

instituciones y organizaciones nacionales. En este sentido, una primera lección aprendida es la importancia de esta labor de coordinación y apoyo en el plano de los esfuerzos internacionales y nacionales. Para ello se ha comprendido ya que las Naciones Unidas debe mejorar constantemente su propia capacidad de coordinación interna para poder llegar a actuar como Sistema, lo que en realidad todavía está en proceso.

Las evidencias del quehacer del Sistema en la etapa de la emergencia post-Mitch son sumamente favorables y objeto de reconocimiento por parte de una gama de actores diversos en el plano nacional e internacional. La rapidez con la que se establecieron los mecanismos de coordinación de las acciones de emergencia fue loable. El Sistema, con todos los problemas y dificultades que existían, pudo operar como tal; ello se explica en gran parte por los lazos de colaboración y respeto mutuo preexistentes entre las agencias y entre éstas y la coordinación, además del estilo de "liderazgo compartido" promovido y ejercido. El trabajo previo en condiciones de "normalidad", el beneficio derivado de la aplicación del Análisis Común por País (CCA) y del mecanismo del UNDAF, así como el esfuerzo para establecer bases comunes en la programación interagencial hacia el futuro, contribuyeron enormemente a la existencia de un sentido de comunión y colaboración en el marco del Sistema. Todo esto se logró a pesar de que no se poseía un gran conocimiento sobre metodologías y protocolos preestablecidos, y de que se recurrió muchas veces a la improvisación constructiva y al protagonismo exitoso de individuos e instituciones.

La lección es clara: La existencia de lazos de unión previos, de respeto, y de iniciativas de colaboración interagencial, proveyó de un marco positivo para lograr la concertación y colaboración durante el evento y después de él. A la vez surge la pregunta de qué hubiera sucedido sin la existencia previa de los factores de unión y colaboración, sin el estilo de liderazgo del Sistema ejercido por la coordinación, etc. Hay que reconocer aquí que tales factores positivos no existen en todos los países en que el Sistema de las Naciones Unidas opera. La necesidad de fortalecer el concepto y funcionamiento de un "sistema" es clara, y además debe acompañarse de una mayor concentración en la formulación, conocimiento, y operacionalización de metodologías y protocolos previamente elaborados en cuanto al papel y la coordinación de esfuerzos, sin desincentivar la improvisación constructiva siempre necesaria en casos de desastre.

El Sistema ha elaborado a lo largo de los años metodologías y protocolos y ha formado profesionales capacitados en la coordinación y ejecución en condiciones de crisis; sin embargo, no han sido esfuerzos permanentes y consolidados. Muchos de los profesionales que han pasado por los cursos de capacitación en manejo de desastres promovidos por el Sistema

desde principios de la década de los noventa, ya no se encuentran en sus mismas funciones. En el momento del impacto del Mitch, había dentro del Sistema en Honduras muy pocos profesionales capacitados debidamente. Tal situación establece un grado de dependencia de recursos externos al país que debe ser superada paulatinamente.

Más allá de la coordinación de esfuerzos, el acompañamiento que el Sistema presta en los demás niveles de la organización social posee gran importancia para romper el aislamiento y evitar las acciones independientes, de manera tal que desde lo local a lo nacional se logre potenciar el aporte de cada cual en un accionar realmente colectivo. Esto se logra con la coordinación y la dilucidación de funciones, segmentos de intervención, tareas compartidas y responsabilidades individuales definidas, todo lo cual constituye un eje transversal principal del trabajo que se realiza en el seno del Sistema.

No se trata de usurpar competencias tradicionales desarrolladas por instituciones y agencias de larga y profunda experiencia en aspectos como la atención de emergencias o las acciones de rescate, sino de complementar su trabajo con la coordinación global del esfuerzo internacional, tanto en lo público como en lo privado, a escala nacional, regional y local.

