

los técnicos y equipos de SUMA y expertos de OCHA) se entrelazaron con las instituciones nacionales responsables de agua y alcantarillados y las demás entidades públicas, privadas y voluntarias nacionales.

Los programas de distribución de alimentos y semillas, lo mismo que el apoyo técnico en el campo forestal (PMA), se constituyeron en un solo proceso continuado de apoyo desde la reacción inmediata hasta la rehabilitación progresiva de lo que se puede interpretar como un daño o impacto continuado a lo largo de los meses de la nueva temporada seca y la subsiguiente época de lluvias.

B. Formas propias de organización y coordinación del sistema

El sistema creó organismos propios y localizó representantes en diversos lugares, a la vez que organizó entes de coordinación nacional paralelos y en apoyo subsidiario y solidario con sus equivalentes gubernamentales. Los *centros de control y operación* de atención de la emergencia funcionaron simultáneos a los apoyos particulares a las instituciones nacionales por parte de los organismos internacionales especializados. El Sistema dio un apoyo directo especializado en cada sector y respondió con actividades conjuntas e iniciativas alternativas ahí donde la institucionalidad nacional se reveló especialmente débil, o en aquellos sitios donde la destrucción la incapacitó y debilitó a los cuerpos privados.

Se debe destacar la perspectiva de apoyar las iniciativas privadas y los planes de trabajo de las organizaciones no gubernamentales y de los municipios, no como algo residual, sino como uno de los ejes privilegiados del accionar de todo el Sistema de Naciones Unidas. Igualmente, se debe destacar la cooperación conjunta que se dio con organismos multilaterales financieros y de países donantes, de manera que a través de las Naciones Unidas se constituyó un sistema de nivel superior y más amplio que el de la organización normal de la cooperación internacional.

La operación directa en el campo se lanzó como un proyecto² de organización para fortalecer lo local, aumentar la sensibilidad sobre la necesidad de planificar las tareas, mejorar la velocidad de respuesta, y mejorar las previas condiciones de colaboración con entes privados y no gubernamentales, a través de la identificación de pautas y puntos de contacto y coincidencia. Además, se pretendía mejorar la efectividad de la información, no sólo por su recolección veloz sino por su calidad y pertinencia. Ello implicó una perspectiva clara de que los desastres ocurren tanto a escala nacional en forma de impacto global en la sociedad y la economía, como en el nivel local e incluso en el del caserío y la familia. Este modelo de intervención experimentado y exitoso debería consolidarse como un esquema normal de trabajo del Sistema y sus agen-

cias.

En todo el proceso debe destacarse la organización del llamado *Grupo Temático sobre Desastres (GTD)*, en el que delegados de perfil técnico de diversas agencias, como PNUD, PMA, UNICEF, OIM, FNUAP, UNESCO y OPS, trabajaron conjuntamente en la programación, coordinación, intercambio de información y soporte mutuo.

En Honduras se ha subrayado, además, la importancia de la equidad de género como una pauta de conducta y una característica de todos los proyectos impulsados y, aunque ello es todavía una propuesta y no una permanente realidad, el peso de los programas de las Naciones Unidas constituye una importante oportunidad para hacer avanzar esta perspectiva. En este aspecto se ha destacado la labor de FNUAP con mujeres en albergues, en especial su trabajo sobre salud reproductiva, educación y acciones contra la agresión.

En el contexto del desastre ocasionado por el huracán Mitch, se ha destacado un elemento aparentemente obvio pero muchas veces olvidado: la búsqueda de la preservación y conservación del ambiente. Ello es ya muy conocido en los foros internacionales y literatura especializada vinculada con el tratamiento y explicación de la ocurrencia de desastres, pero no lo es en la aplicación directa de programas productivos apoyados por la cooperación internacional, los que muchas veces se limitan a apoyar las actividades en marcha, sin reorientar sus estrategias ambientales o promover un cambio en la técnica y usos del suelo.

C. Iniciativas innovadoras en la gestión y ejecución

El Sistema no sólo fortaleció su propia organización y funcionamiento típico en condiciones normales, sino que innovó y redobló su capacidad para responder en forma rápida, flexible y oportuna frente a la inmensa demanda a que fue sometido. Sin duda, la principal innovación se reflejó en los nuevos equipos de respuesta, análisis, planificación y seguimiento en el campo y su coordinación territorial conjunta con todo el Sistema; todo ello sin perder los niveles de especialidad y cobertura territorial de los proyectos concretos preexistentes. Los equipos de campo no sólo respondieron a la emergencia de entonces, sino que ampliaron la capacidad del Sistema para tener una mejor perspectiva de futuro sobre el papel de la cooperación internacional en los procesos que deberían ser guiados luego por el concepto básico de gestión de riesgo.

Los estudios técnicos y el apoyo en la preparación nacional de un plan para la reconstrucción, con técni-

² Proyecto *Field Operations* coordinado por el PNUD

cas, información y propuestas conceptuales, programáticas y administrativas modernas, implicaron una innovación respecto de la atención a otras emergencias. El Sistema de Naciones Unidas jugó un papel fundamental en el apoyo para la elaboración del *Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional* y otras diversas iniciativas de organización global de la asistencia.

