como objetivos: lograr la transformación del sector agroalimentario a fin de incrementar de manera significativa su contribución al crecimiento económico, elevando su competitividad y su capacidad para insertarse de manera exitosa en la economía internacional y para abastecer competitivamente el mercado interno. Para lograr esto se propone eficientizar el uso del territorio haciendo el aprovechamiento para el cual tienen potencial las diferentes zonas agro ecológicas del país.

La característica común que tienen estas políticas con el PAN, es que están orientadas a hacer acciones en los recursos naturales del país, no guardan una relación directa y sistemática entre ellas y el nivel de participación que tuvo la población hondureña en su elaboración fue muy limitado.

### **III. SITUACION INICIAL.**

En este capítulo se describe la situación del sector agroalimentario y de los principales recursos naturales del país: tierra, bosque, recurso hídrico y la biodiversidad. Caracterizando de manera sintética la situación general del sector, lo que representa para la economía nacional y describiendo

de forma sumaria los principales problemas que enfrentan.

### **3.1. Situación del sector agroalimentario y de los Recursos Naturales.**

Respecto al **sector agroalimentario**: solamente el 15% de la extensión territorial del país (112,492 Km<sup>2</sup>) es de uso agrícola. El sector agrícola es el soporte fundamental de la economía hondureña, que en el 2002 representó el 22,7% del Producto Interno Bruto y generó el 55% de las divisas por exportaciones de bienes, empleando al 37,8% de la población económicamente activa del país.

La mayor parte del área agrícola está dedicada a los rubros de baja rentabilidad; la ganadería es eminentemente extensiva; el minifundio es la estructura dominante en la agricultura; el área que dispone de riego es muy pequeña en relación con el potencial total, y las actividades intensivas (pollos, camarones y cerdos) dependen fundamentalmente de granos importados.

Respecto al **sector de los recursos naturales**: la superficie de Honduras es de 112,492 k<sup>2</sup> con 18 departamentos, 298 municipios, 3,740 aldeas y 19,937 caseríos. El territorio se caracteriza por ser montañoso; más del 40% tiene pendientes mayores al 30%. La precipitación del país está determinada por la zona de convergencia intertropical; la estación seca es producto del avance de los vientos Alisios hacia el sur, que al pasar sobre la divisoria de aguas al lado del Pacífico se calientan y dan origen a un efecto de sequía. El clima es modificado por la quebrada topografía, alteraciones a la masa boscosa y disturbios climáticos producto del fenómeno del Niño. El estado actual de los principales recursos renovables del país se presenta a continuación:

#### **El Recurso Tierra**

La principal problemática del recurso tierra es su degradación y pérdida, como resultado de la intensa deforestación, cultivos y pastoreo en tierras de fuerte pendiente, o en tierras bajas y húmedas no aptas para esta actividad. Las fuerzas económicas y patrones no sustentables de desarrollo agrícola han contribuido a la erosión y la degradación de las tierras. Tenemos una población dedicada en su gran mayoría y en casi todo el territorio nacional, a la agricultura en un territorio cuyo mayor potencial es forestal, aquí es donde radica la gran dicotomía, población con vocación agrícola-territorio con vocación mayormente forestal.

La topografía del país es muy variada, con un fuerte predominio de zonas montañosas, lo que constituye un factor de vulnerabilidad debido al efecto de la deforestación y de las prácticas agrícolas insostenibles. El 72% del territorio nacional posee pendientes mayores al 15%. Los suelos son de vocación predominantemente forestal (87.7%), pero el 35.6% del territorio tiene la capacidad para dedicarse a la producción agrícola; sin embargo, el uso del suelo no está de acuerdo a su vocación, siendo en la actualidad principalmente agrícola.

#### **El Recurso Bosque**

Honduras posee aproximadamente 59,896 kilómetros cuadrados de bosque, lo cual representa el 53,2 % del territorio nacional con cobertura boscosa. De acuerdo al Programa Nacional Forestal 2004-2021, anualmente se pierden entre 80 y 100 mil hectáreas de bosque debido a la ampliación de la frontera agrícola, los incendios forestales, y la tala ilegal, particularmente en el bosque latifoliado. Las presiones del recurso así como los factores que limitan su aprovechamiento

sostenible son:

- Deforestación superior a 80 mil hectáreas por año.
- Incendios forestales que afectan 50 mil hectáreas por año.
- Plagas y enfermedades forestales que han afectado en la actualidad unos 718,480 metros cúbicos de madera.
- Deficiente planificación e implementación participativa de planes de manejo forestal (áreas protegidas, cuencas hidrográficas y bosque productivos), que han propiciado cambios en el uso de la tierra y abusos a la biodiversidad.
- Limitada participación en las decisiones y poco acceso de las comunidades a los beneficios económicos del bosque, ya que únicamente se tiene registros de 302 grupos agroforestales incorporados al sistema Social Forestal(SSF) representando el 3.2 % de la población que vive en el bosque,
- Balanza forestal deficitaria en 88.8 millones de dólares por año, por las debilidades de la industria forestal, inseguridad jurídica y lentos tramites administrativos.
- No se valoran ni contabilizan los bienes y servicios ambientales.
- Baja productividad del bosque de pino (1- 2 metros cúbicos por ha/año) por falta de manejo.
- Enfoque de desarrollo agropecuario insostenible en tierras no aptas para sostener dichas actividades.
- Políticas inestables y de corto plazo y marco legal disperso y poco aplicable.
- Deficientes mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Indefinición en la tenencia de la tierra en áreas forestales.
- Falta de voluntad política para el apoyo financiero necesario para el cumplimiento de las responsabilidades institucionales legalmente asignadas.

Desde la perspectiva económica, a pesar de la alta tasa de deforestación que ha resultado en una pérdida del 35% de la cobertura forestal en los últimos 30 años, los datos disponibles indican que el país sigue manteniendo una cobertura forestal importante. Sin embargo si seguimos con la tasa de deforestación de alrededor 100,000 has/año en 50 años no habrá bosque en el país con las consecuencias apocalípticas que conlleva.

## **El Recurso Hídrico**

La mayoría de las presiones de las cuencas y del recurso hídrico están relacionadas con el aprovechamiento insostenible del hombre, quien para satisfacer sus necesidades de producción ha deteriorado y contaminado las fuentes de agua, la falta de estudio y análisis de la dotación de recursos y de las características naturales específicas, llevo al país a cometer un grave error histórico; fomentar la creencia de ser un país de vocación agropecuaria y basado en esa falsa premisa, la infraestructura y servicios de apoyo que se crearon y establecieron, durante varias décadas, fueron diseñadas para un país de vocación natural agropecuaria, igual actitud prevaleció en la conformación del marco jurídico e institucional.

El recurso hídrico se encuentra bajo fuertes presiones; en el sector rural se ha disminuido la cantidad de agua disponible debido a la excesiva y acelerada deforestación, practicas inadecuadas de producción, quemas e incendios forestales, expansión de la frontera agrícola, uso inapropiado del suelo, sobre pastoreo, inseguridad en la tenencia de la tierra y la construcción inadecuada de caminos rurales y carreteras. La pérdida de la calidad del agua en el área rural es debida a la alta

sedimentación, la descarga de desechos orgánicos en el paso de los ríos por los centros poblados, el arrastre de agroquímicos de los suelos agrícolas y los desechos industriales.

La disminución de la cantidad y calidad de agua ha afectado al sector rural y urbano, provocado por mayor demanda de servicios básicos de la población, incremento de la demanda del recurso hídrico, reducción y pérdida de caudales, marco jurídico obsoleto, sobre-explotación de acuíferos y otras fuentes de agua.