El enfoque del Sistema de las Naciones Unidas está más claramente orientado al desarrollo y ahí radica su ya larga experiencia, su capacidad técnica y el reconocimiento internacional, aunque todavía sea reciente su accionar como verdadero "sistema". La experiencia muestra que son más bien las agencias del Sistema las que acumulan esa experiencia, capacidad y reconocimiento; en tal sentido, el prestigio, la legitimidad y la neutralidad percibidos en el Sistema vienen dados, en general, por las diferentes organizaciones que lo integran, especializadas en diversos campos en su accionar tanto en nombre de sí mismas como de las Naciones Unidas en calidad de organización colectiva. En todo caso, la lección aprendida es que el papel fundamental debe ser el poner su propia capacidad ya adquirida, al servicio de las necesidades regionales, sin desviarse a iniciar nuevas tareas que no corresponden a su accionar normal y que otros hacen mejor. La naturaleza multifacética de la organización de las Naciones Unidas la dota de una capacidad característica frente a la mayoría de las otras organizaciones internacionales, esta es su capacidad de movilizar ideas, conceptos, recursos, experiencias y especializaciones de diversa índole en apoyo a los procesos de respuesta a los desastres.

2. La movilización de recursos y la definición de funciones

Un aspecto importante que revela cierta debilidad del accionar como "sistema", es el hecho de que aun-

que las tareas a partir del impacto del Huracán Mitch se dieron en el marco del denominado *llamamiento interagencial*, gran parte del trabajo se realizó fuera del propio proceso así denominado y más bien como reacciones independientes, lo que restó fuerza a su accionar como Sistema. Esto lleva a reflexionar sobre la necesidad de reforzar las acciones conjuntas de manera que se actúe en consonancia, respetando especialidades y liderazgos tradicionales en ciertas áreas típicas.

Una lección específica aprendida es la necesidad de reducir aún más el protagonismo y promover un liderazgo compartido, una guía general con base en decisiones de grupo que se pongan en ejecución en conjunto; ello significa reducir el activismo y aumentar lo pensado y concertado. Se debe tener mayor nivel de precisión en la coordinación de tareas en áreas donde diversas agencias actúan normalmente, tales como agua, niñez o salud. Ahí se requiere un más amplio detalle en la definición del papel correspondiente a la intervención como Sistema, que en su calidad de guía o coordinador de múltiples acciones posibilite al conjunto una mayor capacidad de convocatoria y motivación para la puesta en marcha de recursos locales e internacionales. La experiencia sugiere que se debe realizar un trabajo permanente, cotidiano, que se refleje en todo momento, incluidos los de las emergencias. Más aún, se requiere protocolos, convenios, acuerdos formales, líneas de comunicación establecidas, cartas de entendimiento y una clara estructura de comunicación por programa y entre agencias, *vis a vis* o como grupo, según temas, sectores, especialidad o regiones en que se actúa.

La experiencia muestra las pérdidas provocadas por las pugnas entre los operadores, así como la necesidad de establecer mejores líneas de comunicación permanentes para evitar que las mismas peticiones de apoyo se hagan en forma sucesiva o paralela a distintas agencias que actúan por su cuenta. Ello impide mejorar la velocidad de reacción y provoca la duplicación o repetición innecesaria de acciones, en vez de la conjunción de energías y capacidades de las diversas agencias y agentes internacionales. La debilidad de la institucionalidad nacional se vio reflejada en varias instancias en la ausencia de líneas claras de relación entre el gobierno y el Sistema, de tal manera que varios organismos nacionales hicieron solicitudes de apoyo similares a las agencias en distintos momentos. Más allá de fortalecer sus propios mecanismos de coordinación interagencial, existe la necesidad de apoyo a la institucionalidad nacional para fortalecer su propia capacidad de coordinación y acción.

3. La información: una clave para la gestión de la acción

La información básica sobre impactos y necesidades

La experiencia post-Mitch enseña que una labor clave es la de levantar información. La organización que permite tener registros, elaborar reportes y registrar procesos, es fundamental en los momentos inmediatos al impacto. El Sistema, que tiene agencias vinculadas constantemente a múltiples aspectos de la vida nacional, tiene el conocimiento y ha logrado los acuerdos, los contactos y el acceso a las fuentes locales en forma directa. La lección es que se debe promover los sistemas permanentes de evaluación, control y registro que permitan aprender de las prácticas y las iniciativas. Para ello también se debe promover y potenciar esfuerzos locales, como los de entrenar personal nacional y local desde el nivel del Patronato, y los procedimientos de alerta temprana ya en marcha. La tarea de sistematizar y sintetizar la información y hacerla circular en forma inmediata y eficiente, es un campo en el que el Sistema ha acumulado experiencia y puede realizar su aporte en las más diversas áreas, desde la salud hasta la agricultura, desde la habitación hasta la educación. La lección es que no se está utilizando adecuadamente toda esa experiencia y se pierde con ello energía y recursos gigantescos experimentando e improvisando, cuando se podría tener previsiones y normas de comportamiento establecidas al respecto. En Honduras se han hecho erróneas interpretaciones tanto del impacto como de la reacción a éste y de los resultados relativos obtenidos durante los doce meses subsiguientes al Mitch. Ello pudo y debe subsanarse (aunque mucha información ya se perdió) con la aplicación de la experiencia y capacidad técnica que las agencias tienen y el Sistema integra.