Las *Mesas de Coordinación Temáticas* que se reunieron semanalmente y a las que asistían donantes, Gobierno y organismos multilaterales de crédito, con la coordinación de los representantes sectoriales del PNUD, permitieron desarrollar una nueva perspectiva de la coordinación de acciones en campos como infraestructura, ambiente y educación. Estas acciones han evolucionado hasta constituir equipos de trabajo estables que han tenido continuidad en su funcionamiento.

Una iniciativa de gran impacto y que requiere subsecuentes evaluaciones para impulsar su replicabilidad, fue la de construir nuevas unidades de habitación que permitieran trasladar los refugiados desde las escuelas y otros edificios públicos donde se ubicaron originalmente, y de esa forma permitir el inicio y continuidad del curso lectivo de 1999. Ello implicó un especial esfuerzo de construcción, traslado y reubicación, tanto por parte de centenares de familias, como de las autoridades locales. Se evidenció así el interés de fortalecer y consolidar vectores de desarrollo principales, como lo es la educación.

La introducción de la población emigrante como tema principal y como parte de la población especialmente vulnerable ha constituido una innovación importante, sobre todo luego del establecimiento de la OIM y la UNESCO en Honduras en fechas posteriores al impacto y en razón, precisamente, del mismo. Las condiciones de la población emigrante del campo a la ciudad, de la que se mueve desde zonas devastadas a zonas más seguras, y desde zonas de alto riesgo a nuevas zonas de explotación agrícola, forman parte de la situación de desastre. Su atención y reinserción social requieren de un trabajo especial con pobladores rurales, labor que apenas se inició con el proceso de rehabilitación y reconstrucción, pero que se subrayó como problema esencial a tratar desde los propios días de la emergencia. A este respecto, se ha motivado la intervención directa de nuevas agencias del Sistema a través de la realización de los censos y del trabajo con población en albergues, entre otras tareas. También se ha desarrollado acciones con la población de la Mosquitia, en el marco de un programa multiagencial adaptado a las especificidades étnicas, lingüísticas y regionales, que incluye salud reproductiva, prevención de desastres y capacitación del recurso humano local, entre otros.

D. Resultados inmediatos de las experiencias desarrolladas

Es usual que las transiciones entre diferentes etapas o momentos impliquen un decaimiento en la capacidad de respuesta de los sistemas de cooperantes y una vuelta a la rutina. Una importante innovación es haber tenido dinamismo y flexibilidad durante la transición de unas tareas a otras, y entre las etapas del proceso. No obstante, ello puede interrumpirse fácilmente si decae el liderazgo y la coordinación en tiempos normales. Recordar que en Honduras la vulnerabilidad altísima y la ocurrencia temporal de impactos es lo normal, ayuda a comprender la necesidad de aprender la lección y trabajar todo el año, no sólo durante los períodos de emergencia.

Las acciones tomadas han permitido reconstruir las condiciones de vida de cientos de familias y reubicarlas en sitios seguros, es decir, superar la emergencia a la vez que mitigar y prevenir los futuros impactos de fenómenos similares (o de la simple temporada lluviosa normal). No obstante, faltan miles, y otras tantas ya se reubicaron o reconstruyeron sus bienes por sus propios medios y solos, sin apoyo externo alguno.

Los resultados alcanzados se pueden identificar en áreas que van desde la evacuación de personas en peligro, hasta el apoyo de las nuevas experiencias de alerta temprana y movilización comunitaria, pasando por la dotación directa de viviendas, semillas, utensilios, apoyo técnico y financiero, lo mismo que la renovación y modernización de las estructuras especializadas para atender emergencias, tanto en la ciudad como en las vastas zonas rurales.

Con las acciones llevadas a cabo y la reflexión alcanzada, se ha logrado divulgar un concepto de desarrollo hasta ahora poco arraigado: se ha aprovechado la oportunidad de convencer tanto a las altas esferas gubernamentales como a los municipios y las aldeas, sobre lo bondadoso de una perspectiva progresiva del desarrollo, armoniosa con la naturaleza y con un cálculo adecuado del riesgo que vale la pena correr, sin que los costos resulten luego abrumadores. Pero el trabajo apenas empieza, y se requiere involucrar y convencer a otros muchos sectores de la sociedad hondureña, en especial los empresariales y organizaciones nacionales privadas.

Las agencias particulares desarrollaron planes operativos de contingencia y, con el apoyo de voluntarios internacionales y nacionales de Naciones Unidas, actuaron en auxilio inmediato de las víctimas y colaboraron en la restitución mínima de sus condiciones de vida. Se sucedieron los vuelos interoceánicos para movilizar alimentos y suministros de emergencia, junto a la puesta en disposición de generosas donaciones desde todo el orbe. No obstante, esta cooperación directa no constituyó el principal resultado, ya que lo más destacado del proceso fue la posibilidad de resti-

tuir al sistema el dinamismo que en condiciones normales no siempre logra alcanzar. Con ello fue posible descubrir las múltiples variantes de los impactos localizados en las pequeñas agrupaciones de familias, y a la vez responder en forma masiva a la gigantesca demanda de los pobladores de la capital del país.

