

VII. Hacia una estrategia de gestión de riesgo

A. El Concepto General

Un modelo de desarrollo y transformación de la sociedad que parta del análisis de las experiencias ya sufridas en múltiples lugares a causa del impacto de un fenómeno físico, debe plantearse como directriz global la gestión de las diferentes formas de riesgo que asuman las localidades en forma específica y la sociedad como un todo. Ello no significa simplemente reducir la vulnerabilidad o mitigar las amenazas, sino también plantearse y tomar decisiones colectivas sobre los niveles y formas de riesgo que se pueden asumir como aceptables en un período determinado, y sobre los cambios que deben impulsarse para evitar las consecuencias que podría tener la ocurrencia efectiva del daño al que se ha estado arriesgando tal sociedad, localidad o comunidad.

El balance histórico permite observar la manera en que se han asumido riesgos en grados y formas cuyo costo efectivo luego se lamenta profundamente y se soporta con un altísimo sufrimiento social. Además, se han tomado riesgos sin la información mínima apropiada para medir la magnitud y profundidad que podrían tener los daños efectivos, de manera que el costo es mucho más alto que el riesgo supuesto. En casos concretos, ello implica que los aparatos de seguridad definidos frente al riesgo no han sido suficientes. En términos financieros esto puede causar la quiebra de los instrumentos de seguridad (como empresas de seguros) cuando los hay. Cuando ni siquiera se ha construido tales instrumentos, significa que las pérdidas simplemente se asumen sin tener reservas mínimas para sobrevivir al daño, por lo que los individuos, las empresas, las comunidades e incluso las cuencas terminan por perecer o sufrir daños irreparables.

Un modelo de gestión de riesgo consiste en construir la información mínima que permita calcular el riesgo que se va a asumir, y prever las reservas (financieras, sociales, psicológicas, emocionales, etc.) que permitirían la supervivencia en condiciones adecuadas, a pesar de la ocurrencia de los impactos previstos como probables en períodos de tiempo también previamente establecidos. Ello implica, entonces, la puesta en contacto de los diversos sectores involucrados para construir la información, así como determinar las tareas que se requieren para crear las reservas de recursos y las opciones de respuesta en diversos plazos, de manera que se alcancen los niveles de bienestar deseados en el cortísimo plazo, pero sin sufrir costos y daños irreparables más adelante. Ello, por supuesto, implica costos financieros para el diseño y construcción de tales instrumentos, así como el desarrollarlos en condiciones rentables desde el punto de vista social, no sólo desde el individual (en el largo plazo la

organización "aseguradora" debe sobrevivir, como también la sociedad y los clientes individuales de la misma). Gestión de riesgo, en definitiva, significa un proceso social de puesta en contacto y un diálogo permanente evaluativo de los cambios progresivos, tanto del riesgo como de los instrumentos de aseguramiento social frente al daño probable

La gestión de riesgo no consiste sólo en la reducción del mismo, sino también en la participación de los diversos estratos, sectores de interés y grupos representativos de conductas y modos de vida (incluso de ideologías y de perspectivas del mundo, la vida, la religión) en la comprensión de las formas en que se construye un riesgo social con la concurrencia de los habitantes de una región, sociedad, comunidad o localidad concreta. La gestión de riesgo no consiste simplemente en disminuir la vulnerabilidad, sino también en la búsqueda de acuerdos sociales para soportar o utilizar productivamente los impactos sin eliminar la obtención inmediata de beneficios.

El enfoque de la Gestión de Riesgo se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente en general, debe desarrollarse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptables para la sociedad en consideración. En consecuencia, la gestión de riesgo significa un proceso de control sobre la construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.

La gestión de riesgo no puede ser reducida a una obra o una acción concreta, por ejemplo la construcción de un dique, una presa o una pared de retención para impedir inundaciones y deslizamientos. Más bien se refiere al proceso por medio del cual un grupo humano o individuo toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende, considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, considera los recursos disponibles y diseña las estrategias e instrumentos necesarios para enfrentarlo, negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo. Finalmente, se implementa la solución más apropiada en términos del contexto concreto en que se produce o se puede producir el riesgo. Es un proceso específico de cada contexto o entorno en que el riesgo existe o puede existir, y debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad y no, como suele interpretarse, únicamente por el Gobierno o el Estado en tanto que garante de la seguridad de la población —aunque, por supuesto, el Gobierno y el Estado tienen una primera responsabilidad en el impulso y puesta en práctica de los modelos de gestión que aseguren el beneficio social. Aquí es importante reconocer que una parte importante del riesgo que enfrentan países y poblaciones es producto de las acciones conscientes o inconscientes del sec-

tor privado y sus agentes, a veces avalado por las políticas públicas e ignorando la normativa y legislación nacional