## **La Biodiversidad**

Según el Informe del Estado del Ambiente GEO Honduras 2005, el principal problema que afecta la biodiversidad es la pérdida de los ecosistemas, debido a la deforestación que afecta considerablemente los hábitats de las especies reduciendo o eliminando los nichos reproductivos, alimenticios y de descanso de especies de fauna. La falta de protección ante los depredadores y enemigos naturales de especies de flora, además del impacto que tienen sobre los ciclos naturales de vida de estas especies al eliminarse uno de los eslabones, afecta indirectamente toda la cadena alimenticia de las especies.

El estudio sobre Diversidad Biológica de la República de Honduras manifiesta que la riqueza biológica del país conocida hasta la fecha representa el 2.5% de la flora mundial, la cual es de aproximadamente 300,000 especies de plantas vasculares. En cuanto a la diversidad de fauna, hasta la fecha se han reportado 537 especies de invertebrados marinos y 2,500 especies de insectos, sin embargo varios autores estiman que podrían existir un mayor número, ya que estos estudios han sido dirigidos principalmente a insectos de importancia para los cultivos agrícolas y forestales.

Entre las principales causas de la pérdida de la biodiversidad se encuentran la pérdida de cobertura boscosa, las políticas de desarrollo contradictorias y la falta de vigilancia y control y la sobre-explotación, debido al aprovechamiento con propósitos comerciales, deportivos, de esparcimiento o de subsistencia.

## **IV. PROCESO DE ELABORACION DEL PAN-LCD.**

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la desertificación (UNCCD) entró en vigor en 1996, como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desertificación (UNCED) de 1992 en Río de Janeiro, para la protección medioambiental de las zonas secas y el desarrollo económico y social de las zonas afectadas por la desertificación.

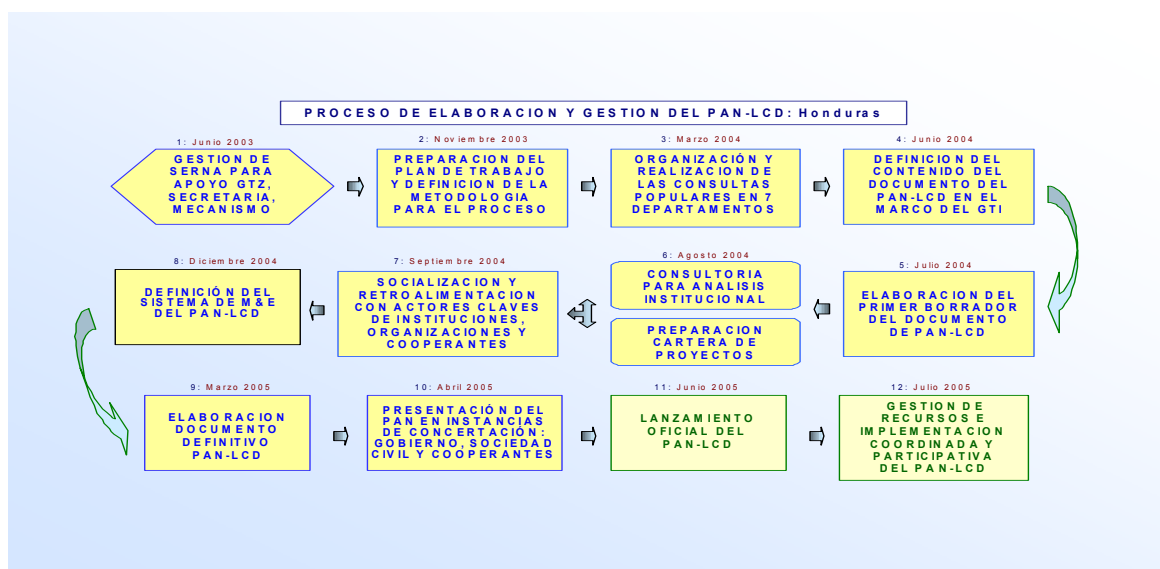
El objetivo de la Convención es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación internacional, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas.

Honduras se incorporó a la convención de Lucha contra la desertificación en 1997, mediante Decreto Legislativo 35-97 de abril de 1997. Hasta el 2003 solamente se tomaron algunas medidas puntuales como: talleres nacionales de sensibilización sobre el problema de la desertificación y la sequía (desde 1998); un informe nacional sobre la implementación de la Convención (2000); y la creación

de un Comité Multisectorial de la Sequía (COMUS) que orienta sus acciones a contrarrestar los efectos de fenómenos climáticos adversos.

El proceso de elaboración del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (PAN), comienza en noviembre de 2003 por iniciativa de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), que actúa como Punto Focal de la UN-CCD para Honduras, hace gestiones ante el Mecanismo Mundial (MM), la Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía (UN-CCD) y la Cooperación Alemana (GTZ) para obtener apoyo al proceso.

En noviembre 2003 una primera misión del Mecanismo Mundial y una visita de GTZ a Honduras, favorecieron para establecer el compromiso de iniciar el proceso de elaboración del PAN, iniciando sus principales actividades en diciembre 2003 de es mismo año.



Para una mejor explicación, se resume el proceso en tres momentos: la planificación de la elaboración del plan, las consultas populares y la elaboración, validación y socialización del PAN.

#### 4.1. La planificación

Acorde con el mandato de la Convención, la SERNA y la GTZ acuerdan que en el proceso de elaboración del PAN-LCD participe una ONG que acompañe técnicamente el proceso y que pueda ser el puente de comunicación entre las comunidades afectadas y la institución gubernamental. Para ello se escogió a ECOLOGICA, considerando que esta ONG había participado en la elaboración del segundo informe de país de implementación de la UNCCD.

La SERNA, ECOLOGICA, GTZ y el Comité Multisectorial de la Sequía (COMUS), elaboran un Plan de Trabajo, en el que se identificaron los grandes pasos requeridos para obtener el PAN.

Entre enero y febrero del 2004 se define la metodología, en la que se resaltaba la participación que había que darles a los habitantes de las zonas degradadas en dicho proceso de elaboración del

PAN Adicionalmente se conforma el equipo de trabajo integrado por ECOLOGICA, COMUS GTZ y

SERNA y se organiza la realización de las consultas populares, considerando que esta sería la mejor metodología bajo el enfoque de “Abajo hacia Arriba” que sugiere la misma convención.

Dichas Consultas Populares se determinó realizar en el área definida como prioritaria para la implementación del PAN, seleccionándose a 76 municipios más afectados por la sequía. Esta área prioritaria se definió en un estudio que hizo el COMUS a nivel nacional en donde se identificaron las zonas más afectadas por el fenómeno de la sequía pasando de leve, a moderada y grave según la intensidad y los daños de la misma; con la participación de actores del gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional.

#### **4.2. Las consultas populares**

Entre marzo y abril del 2004, se llevaron a cabo cinco Consultas Populares a las comunidades de siete departamentos del país, agrupando a los municipios de dichos departamentos de la siguiente manera: Liure (Choluteca), Ciudad de Choluteca, Júcaro Galán (Valle), Santa Ana (Francisco Morazán) y La Esperanza (Intibucá). Durante este proceso se tuvo la asistencia técnica de parte del proyecto regional de LCD para América Central y el Caribe de la GTZ.

Las comunidades participantes fueron representadas por: alcaldes municipales, gobernadores políticos, diputados del Congreso nacional, regidores municipales, coordinadores de unidades ambientales municipales, presidentes de juntas de agua, patronatos, asociaciones de padres de familia, mujeres organizadas, sector reformado agrario, representantes de iglesias, representantes del sector privado, representantes de ONG's presentes en la zona, directores de proyectos en ejecución en la zona, representantes de instituciones del sector público presentes en la zona etc. Este aspecto fue de vital importancia para la calidad de la participación durante las consultas, ya que se identifica y se reconoce el liderazgo de los actores locales, así como se reconoce los saberes presentes en la comunidad y se respeta la diversidad cultural.