La ausencia de información apropiada y la labor improvisada son dos obstáculos para el éxito de las operaciones de emergencia, pero también para las subsiguientes de rehabilitación mínima y recuperación básica. Movilizar inmensos recursos ahí donde no son necesarios o dejar enormes poblaciones sin atención alguna por falta de registro, son igualmente dos errores cometidos que deben superarse. De hecho, hoy es conocido que mucho del impacto jamás se conocerá porque sucedió entre poblaciones que normalmente están aisladas y que con los efectos sobre las infraestructuras quedaron aún más incomunicadas. Estas poblaciones sufrieron las consecuencias del evento e iniciaron su recuperación sin tener registros y sin reportar el proceso en absoluto. Muchas han vuelto a sus sitios de alto riesgo y han sufrido los nuevos impactos, todavía sin tener registro formal alguno y sin ser parte de la historia escrita. Evitar esta situación y mejorar las condiciones de información, registro y síntesis es una tarea central que debe apoyarse por parte del Sistema. Todo ello deja la lección de que es nece-

saría –junto a otras tareas de acompañamiento para prepararse para futuros impactos, lo mismo que para el trabajo continuo cotidiano– la organización, planificación y ejecución de sistemas de información, así como su control, su estandarización y el fortalecimiento de los procesos de acreditación de tales procedimientos, de manera que se mejore sustancialmente la calidad de sus datos.

Un déficit particular en el sistema de información establecido y estandarizado se ve en la ausencia de metodologías y de personal entrenado en lo referente al impacto social de los desastres. La metodología instrumentada con regularidad y eficiencia por la CEPAL en el área de la información macroeconómica, no encuentra un complemento en lo que se refiere a los impactos sociales. Información sobre estos aspectos es fundamental para guiar los procesos de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Esto incluye información y proyecciones sobre factores tales como la migración forzada y el reasentamiento, la pérdida de y el acceso a tierras rurales y urbanas, el impacto en los sectores informales, las repercusiones negativas en la distribución de ingresos y el acceso a los servicios sociales básicos, entre otros. Existe la necesidad de promover la preparación de metodologías de análisis social y de capacitar profesionales en su instrumentación.

Información sobre recursos humanos capacitados y disponibles para las tareas de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción

El desastre provocado por el Mitch puso una enorme demanda sobre el Sistema en términos de acceso a profesionales capacitados para realizar las innumerables tareas de análisis, consultoría, y acción requeridos. En este contexto y frente a la ausencia de suficientes recursos nacionales, se recurrió a los servicios de un número importante de profesionales de otros países de la región centroamericana y de fuera de ella. Muchos consultores aparecieron en la escena espontáneamente y otros ofrecieron sus servicios por fax o correo electrónico. La incorporación de esta fuerza de trabajo foránea vino por vía de las recomendaciones o sugerencias externas, de llamadas telefónicas de urgencia con contactos internacionales, entre otros mecanismos. El proceso tuvo buenos resultados pero también malos. El problema de adecuar recursos a las necesidades reales, a través de profesionales con conocimiento del país o del idioma, etc., es difícil de lograr en condiciones de *laissez faire*.

Las experiencias habidas indican claramente la necesidad de tener inventarios actualizados de recursos humanos capacitados, idóneos para emprender las distintas tareas que surgen como necesidad en tiempos de crisis y recuperación. Este inventario debe comenzarse con recursos nacionales, después regionales y finalmente internacionales. A la vez se reconoce

el déficit, en Honduras y en la región centroamericana en general, de profesionales capacitados, lo que indica claramente la necesidad de promover procesos continuos de capacitación y formación en múltiples áreas de importancia para la gestión de los desastres y del riesgo. El Sistema debe poner gran atención a estos aspectos en el futuro.

La información sobre metodologías y esquemas de acción apropiados

Pasada la etapa de respuesta inmediata y resueltos los principales problemas urgentes asociados con la emergencia, el Sistema y sus agencias pasaron a la promoción de esquemas de intervención ligados a la rehabilitación y la reconstrucción, además de actividades relacionadas con el proceso de gestión futura del riesgo. Han surgido múltiples proyectos de intervención, capacitación, fortalecimiento institucional y organizacional, entre otros.