Constantemente el proceso estará informado por la idea de "riesgo aceptable", es decir, el nivel de protección que es posible lograr en las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas prevalcientes en la sociedad bajo consideración. Lo que es válido para un país, grupo social o individuo, no lo es necesariamente para otro. Sin embargo, cada grupo debe estar en posición de racionalizar el grado de riesgo que enfrenta y gestionarlo en la medida de sus posibilidades, de acuerdo con su propia percepción del mismo y la importancia que le conceda.

La gestión de riesgo es un proceso que no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada con su propia autonomía; más bien debe ser considerado como un componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar y ambiental, en búsqueda de la sostenibilidad. Las acciones e instrumentos que fomentan la gestión del desarrollo deben hacer lo propio con la seguridad y la reducción del riesgo.

La gestión de riesgo constituye un enfoque y práctica que atraviesa horizontalmente todos los procesos y actividades humanas, por eso es preocupante que al analizar las solicitudes de financiamiento para la reconstrucción en América Central, o los informes sobre soportes financieros ya aplicados, es común ver un rubro particular denominado *gestión de riesgo*, que en general se refiere al financiamiento aplicado a la construcción de obras de control fluvial o de deslizamientos. Otros rubros se refieren a agricultura, educación, industria, manejo de cuencas, infraestructura vial, etc., como si estos sectores y su promoción no debieran incorporar la gestión de riesgo en su instrumentación. Esto es incorrecto y si así se hiciera, no podemos más que esperar que con el próximo evento físico dañino las inversiones se pierdan una vez más.

A la vez que la gestión de riesgo debe atravesar toda acción sectorial o territorial, también constituye un eje integrador que cruza horizontalmente todas las fases del llamado "ciclo de los desastres", que ha informado la organización y práctica de la gestión de los desastres hasta el presente. Es decir, no se reduce a, ni sustituye la idea y práctica de la llamada prevención y mitigación de desastres; más bien, constituye un enfoque y práctica que orienta estas actividades, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.

El objetivo final de la gestión de riesgo es el de garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se den en condiciones óptimas de seguridad, dentro de lo posible, y que la atención dada al problema de los desastres, así como la acción desplegada para enfrentarlos y a sus consecuencias, promue-

van hasta el máximo el mismo desarrollo. Es la continuación lógica y la forma más articulada de fortalecer las nociones expuestas en los conceptos de transición entre respuesta humanitaria y desarrollo, y de reconstrucción con transformación y desarrollo

B. La gestión y su temporalidad

La misma noción de "reducción de riesgo" transmite la idea de una acción sobre algo ya existente, significado que se le ha adjudicado durante años a la práctica de la "prevención y mitigación de desastres". Sin embargo, la práctica de la gestión de riesgo va mucho más allá de ser una práctica "compensatoria" frente a riesgos ya construidos y existentes, aun cuando no puede prescindir de estos elementos.

La gestión de riesgo tiene dos puntos de referencia temporal con implicaciones sociales, económicas y políticas muy distintas. Un primer referente es, efectivamente, el presente y la vulnerabilidad, amenazas y riesgo ya construidos, que un evento como el Mitch deja al descubierto. El segundo referente temporal se relaciona con el futuro, el riesgo nuevo que la sociedad construirá al promover nuevas inversiones en infraestructura, producción, asentamientos humanos, etc. Aquí se trata de los niveles de riesgo que existirán con el proceso de duplicación de la infraestructura y de la población que se pronostica para los próximos 30 años en América Latina (Lavell, 1997).

a. La gestión compensatoria

La gestión "compensatoria", que pretende reducir los niveles existentes de riesgo, se enfrenta a una tarea de enormes proporciones. De la misma manera en que el Mitch descubrió los niveles de riesgo existentes en Honduras y Nicaragua en particular, otro huracán o sismo de magnitudes iguales o menores, que llegara a afectar los países de la región de forma tan dramática, revelará otras tantas condiciones de vulnerabilidad y riesgo.