E. Coordinación regional y con agencias donantes

La coordinación con las agencias donantes se reveló muy eficiente desde el mismo momento de la emergencia, durante los dos o tres días iniciales del fenómeno, incluso antes de que entrara a territorio ístmico. Ya en aquel momento se estaba en coordinación con organismos del proceso de integración, agencias de cooperación, agencias del Sistema de las Naciones Unidas y países donantes, para reorientar proyectos y programas de apoyo y financiamiento.

En los momentos sucesivos, en especial luego del impacto sobre Tegucigalpa, el papel del Sistema de las Naciones Unidas debió superarse aún más para darle soporte a las instituciones normales y a las nuevas formas organizativas gubernamentales de coordinación conformadas por Ministros de Estado, que asumieron la función directiva en el más alto nivel de gobierno. Más adelante, las estructuras de coordinación llegaron a una nueva etapa al desarrollar por sí solas sus redes de comunicación y sus propias iniciativas para el apoyo a la población y las organizaciones nacionales. Luego, debieron entrar en una nueva etapa de evaluación técnica, de descubrimiento de los vacíos nacionales y de programación de tareas para la superación de tales vacíos, tanto en lo institucional-organizativo como en la capacidad técnica, profesional y de proyección programática. Etapas sucesivas mostraron en toda su magnitud la inmensa vulnerabilidad prevaleciente, y a la vez la necesidad de un mayor esfuerzo internacional para lograr no sólo superar las condiciones dejadas por el impacto de octubre de 1998, sino también por las subsiguientes pérdidas de la temporada lluviosa de 1999.

F. Relación con organismos privados y humanitarios

Los organismos privados y humanitarios que normalmente están vinculados a proyectos liderados por el Sistema de las Naciones Unidas, desarrollaron sus propias iniciativas y aceptaron el liderazgo del Sistema y sus equipos de coordinación para aunar esfuerzos. No obstante, se dieron múltiples intervenciones más o menos aisladas desde el sector privado y de apoyo humanitario internacional. Un grave vacío en el país es la ausencia en muchos municipios de organismos humanitarios y de ayuda en emergencias. No sólo son débiles o inexistentes los comités locales de emer-

gencia, sino que en decenas de municipios no hay ni siquiera bomberos o *cruzrojoistas*, y mucho menos capacidad de transporte, utensilios o instrumentos para atender emergencias de cualquier tipo.

La institucionalidad especializada en atención de emergencias no sólo era muy débil económica, administrativa y técnicamente, sino que además de ninguna manera estaba en capacidad de enfrentar un desastre de escala nacional, en particular debido al excesivo centralismo y los modelos de trabajo más bien tradicionales, asistencialistas y poco participativos que mantenía. Ello implicó un despliegue mucho más intenso de las medidas inmediatas de apoyo por parte de organismos internacionales vinculados a procesos de ayuda humanitaria, y un esfuerzo redoblado en fases sucesivas para impulsar la organización comunitaria hacia su conformación. En fases recientes de proyectos de rehabilitación, se ha coordinado con organismos del voluntariado internacional y se ha promovido su constitución a escala local y municipal, en especial en algunos municipios rurales.

G. Papel desempeñado en la movilización de recursos nacionales

Los aportes del Sistema de las Naciones Unidas fueron esenciales para movilizar recursos nacionales y locales. El estado de postración que deja un impacto tal y la consuetudinaria carencia de recursos son suficientes como para simplemente desfallecer; pero la iniciativa hacia la rehabilitación, con la disposición de nuevos fondos y energías, motiva la movilización y potencia la capacidad local de generar nuevos recursos e innovaciones.

La experiencia de Honduras abunda en ejemplos que van desde la simple respuesta privada, en la que una familia o un individuo sale a contribuir con los cooperantes, hasta las reacciones de un municipio al modificar su estructura presupuestaria para adoptar principios y conceptos impulsados por proyectos concretos de cooperación internacional.

Son múltiples los ejemplos heroicos y las muestras de solidaridad que se presentaron durante los días de la emergencia, pero lo fueron aún más los que continuaron durante los largos meses de la nueva temporada lluviosa. Cientos de comunidades no lograron reparar mínimamente sus caminos de acceso, puentes y sus instalaciones escolares formales antes del inicio del nuevo año escolar, la temporada lluviosa o la época de cosechas. Ello implicó que se utilizaran instalaciones y vías alternativas, lo mismo que con un poco de apoyo externo los vecinos repararan sus puentes de hamaca, reconstruyeran o arreglaran sus propios caminos.

Con un apoyo mínimo, muchas personas reconstruyeron o repararon sus viviendas, mientras continuaban viviendo en casas de amigos o vecinos por meses

y meses. Lo mismo sucedió con las lecciones escolares y colegiales, que han encontrado albergue en instalaciones privadas (casas, bodegas, etc.) cedidas por sus propietarios y adaptadas para sus nuevas funciones con un pequeño apoyo de la cooperación internacional y el esfuerzo local; y ahí seguían hacia el final del curso lectivo de 1999, cuando Honduras de nuevo fue impactada por el paso de la Tormenta Katrina en el Caribe.