En la realización de los talleres de consulta se utilizó la técnica de visualización por tarjetas para facilitar a los participantes un proceso de discusión objetiva y amplia participación. Se conformaron grupos de trabajo para abordar los diferentes temas relacionados con la gestión de los recursos naturales, a través de la participación de los diferentes actores se determinaron las causas de la degradación, los efectos de la misma y soluciones de la problemática desde el punto de vista local. Adicionalmente se desarrollaron sesiones plenarias para obtener consensos respecto a los diferentes temas abordados.

Los productos obtenidos en las consultas populares fueron los siguientes:

- Análisis de la problemática en relación a los recursos naturales, identificando las causas y los efectos de su degradación.
- Análisis de los actores involucrados en el manejo y uso de los recursos naturales a nivel de cada región..
- Planificación estratégica para la solución de la problemática identificada, formulando

objetivos, áreas estratégicas de acción y actividades necesarias de ejecutar para cada área estratégica.

- Identificación de ideas de proyectos relacionados a los campos de acción identificados.

Como conclusión de las consultas se definieron los siguientes ejes estratégicos del PAN:<sup>1</sup>


#### **4.3. La elaboración del documento, validación y socialización**

Los resultados de las Consultas constituyeron la base para la elaboración del Plan. Se consolidaron y documentaron los resultados de las consultas populares y se definió la estructura y contenido del PAN. A partir de mayo del 2004, el equipo técnico inicio la elaboración del documento del PAN- LCD, tomando como punto de partida los resultados de las Consultas Populares y realizando consultas adicionales a funcionarios de las instituciones involucradas.

Al inicio no era muy clara la dirección en que el PAN debería desarrollarse. Por un lado se requería un amplio programa estratégico (con planificación y análisis institucional, para establecer el marco político de la CCD), y al otro lado se necesitó implementar acciones concretas en el campo, y tener una cartera de proyectos que requerían financiamiento. Adicionalmente existía una divergencia de percepciones sobre el contenido y funcionamiento del PAN (documento estratégico vs. un “listado de compras” para realizar actividades). Sin embargo, prevaleció el interés de desarrollar como plan desde el punto de vista estratégico que de orientaciones generales para su ejecución.

Simultáneamente se realizó un análisis institucional para identificar un órgano facilitador para la aplicación de la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y lograr el cumplimiento de los compromisos, que con la ratificación de este instrumento internacional asumió el Estado hondureño.

Se hizo un análisis del contexto legal e institucional relacionado con los temas de que trata la Convención, lográndose identificar, además de los artículos pertinentes en la Constitución de la República, doce leyes nacionales que contienen disposiciones aplicables a los temas en cuestión. Para la Convención de lucha contra la Desertificación y mitigación de la Sequía se hizo un ejercicio especial, tratando de identificar contenidos vinculados a la materia institucional, en especial lo que se refiere a lo que la Convención denomina “Grupo Técnico Interinstitucional”.

---

<sup>1</sup> Ver anexos

En relación con el contexto institucional se hizo una exhaustiva investigación que permitió identificar un total de 11 organismos públicos (seis secretarías de Estado y cinco entes descentralizadas, entre estas las municipalidades, como un colectivo); dentro de las organizaciones de la sociedad civil se registran nueve categorías que agrupan a aproximadamente 50 organismos de campo; por último, se reconoce a 11 agencias internacionales, bi o multilaterales que tienen acciones vinculadas a la temática.

Como producto del análisis institucional, se organizó el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), que se convirtió en una instancia importante del resto del proceso de elaboración del PAN, ya que los miembros del mismo mostraron un interés y compromiso con este plan que hizo que el trabajo restante se acelerara y ganara en calidad, los miembros del GTI fueron: La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) quien lo coordina, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), la Secretaría de la Presidencia (UNAT), el Comité Multisectorial de la Sequía (COMUS), la Red de ONGS que luchan contra la desertificación y sequía (RIOD) y la Cooperación Alemana (GTZ).

Esta instancia sirvió para que las instituciones del sector público, relacionadas con los recursos naturales y el ambiente, las ONGs que luchan contra la degradación de los recursos naturales y algunos cooperantes, coordinaran acciones e intercambiaran información necesaria e importante para el proceso de elaboración del Plan, así como también para que discutieran en un ambiente de respeto mutuo los problemas encontrados en el proceso y consensaran las soluciones de los mismos.

En octubre del 2004 el GTI considero oportuno definir de manera primaria lo que será el proceso de monitoreo y evaluación del PAN, esta definición, sirvió a las instituciones el darse cuenta que una vez iniciado la implementación del Plan, también iban a tener participación en el mismo, ya sea como usuarios o como aportantes de información, lo anterior los motivo a la participación. A continuación se presenta una síntesis de los talleres de definición primaria del sistema de M&E.

<b>Fecha</b>	<b>Taller</b>	<b>Contenido</b>
04.10.2004	Definición de las bases metodológicas del M&E del PAN	. Fundamentos de monitoreo y evaluación. . Propuesta de áreas temáticas. .
25.01.2005	Construcción del sistema de M&E.	. Formulación de indicadores. . Identificación de rol y funciones de entidades. . Formulación de un plan de compromisos.
13.10.2005	El M&E de la implementación del PAN	. Identificación de indicadores de desertificación. . Identificación de indicadores de proceso de desertificación. . Identificación de indicadores del impacto de desertificación.
09.11.2005	Seguimiento de M&E del PAN	. Revisión de indicadores. . Estructura del sistema M&E. . Revisión de roles y funciones. . Limitaciones del sistema.

Entre junio y julio 2004 tomando como base las ideas de acciones propuestas en la consultas para resolver la problemática de la degradación de los recursos naturales, se elaboro una cartera de perfiles de proyectos que sirviera para iniciar las gestiones de financiamiento para la implementación del Plan, se prepararon 18 perfiles de proyectos, que integro unas 60 ideas de proyectos demandados en las cinco Consultas Populares, pertinentes a las orientaciones y alcances del PAN.

La elaboración del PAN concluyo con el proceso de validación y retroalimentación con actores claves: instituciones del sector público pertinentes, organizaciones no gubernamentales, organismos cooperantes y proyectos de manejo de los recursos naturales en ejecución. Para ello se realizo un taller de validación popular en Jícaro Galán a donde se invitaron representantes de las 5 zonas donde se hicieron las consultas populares.

Se llevaron a cabo 3 talleres de socialización del documento PAN-LCD en La Paz, La Esperanza y Choluteca, en estos talleres se contó con la presencia de los alcaldes municipales, líderes comunitarios, candidatos a alcaldes, y a diputados al congreso nacional.

Estos talleres representaron un espacio amplio de participación a los representantes de las comunidades afectadas por el fenómeno de la degradación de los recursos naturales y la sequía recurrente, para conocer del contenido final del Plan y opinar sobre los alcances del mismo y especialmente tomar conciencia de que para la implementación del PAN se requiere de la amplia participación de todos los actores.

Como resultado de este proceso de validación, se obtuvieron observaciones manifestando su aprobación al contenido del Plan y solicitando la pronta ejecución del mismo, además manifestaron que se mantendrían vigilantes para que el nuevo gobierno, tanto nacional como local, le diera continuidad al Plan y su satisfacción por haber sido tomados en cuenta para la validación y socialización, ya que con ello se sintieron incluidos hasta el final del proceso de elaboración del Plan. Se preparo el documento final del Plan de Acción de Lucha contra la desertificación incorporando las observaciones pertinentes recibidas.

En julio del 2005 se hizo el lanzamiento oficial con la participación de las instituciones del gobierno relacionadas con los recursos naturales y el ambiente, sector privado, ONGs, y la cooperación internacional.