Es precisamente la magnitud del riesgo existente lo que ayuda a explicar la falta de políticas por parte de los Estados a favor de su reducción, si se tiene en cuenta que ésta se asocia con la idea de altas inversiones en soluciones, con poco retorno económico medible en el corto plazo o dentro de los períodos de ejercicio de los gobiernos. El traslado de los cientos o miles de comunidades en riesgo, la recuperación de las cuencas degradadas, la reestructuración de las edificaciones vulnerables, la canalización y dragado continuo de ríos, la construcción y mantenimiento de diques y paredes de retención, y otros múltiples mecanismos de reducción de riesgo —acompañados por los procesos de capacitación, participación, consenso y concertación necesarios— son considerados como costos exorbitantes y fuera del alcance de los gobiernos y

de la población misma, con la excepción de aquellos más solventes económicamente o más dispuestos anímicamente.

La gestión de riesgo ofrece una oportunidad de enfrentar el riesgo existente sin pretender eliminarlo de forma total, lo que sería ilusorio como meta. Sin embargo, sí es posible llegar a un estado en que el riesgo sea más manejable dentro de los parámetros de la aceptabilidad y los recursos disponibles a los gobiernos, comunidades, municipalidades, empresas, familias u otros actores sociales que generan o sufren riesgo. El aumento de la conciencia, la educación, la capacitación; el mejoramiento de los sistemas de información, previsión y pronóstico, de alerta temprana y de evacuación; la recuperación de cuencas y pendientes, la limpieza de canales, calles y alcantarillados, entre otras múltiples actividades, no deben tener necesariamente un costo inalcanzable, especialmente si se realizan con la plena conciencia y participación de los grupos sociales vulnerables.

Vincular de forma orgánica la gestión de riesgo a los proyectos de desarrollo comunitario impulsados hoy en día por múltiples ONG, asociaciones de base comunitaria y gobiernos locales, ofrece una oportunidad de sinergia que no debe ser despreciada. No es necesario crear comités u organizaciones para la gestión de riesgo, sino más bien incorporar esta idea y práctica en los ya existentes, sea cuál sea su función. El riesgo se construye en múltiples ámbitos y su gestión debe estar presente en los mismos. La construcción local y comunitaria del poder y el fortalecimiento de los niveles de autonomía de las distintas colectividades sociales constituye en sí un mecanismo de fortalecimiento de la gestión de riesgo.

Para que el riesgo se actualice y se exprese no es necesario esperar un desastre de gran magnitud. Un número importante de las zonas de un país que sufren un desastre de grandes dimensiones ha sido advertido previamente por medio del impacto continuado de pequeños eventos –inundaciones, deslizamientos, hundimientos, etc.–, que a veces aparecen como parte de la cotidianeidad de poblados, comunidades y localidades. Pero estos eventos son avisos del riesgo en que se vive, de la inestabilidad y desequilibrio en las relaciones de la sociedad con su ambiente. Entre más conscientes de las señales que estos eventos “no desastres” envían, y entre más veloz sea la respuesta de la sociedad para revertir los procesos que construyen estos riesgos, más posibilidades existen de evitar un gran desastre en el futuro.

Finalmente, es necesario reconocer que con el impacto de un evento físico y la concreción de una condición de desastre, como la provocada por el huracán Mitch, el riesgo preexistente que se revela en ese proceso se transforma, y las operaciones de emergencia se convierten en nuevas modalidades de gestión de riesgo en la medida en que buscan garantizar la segu-

ridad de los pobladores afectados. La atención de la emergencia, si gestiona exitosamente el riesgo, puede convertirse en una oportunidad y un puente hacia el desarrollo sostenible. Otros tantos mecanismos de gestión exitosa del riesgo y de fomento del desarrollo son el estímulo de las economías locales –en lugar de su destrucción e inundación con víveres innecesarios –; la canalización de las capacidades y organizaciones locales en el proceso de respuesta humanitaria; el estímulo a la rápida concatenación de la llamada fase de “respuesta inmediata” con las de rehabilitación y reconstrucción; y el fomento de la autonomía y de la no-dependencia. Son mecanismos que se basan en el riesgo existente pero que se manifiestan como ejemplos de gestión prospectiva del mismo.