La experiencia de la rehabilitación y el inicio de la reconstrucción mostraron en toda su extensión el valor de la cooperación para potenciar y motivar el uso de recursos locales. Aún así, se requiere nuevos esfuerzos de evaluación de eficiencia y eficacia de la labor y el uso de recursos técnicos y financieros en todas las etapas hasta ahora vividas, de manera que se contabilice no sólo los recursos externos, sino también los aportados por las familias, las organizaciones y las instituciones privadas o públicas nacionales y regionales. Esto último normalmente no aparece en las cuentas de costos ni en las de logros.

IV. El Sistema de las Naciones Unidas y su función en el proceso de rehabilitación y reconstrucción

A. El proceso inmediato de rehabilitación

La rehabilitación inició en los propios días en que se vivía el impacto del huracán Mitch. No fue una etapa posterior claramente diferenciada, pues implicó generar nuevas estructuras institucionales a todos los niveles para reponer o construir—donde éstos no existían— los instrumentos de gobernabilidad.

El diseño de la rehabilitación no abarcó todo el país, sino comunidades o municipios escogidos. La inversión directa propiamente dicha tuvo muy diversos resultados, ya que mientras hubo una enorme concentración de recursos en algunos sitios (como La Masica, Atlántida), prácticamente no se inició ningún programa de rehabilitación en otros lugares, incluyendo municipios vecinos del mismo Departamento.

Se han presentado muchas debilidades en el uso de recursos para la rehabilitación de bordas, puentes, carreteras y caminos, donde las nuevas lluvias han vuelto a destruir lo realizado. Ello muestra deficiencias en el diseño o calidad de la construcción, a pesar del esfuerzo por brindar apoyo técnico oportuno. Las enseñanzas deben sistematizarse para evitar la reincidencia y desperdiciar recursos en puentes que se caen y bordas recién construidas que se lavan, o en sistemas de alerta que se interrumpen con la primera crecida y las primeras lluvias.

Sin embargo, muchas comunidades y decenas de miles de familias iniciaron su propia rehabilitación con escaso apoyo externo, o concentrado sólo en ciertas áreas, como la de producción a través del suministro

de semillas y la asistencia técnica. Este tipo de apoyo ha permitido a las familias subsistir, pero no superar su vulnerabilidad y condición de alto riesgo. Por otra parte, el propio trabajo ha sido la base de la reconstrucción de viviendas e infraestructuras.

Todo el proceso no ha logrado implantar las normas de control de calidad, acreditación y estandarización mínimas para asegurar la adjudicación y ejecución de los fondos disponibles a las necesidades más perentorias o a las tareas dirigidas a alcanzar los máximos niveles de beneficio social al menor costo social. No se ha aplicado con suficiente rigor los criterios de rentabilidad social en el uso de los recursos externos y en la utilización de la propia energía de los pobladores y las organizaciones—incluido el gobierno central. Ello conlleva la pérdida de información indispensable para evaluaciones sucesivas del avance relativo de los proyectos.

La colaboración más escasa en todo el proceso ha sido la requerida para la rehabilitación psicosocial, para la reparación de las redes de apoyo social y cultural, para la reconstitución de las raíces y el arraigo de las miles de familias desplazadas y refugiadas; aun cuando algunas agencias, como es el caso de la OPS, han desarrollado alguna acción. Ha brillado por su ausencia el apoyo para la rehabilitación espiritual y emocional de las familias que sufrieron grandes pérdidas y de las que han residido por muchos meses o siguen residiendo en refugios, ranchos improvisados a orillas de carreteras y en zonas urbanas “transitorias”. Aparte de tareas de registro (OIM) y recreativas (UNESCO-UNICEF), ni siquiera ha habido suficiente apoyo para estudiar las formas e impactos prolongados de la ruptura de la vida cotidiana y la violencia concentrada a que han estado sometidas estas familias, en especial las mujeres y las niñas y niños. La rehabilitación se ha concentrado en construir obras para el funcionamiento mínimo de la producción y la circulación, pero ha dejado de lado la vida de los seres humanos, o al menos ha apoyado poco esta rehabilitación necesaria e indispensable.

La distribución y entrega oportuna de alimentos y semillas, en la que tuvo un papel destacado el Programa Mundial de Alimentos (PMA), permitió que los refugiados y víctimas directas que sobrevivieron, logran subsistir también en los días y semanas siguientes, y además que hubiera nuevas cosechas de alimentos meses después. Las suboficinas, bodegas e instalaciones portuarias del PMA, tuvieron que dar un salto en el volumen y la celeridad de su accionar para atender la inmensa demanda súbita.