#### **4.4. Principales aportes de los actores involucrados**

**SERNA:** Punto Focal Nacional CCD, ha contribuido con un alto grado de motivación, dedicándose paralelamente a aspectos y necesidades técnicas, administrativas (eventos), financieras, y a cuestiones del personal (contratación, informes, presentaciones, unidad M&E, etc.). Aporte político en preguntas de contactos, vínculos con otras estrategias nacionales (gabinete social, ERP, etc.).

**RIOD:** Punto Focal CCD, ha aportado el proceso con insumos importantes con relación a la situación de la poblaron afectada, representando el grupo meta principal en el órgano de coordinación (GTI). Aportes técnicos, así como de comunicación e información. Implementación de los primeros proyectos pilotos. Insumos continuos, poniendo “contrapeso” al gobierno.

**Donantes / comunidad internacional:** Aporte financiero y técnico (consultores, personal local), así como insumos administrativos (preparación de eventos), y aportes en forma de capacitaciones (M&E, Sostenibilidad, etc.). Participación activa en el proceso de retroalimentación. Plataforma para relaciones públicas y la divulgación de los aspectos claves (UNCCD, COP, CRIC, etc.), facilitando el intercambio de experiencias.

**GTI/CONDES:** Órgano de coordinación nacional, ofreciendo la plataforma inter-institucional para garantizar una discusión abierta y constructiva sobre el proceso CCD y PAN. Involucramiento de otras instituciones importantes (UNAT).

**Población Afectada:** fuente de observaciones sobre las causas y consecuencias de la desertificación, y al mismo tiempo ofreciendo el asunto “clave” para superar la problemática de la degradación de los recursos naturales (p.ej. ideas sobre proyectos piloto en la zona Sur, etc.). Aporte técnico, y apoyo organizativo & de comunicación.

**Consultores:** analizando la situación institucional con relación a la implementación de la CCD, preparando insumos técnicos (informes, sugerencias, recomendaciones, etc.). Importante especialmente por su vista externa del proceso (independiente). Apoyo logístico.

**Sociedad civil:** Propuestas claras desde el nivel local/regional (taller de Socialización en Júcaro Galán).

## **V. Resultados del Proceso**

### *5.1. En relación a los objetivos inicialmente planteados*

Puede decirse que por primera vez, el país tiene un Plan estratégico relacionado con la degradación de los recursos naturales con una visión de corto mediano y largo plazo, desde la perspectiva local.

Con la elaboración del PAN se logró un proceso participativo muy bien concertado, como pocos procesos estratégicos de carácter nacional. La participación de las comunidades afectadas por el fenómeno de degradación de recursos naturales y sequía recurrente, a través de las consultas populares fueron un éxito ya que tanto la cantidad de líderes locales que participaron fue alta como la calidad de los productos obtenidos.

La socialización del documento PAN una vez elaborado, fue un factor favorable para la apropiación de dicho Plan por los que participaron en los talleres de socialización, ya que además de conocer los alcances del Plan se dieron cuenta que es un Plan de amplio espectro y largo alcance, en donde para su implementación se necesita la participación de ser posible de toda la hondureñidad.

### *5.2. El PAN y la vinculación con políticas y estrategias nacionales*

Actualmente queda establecida la relación entre el PAN y la ERP, ya que el Comité Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía (CONDES), que es la instancia política propuesta en la estructura de implementación del PAN, elevara al Consejo Consultivo de la ERP, para su análisis y consideración, los proyectos que se requiere ejecutar para la implementación del PAN y este Consejo los elevara al Gabinete Social para su aprobación final.

Sin embargo no se ha realizado este proceso de armonización del PAN con otras políticas y estrategias de interés nacional, lo cual impide visualizar dentro de los programas del Estado puntos de entrada para las acciones definidas en el PAN. Experiencia en armonización de políticas públicas como la de México, demuestran que la armonización concreta la coordinación institucional, brinda un esquema más ágil y transparente, mejora el uso de los recursos del Estado y sus resultados a corto y mediano plazo.

### *5.3. Las relaciones entre los diferentes actores*

A pesar de conflictos y las diferencias de opiniones, siempre se mantuvo una cultura progresiva y la discusión abierta. Además la colaboración inter-institucional dentro del órgano de coordinación mostró las posibilidades que existen para lograr la importante concertación entre los diferentes sectores.

La conformación del Grupo Técnico Interinstitucional GTI fue un elemento catalizador del proceso de elaboración del PAN, ya que el nivel de compromiso y participación de los que conformaron el GTI fue muy alto y la representación de las instituciones fue de las más influyentes en el sector público relacionado con los recursos naturales y el ambiente, además estaban representadas en el GTI las ONGs hondureñas que luchan contra la desertificación y sequía organizadas en una red.

Un logro intangible necesario de mencionarlo, es el aspecto de haber logrado “mayor conciencia” en el nivel político central y local hacia la mitigación de los efectos y las causas de la desertificación, aprovechando las iniciativas en ejecución para pensar en nuevas y directamente vinculadas. Al interior de Grupo Técnico Interinstitucional existe conciencia de que es necesario darle seguimiento y evaluación al proceso de implementación del Plan, por eso se plantea en el Documento, la creación del Sistema de Información del PAN para monitorear y evaluar el proceso así como también relacionarlo con el Sistema de Información de la ERP.

### *5.4. El PAN y las orientaciones para su ejecución*

Otro resultado importante producto de las consultas populares, fue la identificación de las acciones que son necesarias realizar para atacar la problemática de la degradación de los recursos naturales, acciones que sirvieron de insumo para elaborar una cartera de perfiles de proyectos que servirán para gestionar los recursos financieros para su ejecución, iniciar acciones conducentes a detener procesos de degradación de los recursos naturales a nivel local y a incorporar a la población afectada en la ejecución directa de proyectos en sus comunidades.

Se hicieron avances en la gestión de recursos técnicos y financieros necesarios para la implementación del PAN, ya que se elaboró una cartera de perfiles de proyectos y se dio a conocer el PAN a proyectos e instancias importantes: MARENA, FORCUENCAS, MIRA, Consejo Consultivo de Reducción de la Pobreza (CCERP) y Mesa agroforestal.

## **VI. SITUACION ACTUAL**

Posterior a su elaboración, se han realizado acciones como las siguientes:

- **Oficialización.**

En junio del 2005 se hizo el lanzamiento oficial del PAN-LCD con una amplia participación del sector público relacionado con los recursos naturales y el ambiente, el sector privado, ONGs y la cooperación internacional. La respuesta de los diferentes sectores representados fue positiva y declararon que era de mucha importancia para el país su ejecución, ya que se preveía una situación no solo en el corto plazo sino que en el mediano y largo plazo.

- **Proyectos Pilotos.**

Se identificaron en el marco del PAN proyectos locales de tamaño pequeño pero que atacaban directamente la problemática de la degradación de los recursos naturales en el nivel local y se decidió, invitar a ONGs y comunidades que presentaran propuestas al GTI para su análisis y posterior ejecución, se aprobaron 5 proyectos y se decidió ejecutarlos a manera de proyecto pilotos que sirvieran de muestra de que se puede hacer algo y las comunidades y sus pobladores pueden participar activamente en su ejecución.