b. La gestión prospectiva

Si bien es cierto que el riesgo existente representa un desafío de enormes proporciones, el posible riesgo futuro constituye un reto insoslayable e impostergable. El crecimiento poblacional y económico combinado con la persistencia de múltiples amenazas ya existentes y otras nuevas que se construyen en el entorno de la sociedad moderna y sus nuevas tecnologías, muestran un futuro poco optimista si los procesos históricos y actuales no se modifican de forma dramática. El rápido proceso de urbanización, que aún sufre América Latina con el crecimiento desordenado de grandes ciudades y numerosas ciudades intermedias emergentes, señala un proceso de concentración de riesgo cada vez más urbano. Las lecciones derivadas del impacto del Mitch en las ciudades de Honduras, especialmente en Tegucigalpa, deben ser un preaviso del riesgo y de las consecuencias en el futuro para otras de la región, en particular para sus capitales. Evitar hasta el máximo el riesgo futuro, aún dentro de los parámetros de modelos de transformación de la sociedad que de por sí tienden a generar riesgo, es una tarea esencial. La sostenibilidad sin control del riesgo es imposible, el desarrollo sostenible sin ello es solo una consigna vacía.

El control del riesgo futuro es, aparentemente, menos oneroso en términos económicos y sociales que la reducción del riesgo existente, dado que no depende de revertir procesos negativos ya consolidados en el tiempo y el espacio, sino más bien de normar y controlar nuevos desarrollos. Sin embargo, se requiere de una fuerte voluntad política, así como de un alto grado de conciencia, preocupación y compromiso con la reducción del riesgo por parte de todos los actores sociales, incluyendo el Gobierno y la sociedad civil.

Aquí es importante anotar que los esfuerzos por reducir el riesgo implementados por un actor social podrían verse anulados por las acciones de otros, situación que exige concertación y comunidad de objetivos entre los distintos actores presentes en un mis-

mo escenario territorial

Los mecanismos más importantes para ejercer un control sobre el riesgo futuro, que deben reforzarse mutuamente y no ser considerados como casillas independientes, pueden resumirse de la siguiente forma:

- a. La introducción de normatividad y metodologías que garanticen que todo proyecto de inversión analice sus implicaciones en términos de riesgo nuevo y diseñe los métodos pertinentes para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptable. En este sentido, se requiere que el riesgo reciba el mismo peso que aspectos como el respeto del ambiente y el enfoque de género en la formulación de nuevos proyectos.
- b. Crear normativas sobre el uso del suelo urbano y rural que garanticen la seguridad de las inversiones y de las personas, además de ser factibles y realistas en términos de su implementación. Para esto son claves los planes de ordenamiento territorial.
- c. La búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos, como pueden ser el uso recreacional y para agricultura urbana dentro de las ciudades.
- d. Impulsar normativas sobre el uso de materiales y métodos de construcción, acompañadas por incentivos y opciones para que la población empobrecida acuda a sistemas de construcción accesibles y seguros a través de la utilización de materiales locales y tecnologías baratas y apropiadas.
- e. El fortalecimiento de los niveles de gobierno local y comunitario, por medio de la transferencia de la capacidad para analizar las condiciones de riesgo y de diseñar, negociar e implementar soluciones con bases sólidas y a la vez flexibles y viables.
- f. Procesos continuos de capacitación en la sensibilización y conciencia sobre el riesgo, dirigidos a amplios sectores de la sociedad que inciden en la creación del mismo (pobladores, municipales, sector privado, educadores, la prensa, instituciones del gobierno central, ONG, organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, entre otros). El riesgo se genera privadamente pero se sufre muchas veces de forma colectiva, los que generan el riesgo no son, en general, los que lo sufren (Herzer y Gurevich, 1996)
- g. Fortalecer las opciones para que los que sufren el riesgo demanden legalmente a los que lo provocan. Esto sería la continuación lógica de las penalizaciones en contra de aquellos que contaminan el ambiente, o los que provocan riesgo en el tránsito de personas y bienes.
- h. Instrumentar esquemas de uso de los ecosistemas y recursos naturales en general, que garanticen la productividad y la generación de ingresos en con-

diciones de sostenibilidad ambiental. Esto incluye también la conservación y regeneración de cuencas hidrográficas.

- i. Reformar los currículos escolares de tal manera que consideren no sólo la preparación y respuesta en casos de desastre, sino de forma holística la problemática de riesgo en la sociedad, sus causas y posibles mecanismos de control.
- j. El fomento de una cultura global de seguridad, o una cultura de gestión continua de riesgo.
- k. Promover "ascensores" entre las iniciativas y necesidades sentidas en el nivel local y los formuladores de políticas en el nivel regional y nacional, de tal forma que se alimente continuamente el proceso de transformación legislativa en beneficio de la reducción del riesgo.
- l. Introducir o fortalecer incentivos económicos para la reducción del riesgo, como son, por ejemplo, primas de seguros más favorables a las actividades y construcciones de más bajo riesgo.