Una parte importante de las iniciativas promovidas, especialmente por agencias con poca experiencia previa en el tema de los desastres y riesgos, también ha tenido que recurrir a profesionales con igual nivel de experiencia. La urgencia de “hacer” a veces desobedece la norma de la reflexión y la acción informada. Existen casos de promoción de esquemas –particularmente de capacitación en el ámbito local o comunitari– en que se “reinventa la rueda” o se recurre al desarrollo de metodologías nuevas, donde existen ya las apropiadas que con adaptación podrían servir a los mismos fines.

Frente a estos contextos es imprescindible que el Sistema promueva inventarios de metodologías y esquemas de intervención existentes que sirvan como base de consulta para sus profesionales y las contrapartes nacionales, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en condiciones de costo efectividad.

4. La importancia de las redes y los contactos locales

Una lección en la que hay que insistir por ser positiva, es en la presencia local y el correspondiente intercambio técnico. La relación directa con Alcaldes y de los puntos focales entre sí, así como con agencias locales y regionales, es un aspecto positivo que debe ser reportado, analizado y estandarizado como norma en el desempeño interagencial y la comunidad internacional en general. La labor a escala nacional y el papel de las Naciones Unidas como apoyo al esfuerzo nacional no es suficiente ni eficiente si no tiene ese doble elemento de relación directa en el campo y de correlación entre puntos focales de diversas agencias para actuar *in situ* en forma sistemática.

Todavía un año después del Mitch, varias entidades del Sistema de las Naciones Unidas se encontraban desarrollando diversas tareas en el ámbito local y regional, sin que fueran conocidas y menos analizadas y

evaluadas por agentes con tareas similares en otros sitios del mismo país y hasta de la misma región. Una lección básica es evitar redescubrir verdades obvias para otros, así como repetir errores ya superados por los colegas de la otra agencia en la comunidad vecina. Para ello, es básico reportar, evaluar y estandarizar procedimientos. Una tarea que la experiencia exige es la elaboración de cartillas y protocolos, o mejor aún, la adaptación y el uso de instrumentos ya desarrollados en otros países, incluso por las mismas agencias o por otras entidades de ayuda y soporte internacional que ya poseen experiencia y han obtenido buenos resultados. Es urgente estar preparado con estas herramientas e instrumentos cuando ocurran nuevos momentos de impacto, e integrarlos de inmediato en las actuales condiciones cotidianas de trabajo. Sólo si se utilizan en la cotidianeidad serán realmente eficientes aplicados en emergencias.

Se ha enfatizado que el papel esencial del Sistema es el acompañamiento de las instituciones y la población para coordinar esfuerzos de la comunidad internacional y darle soporte a la acción local. Se debe subrayar la necesidad de que los funcionarios y directores de las entidades del Sistema fortalezcan el sentido de la urgencia en sus instituciones y organismos, tanto cuando se actúa en condiciones de emergencia, como frente a la miseria cotidiana de un pueblo. Se debe cultivar la cultura de emergencia, pero no sólo para actuar al momento del huracán, sino también en la cotidianeidad. Los entramientos, retardos innecesarios, trámites que sobran, procedimientos repetitivos o exceso de tomadores de decisión para tareas relativamente sencillas, son aspectos a superar. La experiencia reciente indica que estos son obstáculos para la labor en condiciones de urgencia y que sólo a partir de un verdadero sentido de la urgencia se puede estar a la altura de la demanda. Los liderazgos de las agencias deben asegurarse de que la razón de ser de las entidades sea la preocupación por la vida humana y sus condiciones cotidianas, y de que lo básico no son los procedimientos o los protagonismos, sino la preocupación por la población, por la gente.

La preexistencia de lazos de colaboración y redes de apoyo en el ámbito local facilita mucho la labor de las agencias del Sistema durante la emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Ejemplos de ello se encuentran en la labor de UNICEF, que había fomentado el Pacto por la Infancia con casi todos los Alcaldes del país antes del desastre; y de PNUD en su relación previa de apoyo con la alcaldía de Puerto Cortés. La acción en tiempos de desastre siempre será más efectiva si se basa en lazos de apoyo y respeto en el ámbito local anteriores al evento. Además, las tareas relacionadas con la gestión de riesgo hacia el futuro siempre se realizarán en forma más conveniente a estos niveles locales, especialmente si se ubican dentro de las líneas de acción que el Sistema ya ha establecido en el

país, relacionadas con la descentralización, fortalecimiento municipal, gobernabilidad y transparencia, sostenibilidad, manejo ambiental y reducción de la pobreza.