Los cinco proyectos pilotos son los siguientes:

<b>Proyecto</b>	<b>Ubicacion</b>
Fortalecimiento Psicopedagógico del Centro de Capacitación Nueva Vida	Caserío Potrerillos, Aldea de Moropocay, Municipio de Nacaome Departamento de Valle.
Fortalecimiento psicopedagógico del Centro de Capacitación Rancho Alegre.	Aldea La Arada, Municipio de Goascoran, Departamento de Valle.
Construcción de un Modelo Demostrativo de Captación de Agua Lluvia en el Departamento.	Caserío de Guanijiquil, Aldea Los Alpes, Municipio de Soledad, Departamento de El Paraíso
Fortalecimiento de las Capacidades Locales de los Jóvenes de Liure Choluteca.	Municipio de Liure, Departamento de El Paraíso.
Establecimiento de una Parcela Demostrativa de Producción de Especies Locales.	Aldea Zanjones, Municipio de Apacilagua, Departamento de Valle

- **Gestión de recursos técnicos y financieros.**

Actualmente la prioridad del proceso del PAN es la gestión de recursos técnicos y financieros para la implementación de las actividades planteadas en el Plan, esta gestión de recursos debe hacerse tanto a nivel nacional con recursos nacionales, en este sentido la prioridad es relacionar de manera directa el PAN con la ERP, para que se convierta en el instrumento operativo de combate a la pobreza en las zonas con alta degradación de sus recursos naturales, también es de relacionar el Plan con los diferentes programas y proyectos que están en ejecución y que tienen relación con temas y áreas geográficas del PAN y a nivel externo se tiene planificado hacer un foro de donantes en donde se plantee el PAN ante la comunidad cooperante de Honduras y encontrar en ellos anuencia a incorporar recursos para su implementación.

- **Incidencia a candidatos políticos.**

Dado que se avecina un cambio de gobierno es necesario socializar el PAN con los candidatos políticos tanto del nivel central como de las zonas definidas como prioritarias, para que se conviertan

en actores impulsores del proceso de implementación y que apoyen en las instancias correspondientes las acciones que se planteen en el marco de implementación del Plan.

- **Intercambio con otros países.**

Es necesario enriquecer el proceso de implementación del PAN, haciendo intercambio de experiencias con otros países de la zona o fuera de ella, afín de intercambiar experiencias exitosas obtenidas en los diferentes países que sirvan para ganar tiempo y acelerar el proceso de ejecución del PAN.

## **VII. FACTORES INFLUYENTES EN LA ELABORACION DEL PAN/LCD**

### **Factores que facilitaron el proceso.**

- **Voluntad política.**

El haber tenido una voluntad política favorable al proceso de formulación del PAN, contribuyo y facilito para que se formulara y al final se lanzara como un Plan Estratégico de largo plazo en el tema de desertificación y sequía del gobierno, algo que por primera vez se hace.

- **La colaboración inter-institucional (gobierno, sociedad civil (RIOD), donantes).**

El Grupo Técnico Interinstitucional fue la instancia que dio los espacios amplios y necesarios para que se diera un proceso de colaboración entre los actores del sector publico, la sociedad civil organizada y representada por la Red de ONGs que luchan contra la desertificación y sequía en el país y los cooperantes, representados por la cooperación alemana GTZ. Este proceso de colaboración y coordinación, sin duda fue un elemento catalizador fuerte y beneficioso al proceso de formulación del Plan.

- **Motivación del Punto Focal.**

El proceso de formulación del PAN fue coordinado y dirigido por el Vice Ministro de Ambiente de la SERNA, quien era el Punto Focal de la UN-CCD y durante todo el proceso de formulación del documento, mantuvo una alta motivación y un buen liderazgo y coordinación del mismo, lo anterior produjo que el proceso mantuviera un buen ambiente de trabajo y se fueran produciendo los pasos con un magnifico nivel de calidad. Este punto fue determinante para que se dieran los productos en el tiempo previsto y con la calidad requerida.

- **Vinculación exitosa con la ERP.**

La vinculación del PAN con la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) se logro al ser presentado dicho Plan ante el Consejo Consultivo de la ERP (CCERP) y lo más importante que este Consejo, lo considerara como el instrumento operativo para el combate a la pobreza en las áreas que tienen mas degradados los recursos naturales (suelo, agua y bosque). Esto tiene sentido, ya que los municipios del país que observan mayor degradación de sus recursos naturales tienen los mas altos índices de pobreza, o sea que hay una relación directa entre degradación de recursos naturales y pobreza.

- **Discusión abierta, con un proceso continuo de retroalimentación.**

El mantener durante todo el proceso de formulación un ambiente de discusión abierta y de retroalimentación del mismo, fue un punto auténtico y efectivo ya que se obtuvieron resultados

consensuados y validados con actores tanto de los niveles centrales públicos, privados y cooperantes, como con actores locales y regionales de las zonas degradadas. Este punto es altamente positivo ya que le da un valor agregado al proceso.

- **Componente fuerte de monitoreo y evaluación (unidad y sistema de M&E).**

Durante el proceso de formulación, se discutió la necesidad e importancia que tenía el seguimiento y evaluación al proceso de implementación del PAN, y que se diera participación a dicho proceso de monitoreo y evaluación a la mayor cantidad de actores posibles especialmente a las comunidades y gobiernos municipales.

Es conocido que en el país no ha existido una cultura orientada a evaluar los planes, programas y proyectos, ni acompañar la implementación y medir los impactos de las intervenciones de los mismos. El considerar importante que el Plan contenga un Sistema de Monitoreo y Evaluación que permita medir de manera continua el grado de efectividad de las intervenciones previstas, es un punto altamente positivo y favorable al proceso de ejecución del Plan.

- **Participación de la sociedad civil al nivel central (RIOD).**

El establecimiento de la Red de ONGs que luchan contra la desertificación y sequía (RIOD), fue un paso positivo al proceso de implementación de la UN-CCD, y un elemento importante al proceso de formulación del PAN.

La buena participación en el nivel central, de parte de la Red de ONGs que luchan contra la desertificación y sequía (RIOD) una vez que se organizaron como red, y se incorporaron al proceso de formulación del documento, fue positivo y beneficioso al hacer aportes importantes y mantenerse participando activamente por el resto del tiempo de formulación del Plan. Además de que es un mandato de la UN-CCD, se mantuvo con la política general del proceso, en el sentido de darles la mayor participación posible a actores importantes.

El interés mostrado en el nivel local de parte de la sociedad civil, tanto en la discusión de las causas y efectos de la degradación de los recursos naturales, como de las posibles soluciones, y ser partícipes activos de las alternativas de solución, fue un elemento positivo, ya que se observó un nivel de conciencia alto de participar en acciones que previenen el deterioro ambiental y que se mejore su calidad de vida.

- **Disponibilidad de recursos financieros (para la elaboración).**

La disponibilidad de fondos para hacer un proceso altamente participativo fue un elemento valioso, ya que no se tuvo limitante en ese sentido, y por lo tanto se planificaron y llevaron a cabo los talleres de consultas populares, de socialización y validación que fueron necesarios.

## **Factores que dificultaron el proceso**

- **Al principio poca claridad sobre las responsabilidades institucionales**

En un principio existió confusión y poca claridad de los roles que tendrían las instituciones del gobierno, especialmente los roles de la SERNA y la SAG, ya que se venía de impulsar un proceso de creación del Comité Multisectorial de la Sequía (COMUS) coordinado por la SAG pero con un enfoque de atacar la emergencia, una vez producida la sequía.

- **Poca representación del sector agropecuario (SAG, etc.), y con otras iniciativas en el país (plan forestal, cambio climático, etc.)**

La SAG por celos institucionales quizás, mantuvo un nivel de participación bajo y de poco compromiso, a pesar de que algunos de sus representantes mostraban interés en el proceso. Adicionalmente faltó incorporar al proceso iniciativas que estaban relacionadas con el PAN (Plan Forestal, Cambio Climático).

- **Sector privado no se hizo presente.**

Un gran ausente del proceso de elaboración del PAN en el nivel central, fue el sector privado, ya que en las consultas populares si hubo representación de este sector, pero debió haberse tenido una representación del sector privado en los diferentes niveles de manera formal y sistemática.

- **Coordinación difícil entre la SAG y la SERNA.**

La coordinación entre la SERNA y la SAG siempre fue difícil y esto tuvo como consecuencia que el proceso se tardara más de lo debido y con roces que no aportaban nada positivo.