C. El contenido y los principios básicos de la gestión de riesgo

a. Contenidos

El proceso de la gestión de riesgo contempla genéricamente una serie de componentes, contenidos o fases que los actores sociales deben considerar en su aplicación, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. La toma de conciencia y la educación sobre el riesgo.
- b. El análisis de los factores y las condiciones de riesgo existentes en el entorno bajo consideración, o que podrían existir con la promoción de nuevos esquemas; así como la construcción de escenarios de riesgo de manera continua y dinámica. Este proceso exige el acceso a información fidedigna, disponible en formatos y a niveles territoriales adecuados a las posibilidades y recursos de los actores sociales involucrados.
- c. El análisis de los procesos causales del riesgo ya conocido, y la identificación de los actores sociales responsables o que contribuyen a la construcción de riesgo.
- d. La identificación de opciones de reducción del riesgo identificado, de los factores e intereses que obran en contra de la reducción, de los recursos posibles accesibles para la implementación de esquemas de reducción, y de otros factores o limitantes en cuanto a la implementación de soluciones.
- e. Un proceso de toma de decisiones sobre las soluciones más adecuadas en el contexto económico, social, cultural, y político imperante, así como la negociación de acuerdos con los actores

involucrados.

- f. El monitoreo permanente del entorno y del comportamiento de los factores de riesgo.

b. Principios básicos

Aún cuando cada contexto y caso de riesgo tendrá sus propias especificaciones y principios básicos en cuanto a la búsqueda de soluciones, la experiencia dicta una serie de consideraciones que son universalmente válidas, a saber:

- a. El riesgo tiene su expresión más concreta en el ámbito local, aún cuando sus causas pueden encontrarse en procesos generados a gran distancia de la escena del mismo. Por ejemplo, inundaciones generadas en las planicies fluviales costeras por procesos de degradación de las cuencas altas de los ríos, contaminación de fuentes subterráneas de agua por industrias ubicadas en el área de captación pluvial alejada de las zonas afectadas; procesos de desertificación provocados por cambios en los patrones de producción rural estimulados por compañías transnacionales con su centro de decisión en otros países y ciudades. Así, aun cuando el nivel local, municipal y comunitario se perfila como el más apropiado para iniciar el proceso de gestión, éste requiere ubicarse en su entorno regional, nacional o internacional, y demandará la negociación de acuerdos entre actores a estas escalas.
- b. La gestión de riesgo no puede prescindir de la participación activa y protagónica de los actores afectados, así como de una consideración de las visiones o imaginarios que estos actores tengan del problema que enfrentan, de su prioridad en su agenda cotidiana, y del contexto humano y económico en que se dé.
- c. La gestión de riesgo requiere de la consolidación de la autonomía y el poder local, así como de las organizaciones que representan a la población afectada por el riesgo.
- d. Aún cuando el nivel local se perfila como el más apropiado para iniciar y concretar la gestión de riesgo, éste no puede prescindir de estructuras, normatividad, y sistemas interinstitucionales a nivel nacional, que avalen, promuevan y estimulen la gestión sin apropiarse del proceso. La descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales es un corolario de este proceso.

D. Experiencias diversas en la gestión de riesgo en Honduras

El discurso conceptual y teórico siempre es válido y un paso imprescindible en la construcción de alternativas viables para solucionar problemas; sin embargo, las acciones siempre hablan más fuerte que las

palabras. Enseguida, a manera de ilustración, se sintetiza algunos ejemplos seleccionados de la aplicación exitosa de estrategias de gestión de riesgo en Honduras, que muestran la diversidad de mecanismos e instrumentos disponibles en procura de un mismo objetivo, promovidos en el contexto de distintos tipos de organización o institución.