Asimismo, diversas agencias han incidido en áreas específicas, tales como la agrícola y forestal, o en la de producción de alimentos (FAO), tanto en la entrega de semillas, como en la capacitación y organización de cursos y la contratación directa de expertos. Decenas de comunidades y miles de productores de todo

el país obtuvieron apoyo para la rehabilitación de sus tierras, pozos, sistemas de agua, provisión de herramientas, aves de cría y equipos.

La OIM impulsó actividades directamente vinculadas con su quehacer, como los *censos nacionales* en los albergues y otras relacionadas con la transición de los refugiados hacia la estabilidad; sumado a esto emprendió también otros proyectos innovadores y comprehensivos, como el de las Comunidades de Habitación en Transición (CHAT), en coordinación con otras agencias del sistema. El impacto de estos centros difícilmente puede ser medido, pues es su ausencia lo que permite observar la restricción del uso normal de instalaciones para otras múltiples tareas. Poco se sabe sobre el sufrimiento y el inmenso impacto emocional de la residencia en albergues improvisados y escasamente servidos, especialmente en lo relativo a la violencia, los abusos y la agresión contra mujeres y la niñez. La acción conjunta del Sistema se muestra también en este proyecto, con la participación decidida de la OPS/OMS. Esta agencia da normalmente un aporte primordial al funcionamiento de los sistemas nacionales de salud, pero durante la emergencia redobló sus esfuerzos en áreas como la vigilancia epidemiológica, la movilización de especialistas y equipos de intervención especializados, la normalización de condiciones sanitarias, y la educación para la salud.

La misma magnitud y extensión territorial de los daños y pérdidas, así como del impacto humano y económico, plantearon difíciles retos para las tareas de rehabilitación y reconstrucción en el país y para las prioridades, decisiones y enfoques a adoptar y, en especial, a ejecutar. Dichos retos pueden resumirse de la siguiente forma:

- a La búsqueda de estrategias que garantizaran la atención no solamente a las necesidades de las unidades productivas e infraestructura que da soporte a la economía formal moderna del país, sino también a las necesidades del vasto número de pobladores y familias de escasos recursos.
- b La manera de agilizar la transferencia y uso de los recursos disponibles para la reconstrucción, de tal forma que importantes sectores de la población pobre no reconstruyeran espontáneamente peores condiciones de vulnerabilidad y riesgo que las que existían con anterioridad, y que fueron un componente importante en la explicación de la destrucción y demás resultados del impacto.
- c La forma más apropiada de coordinar el proceso de reconstrucción y los organismos adecuados para encargarse de sus distintas facetas en las diferentes zonas del país
- d La manera de promover un proceso de reconstrucción participativo, que involucrara de forma protagónica los municipios, comunidades, pobladores y otros actores sociales locales afectados por

el desastre.

- e. Cómo agilizar el proceso de tal forma que el país no se encontrara en un estado de vulnerabilidad tal que la próxima temporada de lluvias y huracanes sorprendiera causando otros tantos desastres.
- f. La manera de establecer un adecuado balance entre la urgencia de la reconstrucción –medida en términos de reestimar la economía, restablecer la producción y el comercio, crear fuentes de empleo y reparar o construir nueva infraestructura– y la necesidad de garantizar la seguridad de estos elementos en lo que se refiere a su vulnerabilidad futura frente a huracanes e inundaciones. Es decir, cómo reconstruir con transformación de las condiciones de existencia de las personas y las cosas

B. Los proyectos de reconstrucción y transformación

Entre los “grandes desafíos” de la región que atañen a la cooperación internacional, están los de consolidar la coordinación y fortalecer la institucionalidad regional en prevención y atención de desastres, fortalecer la aplicación de un enfoque de planificación bioregional, e intensificar la difusión e intercambio de experiencias exitosas. De hecho, los nuevos modelos de coordinación experimentados por el Sistema de las Naciones Unidas en Honduras, han ido atendiendo y construyendo experiencias en cada uno de esos desafíos, de manera que podrían ser replicados en toda la región.

Los grandes proyectos de reconstrucción física de los ejes logísticos y los nodos estratégicos para la producción y el funcionamiento de la sociedad como un todo, avanzaron aceleradamente, de manera que la red internacional de comercio centroamericano se pudo poner en funcionamiento muy rápidamente. Las principales carreteras y puertos recibieron un gran impacto y también una gran inversión reconstructiva poco después, lo que permitió el restablecimiento de la dinámica de la sociedad como conjunto. No obstante, durante todo el año subsiguiente al impacto, miles de pobladores y comunidades seguían sin recibir el préstamo oportuno y los materiales necesarios para reparar los caminos o rehacer sus procesos normales de vida.

En todas las iniciativas ha habido alguna participación directa o subsidiaria de agencias del Sistema de las Naciones Unidas, ya sea mediante el apoyo técnico inicial o por la continuada colaboración y soporte en su diseño, o por la participación en la ejecución de numerosos proyectos. En el proceso de más largo plazo se han planteado proyectos y acciones concretas para fortalecer la capacidad de la institucionalidad especializada en atención de emergencias, específicamente para darle mayor capacidad a COPECO y

toda su estructura de apoyo regional, municipal y local. Igualmente, estas acciones se dirigen a darle un mayor nivel técnico y tecnológico a esa institución, junto al fortalecimiento de su agilidad, flexibilidad, cobertura y capacidad de coordinación. En esta dirección, diversos donantes han puesto a disposición equipos especializados, y el PNUD ha canalizado las ayudas e impulsado los procedimientos para su utilización y la capacitación del personal responsable.