- **Involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento.**

El hecho de que la RIOD se organizó paralelamente al proceso de formulación del PAN, no tuvo la visión ni el espacio de involucrarse de manera activa y sistemática a todo el proceso de formulación del PAN.

- **Determinación de responsabilidades de cada actor / institución / organización y sus competencias.**

Faltó desde un principio dejar bien claro para los actores, instituciones y organizaciones participantes, cual sería su rol, responsabilidades y competencias durante el proceso de formulación del PAN, lo que se hizo fue ir ajustando en la medida que se avanzaba esta determinación.

## **VIII. LECCIONES APRENDIDAS**

En base al proceso vivido, se han determinado como principales lecciones de aprendizaje las siguientes:

### **En relación a la participación:**

A través de esta experiencia se ha podido constatar que existen factores que determinan el nivel y calidad de participación de los diferentes actores involucrados, estos deberán ser considerados como elementos básicos que buscan el adecuado empoderamiento para resolver una problemática de índole nacional. Acorde a la experiencia, estos factores fueron:

- **Democratización de procesos estratégicos de índole nacional.** Ello implica el permitir el involucramiento de los diferentes actores en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas. Normalmente en el país la formulación de políticas, planes, programas y proyectos se han hecho en el nivel central (Tegucigalpa), considerando, en el mejor de los casos, únicamente la opinión de

técnicos e instituciones que tienen relación con los temas en discusión, desconociendo en el proceso de formulación de planes nacionales y en la factibilización de programas y proyectos, la opinión, visión y posibles soluciones que sobre el tema tienen las autoridades locales y regionales, así como los líderes comunales y habitantes de las comunidades.

A través del proceso de consulta en las zonas afectadas, se observó que dichas consultas son un instrumento de ida y vuelta para socializar y mejorar el proceso, lo cual en el país se vio con buenos resultados, especialmente por el hecho que se le dan prioridad a los aspectos de colaboración, participación y consulta para la formulación del PAN.

Los talleres de socialización que se realizaron durante el proceso de formulación del Plan, le dieron al PAN el nivel de conocimiento y apropiación de las autoridades locales, regionales y de los habitantes de las comunidades requerido, para que se sintieran integrados e identificados con el contenido del mismo.

Es normal en el país que los planes sectoriales y multisectoriales que se han elaborado han tenido poco apoyo de las comunidades y de los gobiernos locales y regionales a la hora de la implementación, más bien tienen oposición porque sienten que lo que les están enviando del nivel central, no es siempre lo que desean ni lo que necesitan, ya que durante el proceso de formulación del Plan, programa o proyecto, no fueron tomados en cuenta en relación a su contenido, orientación y alcance de los mismos, por lo tanto no lo consideran como propio y por lo tanto los niveles de apoyo en la implementación son bajos.

El proceso de consultas populares y talleres de socialización realizados de forma planificada y sistemática en el proceso de formulación del PAN se considera como un valor agregado de suma importancia que deben tomarse en consideración en procesos similares que se impulsen en el país en el futuro ya que al realizarse con regularidad se establece un mecanismo de participación de autoridades, líderes comunitarios, ONGs, instituciones gubernamentales, etc.; y de seguimiento y toma de decisiones en las zonas afectadas por el fenómeno en análisis.

- **Voluntad política para convocar a la participación.** Desde el inicio del proceso de elaboración del PAN, el punto focal constituido por SERNA, determinó partir de las sugerencias de los actores afectados por el fenómeno de la desertificación, así como el establecer un mecanismo de apoyo entre las diferentes instituciones. Fue esta decisión la que permitió que los diferentes actores involucrados pudiesen hacer suyas las sugerencias y propuestas definidas por otros actores las cuales fueron ampliamente discutidas y consensuadas tanto en las consultas realizadas a nivel local como en las reuniones sostenidas con otras instancias de gobierno y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

- **La disposición de conformar y fortalecer un mecanismo coordinador.** Dada la multisectorialidad de un Plan estratégico nacional como el PAN, era sumamente complejo y difícil que su formulación recayera en una sola institución y/o persona, por la variedad de sectores, temas y áreas geográficas que se deberían considerar en dicha formulación, además su implementación requiere de una amplia cantidad de actores tanto del nivel central como regional y local, y por lo tanto se necesitaba que se integraran al proceso, los actores más importantes desde su formulación, para que se consideraran parte del mismo y se apropiaran del Plan en la etapa de

implementación.

Es por lo anterior, que se considera como una muy buena decisión el haber conformado y fortalecido el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), como el ente coordinador y de seguimiento del proceso de formulación del PAN.

### **En relación a la coordinación y la visión estratégica multisectorial:**

Los aprendizajes que se obtuvieron en relación a la coordinación y la visión estratégica fueron entre otros los siguientes:

- **Involucramiento de los diferentes sectores**

Es necesario intentar desde el inicio de tener más aliados “a bordo” (donantes, la sociedad civil / RIOD, SAG, etc.) ya que cada uno aporta desde su posición elementos que determinan las causas, los efectos y las posibles soluciones, estas al hacerlas suyas, pondrán un mayor esfuerzo para que se alcancen los resultados esperados y además se sostengan y permanezcan en el tiempo.

Hasta el momento, un actor no considerado en el mecanismo coordinador, sin embargo estratégico, es el sector privado, no solo visto como un actor para que aporte fondos, sino para que tome conciencia de la importancia del proceso y a su vez dé nuevos impulsos desde una óptica diferente a la de las instituciones estatales y/o ONG's.

- **El análisis institucional para establecer el GTI / CONDES.**

Es casi una costumbre crear instancias de coordinación sin un análisis institucional que analice las diferentes leyes y actores tanto del sector público como privado relacionados con el tema que esta en discusión, y proponga luego de dicho análisis exhaustivo, la mas apropiada instancia según las necesidades identificadas, lo que trae como consecuencia, la creación de instancias ineficientes y duplicatorias de acciones con otras instancias ya creadas, o la creación de instancias innecesarias, que en lugar de fortalecer el proceso para el cual fueron creadas complican y hacen mas burocráticos los trabajos.

Es imprescindible entonces, hacer un análisis institucional previo a la creación de instancias de coordinación y cooperación en la formulación de planes estratégicos nacionales.

- **Mecanismos de retroalimentación y aprendizajes**

Por lo general se hacen los planes, programas y proyectos en el país y al finalizar el proceso de los mismos se hace una revisión y evaluación (cuando se hace) del proceso y producto obtenido, cuando ya no queda ni tiempo ni oportunidad de enmendar errores que se pudieron evitar durante el proceso, si se hubiera hecho un alto al mismo y un análisis de lo actuado, para verificar si se iba en la ruta correcta y planificada, para que de encontrar que no es así, hacer los correctivos necesarios para retomar el rumbo deseado que nos lleve a alcanzar los productos planificados.

Es por lo anterior necesario hacer una evaluación intermedia de un proceso de formulación de un Plan estratégico nacional, tomando como referencia el PAN, una evaluación realizada durante su elaboración, dio la oportunidad de asegurar que se iba por la ruta correcta y de corregir a tiempo los errores encontrados.

Adicionalmente, el seguimiento y monitoreo de procesos de ejecución de Planes Nacionales, programas y proyectos, en los diferentes niveles, no es una práctica cotidiana en nuestro país, por lo general los procesos de formulación de este tipo de instrumentos se hacen sin considerar un seguimiento planificado y sistemático que determine tanto los resultados de la implementación como los impactos que de él se derivan. Ambos elementos son esenciales para la toma de decisiones oportunas en los diferentes niveles de coordinación y de ejecución. Dado lo anterior se considera como una buena decisión el haber considerado en el proceso de formulación como en la ejecución del PAN el seguimiento en los diferentes niveles del mismo.