1. Como parte de un programa patrocinado por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), se inició hace cinco años en el municipio de La Masica un proyecto de Fortalecimiento de las Estructuras Locales en Mitigación de Desastres (FEMID), con el apoyo de la Cooperación Alemana a través de la GTZ. El proyecto realizó actividades de capacitación y organización en el ámbito local, e instaló un sistema de alerta temprana para inundaciones, operado mediante el uso de procedimientos rudimentarios de monitoreo de amenazas, medios potentes de radio comunicación, y sustentado por capacidades locales de organización, planificación y gestión. Este sistema permitió, ante la amenaza del huracán Mitch, efectuar un proceso eficiente de evacuación temprana de población, con el resultado de que ninguna vida se perdió. Este mismo proceso ha sido apoyado por los esfuerzos de la OEA a través de su proyecto sobre "cuencas menores" en Centroamérica. (PNUD, *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, 1999; Durán, 1998)
2. El Proyecto de desarrollo rural *Lempira Sur* en Honduras, actúa en una zona caracterizada por su pobreza y aislamiento y es ilustrativo de la implementación de una estrategia multidimensional. Busca un proceso de capitalización basado en las ofertas tecnológicas y el ahorro a corto plazo para lograr la seguridad alimentaria de las familias, lo cual facilita la diversificación productiva y la conservación del ambiente. Cuando se presentó la emergencia del Mitch, en la región había 50 mil quintales de granos almacenados en silos familiares, lo cual garantizó la seguridad alimentaria de la población, que incluso donó cuatro mil quintales a damnificados de otras zonas del país. (PNUD, 1999; Durán, 1998).
3. La Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su proyecto de Amenazas Naturales de la Unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha apoyado durante años la capacitación en materia de riesgos en el país, y ha desarrollado la aplicación de metodologías para el análisis de la vulnerabilidad en los sectores de transporte, energía eléctrica y educación
4. El proyecto *Manejo de Recursos Naturales Renovables de la Cuenca del Embalse del Cajón*, de-

sarrollado a través del PNUD, busca implementar acciones que mejoren las condiciones ambientales y los niveles de vida de la población rural, a través de la sostenibilidad de la agricultura en la zona y el desarrollo forestal en la región. El proyecto estimula cambios apropiados en los sistemas y prácticas tradicionales de cultivo, de manejo y aprovechamiento de bosques, así como el mejoramiento de la producción y productividad en áreas bajas de cultivos. A través de estos procesos se ha aumentado la *resiliencia* ecológica de la zona y su resistencia frente a eventos como el Mitch. (Zilbert, 1999).

5. En colaboración con la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) y con la GTZ-CEPREDENAC, en el marco del proyecto FEMID, La Red impartió talleres de capacitación a actores nacionales y locales en la Gestión Local del Riesgo, con la pretensión de fortalecer las capacidades de análisis y formulación de alternativas de reducción de riesgo en el ámbito local (uno de estos talleres se desarrolló en la municipalidad de La Masica).

E. El Sistema de las Naciones Unidas y su compromiso con la gestión de riesgo

El Sistema de las Naciones Unidas en Honduras tiene la intención firme de hacer del principio de la gestión de riesgo un eje articulador de sus acciones y actividades en el país, de acuerdo con las directrices de la organización referentes al problema de los desastres y en consonancia con la búsqueda de la reconstrucción con transformación. Asimismo, tanto la declaración del *Quinquenio para la Reducción de la Vulnerabilidad en Centroamérica (2000-2004)* realizada por los Presidentes Centroamericanos en la Cumbre celebrada en Guatemala entre el 17 y 19 de octubre de 1999, como las lecciones que dejó el impacto del huracán Mitch y los primeros esfuerzos de la reconstrucción en Honduras, han sido determinantes para esta iniciativa.

El Sistema ha introducido el principio de reducción de riesgo en los proyectos y programas normales que impulsa en el país en búsqueda de la sostenibilidad, el alivio de la pobreza, la transparencia y el fortalecimiento de la democracia y la descentralización. Igualmente, varias agencias del Sistema han promovido –en colaboración con los demás países– un proceso de elaboración de programas específicos sobre la gestión de riesgo en los ámbitos nacional y regional, que se espera fortalecer en el futuro a través de la priorización de la gestión de riesgo en el contexto de lo local. A lo largo de los años venideros, el Sistema prevé jugar un papel dinámico en la introducción de un enfoque de gestión de riesgo en los planes y proyectos de otras

instancias y organizaciones nacionales e internacionales.