VI. Una Visión de Futuro: La Gestión de Riesgo

A. De la ocurrencia de desastres a la gestión del desarrollo

La magnitud de los daños y pérdidas humanas y materiales ocasionadas por el impacto del Huracán Mitch en Honduras, y en América Central en general, tuvo como consecuencia una reflexión seria y un álgido debate sobre los factores, ajenos al evento físico en sí, que podrían ayudar a explicar los niveles de destrucción y el descalabro sufrido en la economía y sociedad nacionales y regionales. Pocos analistas se aferran hoy en día a la idea de que el nivel de daño sufrido se puede explicar exclusivamente por la magnitud, intensidad y duración del Huracán o tormenta tropical. Más bien, la tendencia dominante ha sido la de encontrar una explicación en el conjunto de las condiciones sociales y ambientales existentes en el momento del impacto del meteoro. De ahí el constante debate y reflexión que se ha dado en torno a la llamada "vulnerabilidad ecológica y social" de Honduras y de los demás países del istmo.

Esta línea de investigación, que pone el énfasis en las condiciones preexistentes de vulnerabilidad de la sociedad, eleva el concepto de "riesgo" a una posición central en el análisis del desastre y la búsqueda de esquemas de intervención y acción futuras que permitan pensar en la reducción de las posibilidades de desastres de tal magnitud. El desastre se concibe, entonces, más en términos de la concreción o actualización de condiciones de riesgo preexistentes que como una manifestación de la furia de la naturaleza y de sus impactos inevitables. La inquietud en cuanto al riesgo y vulnerabilidad preexistentes se expresa de forma indiscutible en la manifiesta búsqueda de una estrategia de desarrollo basada en el proceso de reconstrucción con "transformación". Esta idea implica como componente fundamental la reducción de la vulnerabilidad existente, y la promoción de esquemas de transformación de la sociedad que impidan la construcción en el futuro de nuevas condiciones de vulnerabilidad para la población.

La reducción o el control de la construcción de vulnerabilidad y riesgo en la sociedad, y la opción de mitigar así los futuros daños asociados con el impacto de diversos fenómenos físicos de origen natural o antropogénico, constituye un elemento fundamental y uno de los factores que definen el desarrollo. Difícilmente se podría pensar en desarrollo cuando existe un aumento en los niveles de riesgo de la sociedad y,

en consecuencia, en las posibilidades de daños y pérdidas por parte de la población (Lavell, 1998; 1999). Esto no solamente incluye la problemática particular de los desastres, sino también los riesgos relacionados con la enfermedad y la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo y la falta de ingresos, la violencia, la drogadicción, la marginación y la exclusión social, entre otras condiciones objeto de intervención y cambio en una sociedad que busca del desarrollo. Una definición restringida de desarrollo lo plantea de forma muy sucinta y elegante como "la reducción de vulnerabilidades (o de riesgo) y el aumento de las capacidades" de la sociedad (Anderson and Woodrow, 1989). Esta definición, aunque no abarca en toda su extensión los procesos que involucra el desarrollo, tiene el mérito de introducir el riesgo como parte consustancial al mismo, y de señalar el camino a seguir en el proceso de la comprensión cabal del problema.

El proceso a través del cual una sociedad, o subconjuntos de la misma, influye positivamente en los niveles de riesgo que sufre o podría sufrir, está comprendido en la noción genérica de la gestión de riesgo o, más precisamente, la "Gestión de la Reducción del Riesgo" (Wilches Chau, 1998). Esta gestión tendrá sus características, estrategias e instrumentos particulares, y debe ser considerada como un componente intrínseco y esencial de la gestión del desarrollo territorial y ambiental. Todo proceso de desarrollo, de transformación territorial y ambiental, debe ser informado por un proceso de análisis y control de los factores de riesgo existentes o posibles.

El Sistema de las Naciones Unidas en Honduras, precisamente por la relación que se establece entre la reducción del riesgo y el desarrollo, ha encontrado en la noción de gestión de riesgo una práctica fundamental que debe guiar su acción futura en el país. Las lecciones que el Mitch dejó incluyeron de forma destacada la relación entre el daño causado y la vulnerabilidad social y ecológica del país, cuya reducción se establece como un aspecto esencial y requisito para que el desarrollo sostenible deje de ser una utopía para convertirse en una realidad.