El monitoreo y evaluación como mecanismo de retroalimentación y aprendizaje, a su vez debe complementarse con procesos de análisis y reflexión crítica de cada uno de los procesos emprendidos. Por experiencia propia de la elaboración del PAN, es necesario que sea incluido este elemento desde la planificación de cada proceso, ya que si se realiza al finalizar los procesos, parte de la información estará presente únicamente en la memoria colectiva de los actores involucrados, desaprovechándose las lecciones de aprendizaje y los conocimientos que se generan.

Es por ello imprescindible que toda experiencia exitosa o no sea documentada y analizada por todos los actores involucrados, de esta manera la sistematización puede aportar elementos que complementan los resultados encontrados en el seguimiento y evaluación y con ello garantizarse una orientación efectiva de los procesos que se ejecutan.

### **Los ejes estratégicos y las sinergias con otros**

Considerando que este Plan se plantea, en primer lugar, por la necesidad del país de revertir el proceso de deterioro acelerado de los recursos naturales y el ambiente, que está provocando elevación de los niveles de fragilidad ambiental y pobreza, y en segundo lugar por los compromisos adquiridos ante la UN-CCD. El contenido del PAN en cuanto a los ejes estratégicos identificados se considera que son los esenciales dada la realidad encontrada, estos fueron determinados por los actores locales durante las consultas populares demostrando que quienes mayor conocen la problemática de la desertificación son quienes directamente son afectadas por ella.

Estos ejes a su vez, deben considerar en su contenido, desde el inicio del proceso de formulación, el desarrollo del tema de gestión de riesgos y sinergias con las otras Convenciones de las Naciones Unidas, Cambio Climático (CCC) y Biodiversidad (CBD), de las cuales Honduras es miembro, debido a que están relacionadas entre sí y también como país, son un compromiso adquirido.

## **IX. DESAFIOS Y OPORTUNIDADES PARA LA OPERATIVIZACION DEL PAN**

Un factor difícil para la implementación, fue que se terminó el PAN justamente antes de las elecciones presidenciales (del año 2005). Por lo anterior no se logró en un cien por ciento aprovechar la dinámica del proceso de elaboración para llevar el documento a la fase de ejecución.

Al mismo tiempo faltan todavía fuentes de financiamiento, y todavía los vínculos necesarios a los grandes programas de manejo de RRNN de otros donantes / instituciones (Unión Europea, MARENA, MIRA, etc.). Paso a paso se necesita hacer más público el proceso PAN, y ganar aliados en la lucha contra la desertificación (no sólo al nivel nacional, pero especialmente al nivel de las comunidades).

- **Financiamiento disponible para el PAN (todavía no alcanza el nivel esperado).**

El financiamiento disponible para la ejecución del PAN no alcanza el nivel esperado, en este sentido hay un reto ya que hay programas y proyectos que se están ejecutando o que están en proceso de factibilización que tienen una relación directa con los Ejes Estratégicos del PAN, por lo tanto hay que darle la máxima prioridad a la gestión de los recursos técnicos y financieros para la implementación del PAN al interior del país es decir, insertar el PAN en los programas y proyectos en ejecución y factibilización.

- **Depender de pocas personas que verdaderamente creen en el proceso.**

El hecho de que relativamente son pocas las personas representantes de instituciones que creen en el proceso PAN-LCD, es una limitante para la operativización y ejecución con el ritmo necesario, por lo que es prioritario y necesario incorporar al proceso, la mayor cantidad, tanto de personas como de instituciones que se puedan.

- **Desconocimiento de aspectos fundamentales en el establecimiento y medición de indicadores básicos.**

Si bien es cierto, se tuvo un avance importante en la definición del sistema de monitoreo y evaluación incluyendo, la identificación de indicadores de proceso y de impacto del proceso PAN, aun hay desconocimiento de aspectos fundamentales en el establecimiento y medición de indicadores básicos del mismo.

- **Limitadas capacidades técnicas y económicas de las instituciones.**

Las limitaciones técnicas y especialmente económicas de las instituciones que están relacionadas con la degradación de los recursos naturales y el ambiente se convierten en un elemento muy limitante en la implementación del PAN.

- **Poca visibilidad de la RIOD como RED.**

La aun poca visibilidad de la red de organizaciones no gubernamentales que luchan contra la desertificación y sequía (RIOD) es un elemento que limita la implementación del PAN, al tener espacios limitados de participación en esta red ONG's importantes en el país, que tienen recursos y deseos de apoyar este proceso.

- **Lentitud en la toma de decisiones ante una situación apremiante.**

La aun burocratizada toma de decisiones ante una situación apremiante del gobierno, es un elemento limitante para la implementación del PAN.

- **Falta de una estructura operativa que gestione (captar-canalizar fondos, coordinar actores-acciones, monitorear el proceso-impactos).**

La falta de una instancia de este tipo, limita el proceso de implementación del PAN, sin embargo esta situación puede subsanarse al fortalecer el GTI y conformar el Consejo Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía (CONDES)

El mecanismo financiero a implementarse debe ser ágil de manera tal que a nivel local canalice y movilice fondos tanto del Estado como de la cooperación internacional, sin olvidar que dentro de este mecanismo debe contemplarse la participación de los diferentes actores involucrados en

el proceso.

**Los principales desafíos del proceso de implementación del PAN-LCD son entre otros los siguientes.**

- **Que el Gobierno le de continuidad y prioridad a la implementación.**

Es clave para el proceso de implementación del PAN, que el gobierno actual le de la prioridad que merece el Plan y le asigne recursos nacionales para su ejecución, históricamente lo que ha sucedido en el país, es que los gobiernos entrantes no le dan el seguimiento requerido a aquellas iniciativas que dejan encaminadas los gobiernos anteriores por el prurito de ser ellos los que inicien acciones en determinado tema y área geográfica, con este proceder se reinventa la rueda cada cuatro años y se retrocede en procesos estratégicos para el país. Se espera que esta sea una de las excepciones de dicha regla negativa para Honduras. El Punto Focal y el GTI tienen el reto de que el gobierno actual priorice la implementación del PAN.

- **Las Instituciones que conforman el GTI ampliado, se apropien en el amplio sentido de la palabra, del proceso de implementación del PAN.**

El empoderamiento o apropiación del proceso de implementación del PAN por parte del GTI es clave, ya que esta instancia de coordinación ampliada, representa a los principales actores tanto públicos, privados y de la cooperación internacional, que deben estar concientes de la importancia que reviste para el país la implementación de tan importante Plan y la coordinación que deberá tenerse entre las diferentes instituciones, en la medida haya compromiso con el Plan de parte del GTI así será el impulso que le darán al interior de las instituciones que representan.

- **Consolidar que en el marco de la ERP, que el PAN sea considerado el instrumento operativo de combate a la pobreza en el tema de degradación de recursos naturales.**

Considerando que la ERP es la política sombrilla y la de mayor prioridad de implementación para el gobierno, deben hacerse los esfuerzos que sean necesarios para que esta política mantenga la consideración que el PAN sea el instrumento operativo para combatir la pobreza en las áreas que muestran una degradación de los recursos naturales (agua, suelo y bosque) con esto, estaríamos asegurando el financiamiento con fondos nacionales la ejecución del PAN.

- **Que el PAN este íntimamente vinculado con las principales políticas y estrategias de desarrollo del país.**

Este punto además de ser un mandato de la UN-CCD, es una necesidad para el país si consideramos que el PAN es un Plan multisectorial y que por lo tanto debe estar ligado con las principales políticas que estén en ejecución, especialmente con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y las políticas de manejo de los recursos naturales y ambiente.