Bibliografía

- ANDERSON, Mary y Peter Woodrow. (1989) *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Colorado Westview Press.
- BLAIKIE, Piers et al. (1996) *Vulnerabilidad. El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres*. La Red IT Perú Tercer Mundo Editores, Colombia.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (1999) "Honduras: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Huracán Mitch, 1998" Mimeo.
- CUNY, Fred (1983) *Disasters and Development*. Oxford University Press.
- DURÁN, Rolando. (1998). "Centroamérica Después de Mitch: Gestión de Riesgo y Preparativos para Desastres. Una Tarea Pendiente" Informe Regional del Huracán Mitch, CEPREDENAC
- HERZER, Hilda y R. Gurevich (1996) "Degradación y desastres: Parecidos y diferentes. Tres casos Argentinos para pensar y algunas dudas para plantear". En Fernández, María Augusta. *Ciudades en Riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. LA RED, USAID. Lima, Perú.
- HEWITT, Kenneth (1997) *Regions of Risk*. Longman Press.
- LAVELL, Allan (1996) "Degradación Ambiental. Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos". En Fernández, María Augusta. *Ciudades en Riesgo*. LA Red. USAID. Lima, Perú.
- LAVELL, Allan (1998) "Decision Making and Risk Management" Ponencia presentada en la Conferencia: *Fostering Cooperation in Science and Technology for Caribbean Development Port of Spain*, Setiembre, 1998.
- LAVELL, Allan. (1999, en edición) "Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre. El Caso de Mitch en Centroamérica" En Nowalski, Jorge (a ser publicado por el Banco Interamericano para el Desarrollo)
- LAVELL, Allan (1998) "Un Encuentro con la Verdad: los Desastres en América Latina durante 1998". En *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, año 2. FLACSO. Nueva Sociedad.
- MASKREY, Andrew. (1998) *Navegando entre Brumas. La aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al análisis del Riesgo en América Latina*. La Red, ITDG. Tercer Mundo Editores, Colombia
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación en Casos de Desastre (1999) *Crónicas de Desastres: Huracanes Georges y Mitch, 1998*. Washington D.C.
- PNUD, Proyecto Estado de la Nación. (1999) *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Editorama S.A. San José, Costa Rica.
- WILCHES CHAUX, Gustavo. (1993) "La Vulnerabilidad Global" En Maskrey, A. (ed.) *Los Desastres no son Naturales*. La Red Tercer Mundo Editores, Colombia
- WILCHES CHAUX, Gustavo (1998). *Auge, Caída y Levantada de Felipe Pimillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy Correr el Riesgo: Guía de La Red para la Gestión Local del Riesgo*. La Red IT Perú. Quito, Ecuador
- ZILBERTH S., Linda (1999) "Programa para la gestión de riesgo y la reducción de desastres en Honduras." Gobierno de Honduras, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mimeo.

Documentos consultados

- "Avances en la reconstrucción y transformación nacional" Agosto 20, 1999 (sin autor)
- "El Sistema de Naciones Unidas en la Reconstrucción y Transformación de Honduras 1999" (sin autor)
- "Field Operations", Honduras, March-May 1999. (sin autor)
- "Hurricane Mitch Coordination of the UN System Response in Honduras". February, 1999 (sin autor).
- "Las Naciones Unidas: Socios en la reconstrucción y transformación de América
- Central Documento para el Segundo Encuentro del Grupo Consultivo para la Transformación y Reconstrucción de AC". Estocolmo, Suecia. Mayo 1999 (sin autor)
- Comisión Económica para América Latina (1999) "Honduras: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Huracán Mitch, 1998." Mimeo.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (1999) "Honduras desde la perspectiva de la Auditoría Social". Tegucigalpa, marzo de 1999.
- Gabinete Especial de la Reconstrucción Nacional de Honduras (1999) "Plan Maestro de la reconstrucción y transformación nacional" Versión Resumida, Reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo, Suecia, mayo 25-28, 1999.
- Gobierno de Honduras "Priorización y programación de proyectos del plan maestro de reconstrucción y transformación nacional". Junio 1999-12-09
- DGA/SICA-CCAD//UNDP/UNEP/ECLA (1999) "Regional Cooperation to Reduce Environmental vulnerability and Promote Sustainable Development in Central America." Mimeo
- OCHA/UNICEF/PNUD/OPS-OMS (1999) "Joint Disaster Response and Recovery Mission to Central America as a follow-up to Hurricane Mitch". Volume 1: Report. February 1999.
- OPS/OMS (1999) "Crónicas de Desastres Huracanes Georges y Mitch 1998" Washington, septiembre de 1999.
- PMA (1998) "Emergencia y operación prolongada de socorro y recuperación regional". Mimeo.
- PNUD (1999) "Apoyo a la transformación de Honduras después del Mitch" Tegucigalpa, agosto de 1999. Mimeo.
- PNUD (1999) "Cooperación del Sistema de Naciones Unidas ante los escenarios de riesgo próximo en Honduras" Mayo de 1999
- PNUD (1999) "Apoyo a la Reconstrucción y Transformación de Honduras después del Huracán Mitch" Tegucigalpa, agosto de 1999
- Secretaría de Salud de Honduras (1999) "Huracán Mitch en Honduras". Serie Crónicas De Desastres. Tegucigalpa, febrero de 1999.
- SICA/CCAD/DGMA (1999) "Estrategia para reducir la vulnerabilidad ambiental de la región centroamericana frente a los desastres naturales" El Salvador, mayo de 1999-12-09
- Sistema de Naciones Unidas, Honduras (1999) "Cooperación del Sistema de Naciones Unidas ante los escenarios de riesgo próximo en Honduras", Mayo de 1999
- UNDP (1998) "Umbrella Project on Reinstallation and Rehabilitation for Honduras" November 30, 1998.
- Zilbert S, Linda (1999) "Programa para la gestión del riesgo y la reducción de desastres en Honduras" Gobierno de Honduras, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mimeo