Entre las iniciativas de carácter más permanente se encuentran las que apoyan la sostenibilidad en proyectos de infraestructura social, de generación de ingresos, de fortalecimiento de los municipios, de producción de información de carácter censal, entre otros; todos los cuales se han reorientado para responder a los nuevos *escenarios de riesgo* que presenta Honduras en la actualidad.

La UNICEF ha jugado un papel central a través de los diversos proyectos referidos a niñez y familia, y de su participación desde esta especialidad en iniciativas conjuntas; pero más allá de esto, ha trabajado en los procesos de reconstrucción de poblados enteros en áreas como salud, vivienda y prevención de desastres. Grandes proyectos de saneamiento, acceso al agua potable y educación, dirigidos a la protección de las nuevas generaciones, empiezan a hacer visible la reconstrucción del país.

Si bien el PMA tuvo un destacado papel en la emergencia misma y los meses subsiguientes, con la entrega inmediata de alimentos por ejemplo, su trabajo en la transformación se verá a lo largo de los años. Al actuar en colaboración con agencias como FAO, ACNUR o FIDA, y con los productores agrícolas en tareas de conservación de tierras y programas de alimentos por trabajo, se logra el triple objetivo de crear empleo, recibir alimentos y desarrollar obras de infraestructura.

Muchas de las actividades de apoyo al desarrollo no necesariamente aparecen claramente vinculadas a las tareas de "reconstrucción" o de "transformación". Lo cierto es que pequeñas modificaciones a los proyectos en marcha o en perspectiva permiten orientar el camino seguido. A la vez, problemas ya de por sí graves adquieren niveles de tragedia en razón de las degradadas condiciones posteriores a un impacto dramático. El caso de los programas de salud sexual y reproductiva, o de atención especial de personas vulnerables, desarrollados por el *Programa de país* del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), ilustra este tipo de cambios metodológicos del Sistema. Esta misma agencia, desarrolla también tareas en aspectos que son efectos directos del impacto, como la atención a la población en albergues.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) es un ejemplo claro de la cooperación para el desarrollo con un carácter de transformación, al poner en práctica o modificar, en-

tre otros, programas tendientes a mejorar la capacidad competitiva de las industrias locales, lo mismo que la producción forestal, especialmente en pequeñas y medianas industrias. Este mismo tipo de lógica de futuro tienen los programas culturales y de promoción de la ciencia y tecnología que impulsa la UNESCO

V. Las lecciones aprendidas y los retos para el futuro

A. Sobre la situación general del país: riesgo e institucionalidad

1. La vulnerabilidad: causa fundamental de los desastres

La inmensa vulnerabilidad de Honduras frente a las amenazas físicas, acumulada a lo largo de cientos de años, es probablemente la más importante lección de todo el proceso del desastre provocado por el Huracán Mitch.

El país se puede analizar mediante los principales indicadores de calidad de vida y de desarrollo económico, con lo que se obtienen resultados muy claros de extrema pobreza y bajos niveles de avance en lo que se refiere a los indicadores básicos de desarrollo humano. La experiencia de octubre de 1998 reveló que estas condiciones no sólo indican una vida cotidiana de penurias y baja calidad para millones de hondureños, sino que también constituyen el verdadero origen de la magnitud de los daños personales y económicos sufridos como sociedad. Su debilidad, incapacidad, falta de resistencia y escasa agilidad para soportar y responder, son los aspectos que se revelaron con las fuertes lluvias, las crecidas e inundaciones y las avalanchas, deslizamientos y desprendimientos de tierra, lodo y roca. La vulnerabilidad social es la principal causante del permanente riesgo en que vive la población hondureña, antes y después de octubre de 1998. No obstante, frente al impacto sufrido se reveló, además de estos aspectos en su enorme magnitud, la vulnerabilidad de su estructura social, su estructura política y su estructura institucional. Una sociedad en condiciones de alta vulnerabilidad social, económica e institucional, sufrirá enormes impactos una y otra vez, y su recuperación será muy difícil sin superar sus bases estructurales precarias.

La misma vulnerabilidad social se potencia por la construcción social de amenazas, lo que propicia que el peligro natural que conlleva el huracán sea acentuado por la intervención depredadora de la sociedad en el medio ambiente natural. Las inundaciones, deslizamientos, sedimentación de cauces, bloqueo de canales, y procesos de erosión en masa, fueron claramente acentuados por los procesos históricos de degradación de las cuencas hidrográficas, la deforestación y el desarrollo urbano anárquico. La amenaza natural

fue acompañada por un número ilimitado de amenazas sociales y naturales. De igual forma que no puede haber seguridad y sostenibilidad con altos y crecientes niveles de vulnerabilidad social, tampoco puede haberla con la destrucción continua del equilibrio y sostenibilidad de los ecosistemas. La vulnerabilidad ecológica y social son dos de las grandes lecciones aprendidas, las que tendrán un impacto de importantes consecuencias en términos del debate y la acción en la época post-Mitch.