- **Gestionar recursos para la implementación del PAN con los proyectos y programas que están en ejecución y en proceso de elaboración (MARENA, FORCUENCAS, MIRA, Proyecto Trinacional de Manejo de Cuencas del Golfo de Fonseca etc.).**

Es importante señalar que los recursos financieros y técnicos no es prioridad buscarlos fuera del país, ya que actualmente se encuentran en ejecución varios programas y proyectos importantes que tienen en su programación temas y áreas geográficas que coinciden con los ejes estratégicos del PAN, por lo tanto, lo que es prioridad en la gestión de recursos, tanto técnicos

como financieros para la implementación del PAN, es que estos programas y proyectos consideren el Plan, como el documento orientador en el tema de degradación de recursos naturales y sequía. Habrá que hacer entonces, un plan de gestión de recursos técnicos y financieros orientados a estos programas y proyectos.

- **Buscar aliados en el proceso de implementación al nivel comunitario.**

El PAN ha tenido en todo su proceso de elaboración una amplia participación de las comunidades que viven en las áreas afectadas por la degradación de los recursos naturales, por lo tanto, es de alta prioridad que en el proceso de ejecución se hagan alianzas con organizaciones locales, autoridades locales y regionales y con proyectos que estén ejecutando acciones relacionadas con los ejes estratégicos del PAN a nivel local, así como con ONGs que tengan presencia en las comunidades afectadas por este fenómeno. Para consolidar lo anterior, en el marco de ejecución, deben impulsarse la creación de las estructuras locales que apoyen la implementación del Plan, estas instancias locales, según el documento PAN, deben cumplir con los siguientes criterios: ser ampliamente participativa, ser efectivamente operativa, que tenga credibilidad y transparencia y deberá aprovechar las estructuras existentes exitosas.

- **Aprovechar los resultados exitosos de los proyectos ejecutados y en ejecución y utilizar estas experiencias para adquirir fondos y apoyo institucional (hacer “relaciones públicas” para el PAN).**

Se deben aprovechar las experiencias ya desarrolladas, con las lecciones aprendidas, en materia de manejo sostenible de los recursos naturales, producción agrícola y forestal sostenible, educación y gestión ambiental. En ese sentido será importante el intercambio de experiencias a nivel local, nacional y con otros países.

- **Consolidar el GTI, Organizar y Formalizar el CONDES.**

La consolidación del Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), tanto en su organización, ya que se tomo la decisión de ampliar el numero de integrantes del mismo, como del empoderamiento de lo que significa este Plan estratégico nacional para el futuro de Honduras y la conformación del Comité Nacional de Lucha Contra la Desertificación y Sequía (CONDES), son esenciales para el proceso de implementación del PAN, ya que la primera es la instancia de coordinación técnico-operativa en donde están representados los principales actores tanto del sector publico como privado y de la cooperación internacional y será el enlace entre las instancias locales y el CONDES en relación a la ejecución del POA del PAN, y la segunda, es la instancia del mas alto nivel del sector publico relacionado con la degradación de los recursos naturales y el ambiente que tiene la función de coordinación nacional, para tal propósito todas las instituciones y organizaciones involucradas asumirán una responsabilidad compartida en la ejecución de las actividades contempladas en el Plan.

- **Dentro del GTI / CONDES establecer un grupo de trabajo para la actualización del documento (cada, por ejemplo, 2 años).**

Cada dos años como mínimo la UN-CCD recomienda que se revise el PAN y se readecue a los cambios que dentro de la realidad de cada país sea necesario considerar, para tal efecto deberá establecerse un grupo de trabajo que bajo la coordinación del Punto Focal revise y actualice el Plan.

- **Impulsar la creación de unidad de monitoreo y evaluación M&E (sistematizar por lo menos algunas experiencias piloto, y contribuir así desde el inicio a la recolección exitosa de datos e informaciones para facilitar la actualización del PAN).**

Reconociendo que en el país no ha existido una cultura orientada a evaluar los procesos, acompañar la implementación y medir los impactos de las intervenciones de los programas y proyectos. Es importante para el proceso de ejecución del Plan, que se considere la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, que permita medir continuamente el grado de efectividad de las intervenciones previstas, evaluando los avances y resultados mediante un flujo de información oportuna y eficaz para la toma de decisiones.

- **Aprovechar que el 2006 fue declarado por las Naciones Unidas como el año de los desiertos.**

Aprovechando que la Naciones Unidas han declarado el año 2006, como año de los desiertos, es necesario dar a conocer el PAN en particular y la temática de degradación de los recursos naturales en general, para hacer relaciones públicas y de alguna manera hacer gestión de la necesaria y prioritaria implementación de las acciones contempladas en dicho Plan.

- **Establecer un buen plan operativo (POA) para el GTI / CONDES.**

Para impulsar la ejecución de las actividades contempladas en el Plan, debe establecerse un Plan Operativo para el GTI, que deberá desprenderse del Plan Operativo que para la ejecución del PAN apruebe el CONDES.

- **Establecimiento de mecanismos e instrumentos ágiles que promuevan e impulsen el proceso.**

Para promover e impulsar el proceso de implementación del PAN, deberá establecerse mecanismos como por ejemplo una Unidad Técnico-Administrativa, que dirigida por el Punto Focal, sea la responsable directa de las diferentes actividades que en el marco del POA estén contempladas ejecutar, además deberá considerarse la creación de un Fondo base para el GTI que sirva para financiar algunas acciones que se consideren necesarias y que agilicen las decisiones tomadas al interior del GTI.

- **Involucramiento de personas, organizaciones e instituciones: ganar socios activos que apoyen más allá de las reuniones y palabras a acción.**

Es importante tener siempre en consideración la incorporación de actores, tanto de personas, organizaciones e instituciones que estén motivados a participar activamente en la implementación del Plan. Por lo que es necesario hacer un plan de motivación para atraer al proceso de ejecución del PAN este tipo de actores.

## Anexo 1. Resumen de consultas populares

	Liure(4-5/Marzo)	Choluteca(11-12/Marzo)	Nacaome(18-19/Marzo)	Santa Ana(15-16/Abril)	La Esperanza(23-24 de Abril)
Problema central	Reducir gradualmente la degradación de los Recursos Naturales.	Degradación de los Recursos Naturales	Perdida progresiva de los recursos naturales	Explotación irracional de los RRNN (Degradación)	Degradación acelerada de los RRNN y el Ambiente
Objetivos generales	Reducir gradualmente la degradación de los Recursos Naturales.	Reducir la degradación de los RRNN para mejorar la calidad de vida de la población.	Impulsar la recuperación, conservación y uso racional de los RRNN del Dpto. de Valle para un desarrollo sostenible.	Impulsar la conservación, uso y manejo racional de los RRNN utilizando tecnologías adecuadas para el desarrollo sostenible.	Implementar procesos de prevención, conservación y recuperación de los RRNN y el ambiente para asegurar el desarrollo integral sostenible.
Líneas estratégicas	1. Producción Agropecuaria Sostenible.	1. Reforestación	1. Protección y reforestación	1. Fortalecimiento de un marco legal e institucional	1. Protección y conservación forestal
	2. Conservación y Reforestación	2. Sistemas de Producción agropecuaria sostenibles	2. Producción sostenible	2. Ordenamiento territorial y forestal	2. Producción y productividad
	3. Formación y Capacitación Ambiental	3. Educación ambiental	3. Gestión Institucional	3. Educación Ambiental	3. Legislación
	4. Fortalecimiento de las Capacidades Locales	4. Gestión Institucional Eficiente	4. Educación para el desarrollo sostenible	4. Sistemas de Producción	4. Fortalecimiento Institucional
	5. Fortalecimiento Institucional	5. Ordenamiento territorial	5. Fortalecimiento Institucional		5. Educación Ambiental
	6. Gestión Técnica y Financiera				