La gestión de la reducción de riesgo comprende un componente esencial de una nueva visión del tema de los desastres, una visión que debe convertirse en acción y enfoque permanentes. En este sentido, el factor de riesgo debe erigirse en punto de referencia y parámetro que informa la planificación e instrumentación de todo proyecto de desarrollo; por lo tanto, debe asumir la misma posición e importancia que durante los últimos años han recibido el enfoque de género y la consideración del impacto ambiental en la gestión del desarrollo y en los nuevos proyectos.

B. Riesgo, desastre y desarrollo

Con referencia a la problemática particular de los

desastres, el riesgo se refiere a un contexto caracterizado por la probabilidad de múltiples y variadas pérdidas y daños de magnitud importante en el futuro, que van desde las físicas hasta las psicosociales y culturales. El riesgo constituye una posibilidad y una probabilidad de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad, o en el componente de la sociedad bajo consideración (individuos, familias, comunidades, ciudades, infraestructura productiva, vivienda, etc.). El riesgo es, en consecuencia, una condición latente que encierra una posibilidad de pérdidas hacia el futuro. Esa posibilidad está sujeta a análisis y medición en términos cualitativos y cuantitativos

La existencia de riesgo y sus características particulares se explica por la presencia de determinados factores, que en general se clasifican en los de *amenaza* y los de *vulnerabilidad*. Una amenaza refiere a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad, y la vulnerabilidad a una serie de características diferenciadas de la sociedad, o subconjuntos de la misma, que la predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación. Es sinónimo de debilidad o fragilidad y la antítesis de capacidad y fortaleza. La vulnerabilidad es, en fin, la propensión de una sociedad a sufrir daño o ser dañada.

La variedad de amenazas que potencialmente enfrenta la sociedad es muy amplia y tiende a aumentar constantemente. Incluye las que son propias del mundo natural, como las relacionadas con la dinámica geológica, geomórfica, atmosférica y oceanográfica (por ejemplo, sismos, deslizamientos de tierra, huracanes y tsunamis); las que son de naturaleza social y natural, producidas como resultado de la intersección o relación del mundo natural con las prácticas sociales, como son muchos casos de inundación, deslizamiento y sequía. Entre estas últimas, la deforestación, cambios en los patrones de uso del suelo u otros procesos sociales, crean o amplían las condiciones de amenaza. Las antropogénicas son producto de la actividad humana, como los casos de explosiones, conflagraciones, derrames de materiales tóxicos, contaminación de aire, tierra y agua por productos industriales, entre otras.

Este rango de tipos genéricos de amenaza, que se amplía notoriamente al llegar a los tipos específicos, se complica por posibles efectos de concatenación o sinergia que sirven para crear amenazas complejas. Así, por ejemplo, la amenaza sísmica o la asociada con huracanes y tormentas tropicales, pueden concatenarse y ser detonador potencial en un tiempo y espacio particular de la ruptura de presas, deslizamientos e inundaciones, conflagraciones y el derrame de sustancias peligrosas. A pesar de los orígenes diversos de los fenómenos físicos que se clasifi-

can como amenazas, es importante destacar que toda amenaza es construida socialmente; es decir, la transformación de un potencial evento físico en una amenaza solamente es posible si un componente de la sociedad está sujeto a posibles daños o pérdidas. De lo contrario, un potencial evento físico, por grande que sea, no se constituye en una "amenaza" propiamente dicha, aunque con la introducción de distintas dinámicas sociales puede evolucionar para constituir una amenaza en el futuro (Lavell, 1996).