Sin embargo, a la vez que la vulnerabilidad surge como explicación esencial para entender la particular distribución social y territorial del daño, se aprendió también que las poblaciones, zonas y estructuras sociales menos vulnerables resistían con mayor éxito las potenciales amenazas del huracán. Esto se vio en el caso de proyectos de desarrollo rural integral, como el de Lempira Sur, promovido por las Naciones Unidas a raíz de la sequía que afectó la zona occidental del país desde 1987-88 hasta el presente; o en el municipio de La Masica, donde esquemas de capacitación y fortalecimiento de la organización local tuvieron importantes repercusiones en los niveles de pérdidas sufridas. Importantes lecciones sobre la reducción de vulnerabilidad y de los impactos se derivaron del análisis del espacio social del “no daño”; lecciones que ofrecen líneas de acción para el futuro en lo que se refiere a la mitigación de desastres y el rumbo de los nuevos procesos y proyectos de desarrollo.

La gran mayoría de la población hondureña vive constantemente en riesgo y termina por aceptar esta condición como normal y natural de su vida cotidiana, ya que su localización en sitios de alto riesgo constituye tanto su única opción de asentamiento, como un instrumento para buscar una mejoría en sus condiciones, al permitirle forzar apoyos institucionales de otra manera inalcanzables. Los aspectos culturales son de gran importancia y se deben tomar en cuenta, ya sea que se intente modificar la percepción de “normalidad” de las condiciones de alto riesgo, o que se trate de evitar que el riesgo inminente se utilice como mecanismo de presión. La construcción de las ciudades, los barrios y los poblados se ha dado progresivamente sin una previa planificación y ordenamiento del uso del suelo; tampoco se han cumplido las normas prevalecientes con relación a los sitios de riesgo o de protección, ni los reglamentos de construcción, especialmente los residenciales. Esta es la norma y no la excepción, según ha quedado evidenciado con el impacto del Mitch.

2. El liderazgo y la responsabilidad en la reducción de la vulnerabilidad, el riesgo y los desastres.

Si bien, después de la experiencia del Mitch, se reconoce que la responsabilidad de mitigar estos impactos es de todos los ciudadanos, organizaciones e insti-

tuciones, y no solamente del Gobierno, también ha quedado claro que se requiere un liderazgo que ponga en primer término el tema de la vulnerabilidad y la constante construcción de nuevos riesgos como punto primordial de la agenda nacional. Este liderazgo no puede ser asumido por un sólo organismo institucional o gubernamental, sino que requiere que se involucren diversas instancias de la sociedad civil, incluyendo las entidades privadas y sus dirigencias, el área productiva –tanto industrial como agropecuaria– y, en especial, la industria de la construcción en todas sus facetas, incluidas la infraestructural y residencial. El liderazgo implica un proceso hacia la construcción de un sistema nacional institucional que vaya del más alto nivel del Ejecutivo hasta los Patronatos.

La comunidad internacional podría tener en ese liderazgo la contraparte para desarrollar también su propia propuesta organizacional en todos los niveles y todas las especialidades, de manera que se le dé soporte, apoyo y fortaleza. Se requiere, en especial, que ese liderazgo se desarrolle en los niveles sociales de más bajo ingreso, de manera que se pueda orientar progresivamente su localización residencial o su reubicación desde sitios de alto riesgo, y se promuevan formas de explotación del ambiente y de producción que garanticen la sostenibilidad en condiciones de seguridad aceptables.

La experiencia de 1999 mostró que tal proceso de fortalecer y desarrollar una estructura nacional de liderazgo no se está consolidando en forma suficiente. Durante los últimos meses de ese año se aprendieron nuevas lecciones, en los intentos por parte del Sistema de las Naciones Unidas de realizar tareas –de forma paralela a los programas de reconstrucción– en las zonas de emergencia creadas por las inundaciones normales de la temporada de lluvias y huracanes. La lección principal fue el clamor general por tener claras líneas de dirección, es decir, contrapartidas nacionales, regionales y locales estables, con poder de decisión. El engranaje requerido está por desarrollarse, no se puede contar con él como si ya existiera; hay que construirlo en el mismo proceso de desarrollo de las tareas de reconstrucción.

3. La necesidad de reorientar y transformar el proceso de desarrollo.

Las lecciones en cuanto a la vulnerabilidad y la necesidad de liderazgo no constituyen un callejón sin salida, sino que, al contrario, implican una cuidadosa revisión de opciones de mejoramiento progresivo de aquellos aspectos más críticos, que permita reorientar la dirección del desarrollo, impulse cambios en los niveles de vulnerabilidad relativa, y dé las pautas para el construcción y consolidación de un sistema nacional de atención a desastres y de gestión de riesgo.