Siglas utilizadas

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina)
- DIRDN (Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales)

- ERD (División de Respuesta a Emergencias).
- FAO (Fondo para la Agricultura)
- FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola).
- FNUAP (Fondo de Naciones Unidas de Población).
- LA RED (La Red de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres en América Latina).
- OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios).
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones).
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial).
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud).
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).
- PMA (Programa Mundial de Alimentos).
- SETCO (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional).
- UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para Atención en caso de Desastre)
- UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

Colección Cuadernos de Prospectiva 3

«El desastre ocasionado por el paso del huracán y tormenta tropical Mitch por el territorio Hondureño, fue calificado como uno de los más grandes e impactantes sufridos en el continente americano durante los últimos siglos. Rebasó en mucho las capacidades nacionales de respuesta y atención de la emergencia y catapultó las necesidades regionales para la rehabilitación y la reconstrucción, a la vez que atrajo un flujo de asistencia y apoyo internacional casi sin precedentes, movilizado a través de múltiples agencias y organismos. Las muestras de solidaridad con el pueblo hondureño, y con América Central en general, fueron excepcionales.

El Sistema de las Naciones Unidas fue una de las organizaciones internacionales que se hizo presente durante todo el proceso del desastre, entre octubre de 1998 y el presente, por medio de sus agencias en Honduras y con el apoyo de su personal y recursos a escala mundial. Más allá de la importancia de la labor desarrollada en el país en búsqueda de un proceso de recuperación y transformación, la acción desplegada durante 1998 por las agencias que componen el Sistema de las Naciones Unidas deja múltiples lecciones y aprendizajes en cuanto a las formas de mejorar el quehacer institucional frente a los riesgos y desastres en el futuro. Esta experiencia demanda ser sistematizada, evaluada e interiorizada; pues solamente así se puede pretender seguir avanzando en la eficiencia y eficacia de las acciones promovidas e implementadas. Las lecciones derivadas del quehacer del Sistema en Honduras son, además, de gran importancia para el mismo en otras partes del mundo donde los desastres se suceden hoy en día con frecuencia.

El objetivo principal de este documento es presentar un análisis del quehacer del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras frente al desastre ocasionado por el paso del huracán Mitch, a través de una síntesis de las conclusiones más relevantes en forma de lecciones aprendidas, y de la presentación de los enfoques y líneas de acción más urgentes y trascendentes para el futuro.»

Allan Lavell británico, Ph D. en Geografía de la London School of Economics and Political Science. Se desempeña actualmente como Coordinador del Programa de Investigaciones Sociales sobre Riesgo y Desastres, de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Miembro fundador de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Ha sido profesor e investigador en El Colegio de México, la UNAM, la Universidad Metropolitana Autónoma de México, la Universidad de Londres, el CSUCA, las universidades de Costa Rica y de Buenos Aires. Tiene 93 publicaciones científicas sobre desarrollo urbano y regional. Actualmente es miembro del Comité de Desastres de la Unión Internacional de Geografía.

Manuel Arguello Rodríguez costarricense, es especialista profesional en sociología, arquitectura y geografía. Doctorado (Ph D) en planificación urbano-regional y desarrollo (geografía) en el UCL (Universidad de Londres, Inglaterra). Licenciatura en sociología y bachillerato en arquitectura. Graduado de la primera promoción de la Maestría Centroamericana en Sociología. Catedrático de la UNA en Costa Rica y en diversas universidades latinoamericanas. Autor y coautor de cinco libros y diversos artículos especializados. Consultor de agencias internacionales como PNUD, AID, BID, BM y otras.