La vulnerabilidad de la sociedad puede manifestarse a través de distintos elementos, cada uno precedido por y resultado de un proceso social particular. Algunas de las dimensiones prevaletentes de la vulnerabilidad se encuentran en la ubicación de población, producción e infraestructura en áreas de potencial impacto; la inseguridad estructural de las edificaciones; la falta de recursos económicos, de autonomía y de capacidad de decisión de la población, las familias, las comunidades o las unidades de producción, que les permitan hacer frente a contextos de amenaza o recuperarse después del impacto de un evento físico determinado; la ausencia de una sociedad organizada y solidaria; la existencia de ideologías fatalistas y la falta de educación ambiental adecuada; la carencia de instituciones u organizaciones que velen por la seguridad ciudadana y que promuevan la reducción de riesgo. Todas estas expresiones y otras se interrelacionan para producir una serie ilimitada de matrices de vulnerabilidad y riesgo global, escenarios diferenciados en el tiempo, en el espacio y con referencia a grupos, sectores o estratos sociales distintos. (Wilches Chau, 1993)

El riesgo solamente puede existir al concurrir una amenaza y determinadas condiciones de vulnerabilidad en un espacio y tiempo particular. De hecho, las amenazas y vulnerabilidades están mutuamente condicionadas: no puede existir una amenaza sin la existencia de una sociedad vulnerable y viceversa. Un evento físico de la magnitud o intensidad que sea no puede causar un daño social si no hay elementos de la sociedad expuestos a sus efectos. De la misma manera, hablar de la existencia de vulnerabilidad o condiciones inseguras de existencia es solamente posible con referencia a la presencia de una amenaza particular.

La magnitud del riesgo siempre esta en función de la magnitud de las amenazas y las vulnerabilidades, y los tres constituyen condiciones latentes en la sociedad. Es decir, la amenaza es la posibilidad de ocurrencia de un evento, no el evento en sí, y la vulnerabili-

dad es la propensión a sufrir daño, no el daño en sí. Todas las categorías se refieren a una potencialidad o condición futura, aunque su existencia es real como condición latente.

El riesgo debe entenderse como la probabilidad de que pueda suceder un evento dañino causante de pérdidas y perjuicios sociales, psíquicos, económicos o ambientales; más que como el simple hecho de enfrentar las amenazas desde la vulnerabilidad de una sociedad concreta o una localidad, o incluso una familia o una empresa. El riesgo puede tener diversos grados y afectar diversos aspectos: puede tenerse un alto riesgo de sufrir daños materiales, pero uno bajo de destrucción de la red de apoyo social. Incluso el alto riesgo frente al daño material podría implicar, si es conocido y comprendido, una reducción sustancial en el nivel de riesgo, en relación con los impactos psicosociales que pueda sufrir en un plazo determinado o en el ciclo de su vida un individuo, familia, comunidad, ciudad, país o región. Es decir, puede haber también un riesgo claramente diferenciado según escalas, lo mismo que riesgos en relación con los encadenamientos sucesivos que pueden surgir a partir de un impacto particular. Riesgo es también una *apuesta a futuro*, es decir, la escogencia de convivir con determinadas condiciones que pueden producir o producen beneficios múltiples y altos, a sabiendas de que estos podrían perderse en el corto, mediano o largo plazo.

Riesgo es también, pues, un "cálculo de costos y beneficios a obtener en tiempos determinados". En este contexto lo importante es la oportunidad decidir que se obtiene de manera inmediata un beneficio o beneficios de determinada magnitud, y luego los costos se extienden a lo largo de siglos o generaciones.³ Riesgo es también la obtención de un usufructo inmediato de condiciones deseables, frente a la expectativa de que no haya que pagar el costo al final, o que lo paguen otros. Frente a ello la actitud puede ser la común expresada por la frase "que me quiten lo bailado", o la otra que indica que "en el largo plazo todos estaremos muertos", o incluso aquella otra que dice "el que viene atrás que arree". Más que la simple enumeración de amenazas y vulnerabilidades, la gestión de riesgo debe implicar un análisis de todas esas expectativas y beneficios que se obtienen o desean obtener de inmediato, frente a la posibilidad real de sufrir daños o tener pérdidas a más largo plazo.

El riesgo, producto de la interrelación de amenazas y vulnerabilidades, es en definitiva una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciada en términos territoriales y sociales. Aún cuando los factores que explican su existencia pueden encontrar su origen en distintos procesos sociales y en distintos territorios, su expresión más nítida está en el nivel micro o local. Es en este nivel que el riesgo se concreta, se mide, se enfrenta y se sufre, al transformarse de una condi-

³ La extracción minera es un ejemplo de producción que presenta muy diversos riesgos, pero que se desarrolla en función de la probabilidad de alcanzar altísimos beneficios en tiempos cortos o con un golpe de suerte. Ello al margen de que en el largo plazo deje abandonadas amplias extensiones de suelos inservibles o muy contaminados y de altísima peligrosidad (montañas enteras horadadas o incandescentes en laberintos gigantescos, etc.)

ción latente en una condición de crisis o desastre.