Las instituciones nacionales y la comunidad inter-

nacional tienen un papel que jugar en este proceso de revisión y actualización. Un objetivo esencial debe ser el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población, lo que implica reducir la pobreza, mejorar el acceso a los principales vectores de desarrollo, a las oportunidades económicas y culturales, y a las condiciones de seguridad. Una mejoría tal, tanto en las barriadas urbanas pobres, como en la población rural dispersa y de la que vive ligada a la actividad de las plantaciones, implicaría de por sí una reducción en su vulnerabilidad y una mayor capacidad adaptativa y de respuesta frente a las condiciones normales de cada estación, e incluso frente a aquéllas que superen la normalidad.

Sin embargo, dada la debilidad institucional del Estado hondureño a todos los niveles, el papel del Sistema de las Naciones Unidas va más allá del aporte acostumbrado, e implica el impulso de nuevas iniciativas para la superación de la vulnerabilidad social, institucional y ecológica identificada. Dicho papel del Sistema llega incluso hasta la identificación y clarificación de la índole y el grado de vulnerabilidad existente en los diversos sectores de la sociedad, para lo que se perfila de gran importancia la construcción de escenarios o mapas dinámicos de riesgo y vulnerabilidad que informen la acción y la política. Se ha avanzado notablemente en esta dirección por parte de instituciones nacionales, ONG y agencias del Sistema de las Naciones Unidas (como es el caso del Programa Mundial de Alimentos), pero el camino por recorrer es aún muy largo.

Un aspecto digno de mencionar en lo que se refiere a esta primera lección, es que en las actuales condiciones la mayoría de los funcionarios con los que el Sistema tiene que trabajar, no puede planificar sus actividades en el largo plazo, pues lo normal es el cambio constante y las dificultades para realizar tareas enmarcadas en un plan articulado. Ello no se soluciona con la definición de metas por institución, por municipio o por alcaldía en forma aislada, sino que hay que tomar en cuenta lo que suceda en el resto del Estado o de la sociedad. Una debilidad es precisamente la desarticulación social y territorial del país, por lo que una tarea clave es superar esos bajos niveles de consolidación del país como nación. Es por ello que un aporte a futuro será el colaborar en la capacidad de planificación y ejecución de esos planes más allá de los normales cambios en la administración del país y de las alcaldías, en los equipos técnicos y en el personal de las instituciones y organizaciones. Con la legitimidad, la experiencia y el aporte de sus recursos técnicos y financieros, el Sistema de las Naciones Unidas, actuando como tal, deberá colaborar en la coordinación interna de las acciones que se definan para la superación de la vulnerabilidad en Honduras, y en el fortalecimiento de la institucionalidad para enfrentar el problema del riesgo en los ámbitos nacionales, regio-

nales y locales.

La determinación de prioridades en la labor de superación de la pobreza es una tarea emprendida por el Estado hondureño que deberá ser apoyada y acompañada por el Sistema de las Naciones Unidas, pero a la vez será un deber inmediato la recuperación de las condiciones básicas de habitabilidad y trabajo para cientos de familias que todavía están en situación de transitoriedad como refugiados. Su paso a una normalidad real de inserción laboral y estabilidad habitacional es una tarea impostergable. Esta es una lección fundamental obtenida: no se debe permitir que las condiciones de transición se conviertan en las normales. Los refugios no se deben convertir en viviendas permanentes, los diques y puentes provisionales no deben transformarse en los definitivos, pues ello no sólo significará una condición de desastre permanente, sino que garantizará mayores impactos sociales en la próxima emergencia estacional —aunque en algunos casos los albergues provisionales podrían tener mejores condiciones constructivas, de servicios básicos (como agua, sanitarios y salud) y privacidad que las viviendas y sitios que perdieron durante la emergencia. Constituye un reto a superar el que este estado de hábitat provisional no se perpetúe, sino que más bien se mejoren sustancialmente las condiciones normales tanto de estas familias como las de los otros cientos de miles que viven en situación precaria y, por lo tanto y a la vez, en alto riesgo.

La superación de las actuales condiciones económicas de la población, las instituciones y el Estado, deberá acompañarse de la progresiva construcción de una nacionalidad basada en una nueva inserción social, en la reconstrucción de los lazos rotos por la migración forzada, por la condición de refugiado o por el aislamiento obligado debido a la falta de caminos y medios de contacto. Una lección clave es que no sólo se trata de superar los niveles económicos y de consumo actuales, sino también de fortalecer otros aspectos de la vida social, psíquica y cultural. Ello implica un trabajo intenso en el fortalecimiento de los valores básicos de la convivencia, el rescate de la niñez, la reducción de la violencia y la agresión, la superación progresiva de diversas formas de discriminación, como las de género, etnia o nivel económico y origen geográfico. En ello estribará con mucho la capacidad de resistencia de la población y la nacionalidad hondureña, y en ello el Sistema deberá apoyar y acompañar a Honduras.

B. Sobre el papel del Sistema de las Naciones Unidas

1. Coordinación y Acompañamiento

No hay duda de que una de las funciones principales del Sistema es el acompañamiento y el apoyo para coordinar acciones conjuntas con el Gobierno y las