Un *desastre* es el fin de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad; es la concretización de dichas condiciones preexistentes en la misma. Esta realización ocurre en el momento en que tiene lugar un determinado evento físico, sea este un huracán, sismo, explosión, incendio, u otro, y ello muestra las condiciones de vulnerabilidad existentes, revela el riesgo latente y lo convierte en un producto con consecuencias en términos de pérdidas y daños.

Con el impacto y la generación de las condiciones de desastre, automáticamente se conforman otros escenarios de riesgo en las zonas y poblaciones afectadas, que difieren sustancialmente de aquellos existentes con anterioridad, aun cuando incorporen elementos y componentes importantes de los mismos. Tanto la dinámica como la expresión particular del riesgo preexistente se han modificado y representarán nuevos desafíos para la sociedad. El riesgo, las amenazas y vulnerabilidades son dinámicos y cambiantes a lo largo del tiempo, y no pueden ser objeto de un análisis o accionar estáticos.

C. Riesgo y desastre: Lecciones del caso Mitch

Al internarse en territorio hondureño el huracán y tormenta tropical Mitch, desatando a su paso cantidades inusitadas y prolongadas de precipitación, ráfagas violentas de viento y oleajes costeros de gran magnitud, rápidamente reveló las condiciones preexistentes de vulnerabilidad y riesgo en múltiples zonas y poblaciones del país. El resultado constituyó una de las conmociones más agudas y serias sufridas por un país del hemisferio occidental durante este siglo, a raíz del impacto primario y las consecuencias secundarias de un evento físico natural

Sin embargo, los análisis posteriores del evento muestran que la magnitud del impacto no fue condicionada solamente por las condiciones de vulnerabilidad social existentes, combinadas con la intensidad de las lluvias, vientos y oleajes, sino también por el grado de degradación del medio ambiente natural y construido en el país.

La deforestación con sus secuelas en términos de erosión, sedimentación de canales, desestabilización de pendientes y aumento en el potencial de deslizamiento; la destrucción de manglares en las zonas costeras; el uso de sistemas de cultivo en pendiente, insostenibles desde la perspectiva ambiental; y los inadecuados sistemas de drenaje urbanos y de control fluvial, entre otros, sirvieron para aumentar el impacto de las precipitaciones, vientos y olas una vez que tocaron tierra firme. Se había creado a lo largo de los años nuevas y aumentadas amenazas físicas, sociales y naturales, formadas en el contexto de la relación entre la sociedad y la naturaleza. La falta de procesos

adecuados de gestión ambiental, así como la degradación y destrucción de los ecosistemas naturales y autorregulados, constituyeron condiciones que aumentaron de forma no natural el riesgo ya existente por la simple presencia de comunidades humanas en sitios normales de ocurrencia de fenómenos naturales, como lluvias torrenciales o fuertes oleadas y ventiscas. Fue así que la llamada "vulnerabilidad ecológica" también se hizo patente en el momento del desastre.

Las distintas regiones, zonas, poblados, familias, y pobladores del país, inmediatamente después del huracán y su impacto directo en el territorio hondureño, se encontraron frente a una nueva serie de escenarios de riesgo, una nueva combinación de amenazas y una nueva condición social y física de vulnerabilidad. La tormenta transformó las condiciones existentes de vulnerabilidad, así como los escenarios de riesgo pre-valetientes, para construir unos nuevos y presentar nuevos desafíos a la acción colectiva. Ahora el riesgo se expresaba a través de la necesidad de evitar un aumento en el hambre y la desnutrición, en la enfermedad y la exposición a los elementos naturales, en la necesidad de albergue, en el aumento del desempleo y en las deficiencias en los ingresos de las familias pobres, en la posibilidad de violencia contra las mujeres y niños albergados fuera de sus casas, en el trauma psicológico, en el cambio en las condiciones morfológicas de los ríos y pendientes; todo lo cual potenciaba nuevas amenazas relacionadas con las sucesivas lluvias.

Con la implementación de las actividades de rehabilitación y reconstrucción en los días, semanas y meses que siguieron al impacto del Mitch, bajo el lema de la "transformación", el desafío central de la reducción de la vulnerabilidad ha sido evidente. Una base fundamental de la reconstrucción con transformación es la reducción del riesgo futuro, en su búsqueda de reconstituir y mejorar la producción, las condiciones de vida, ingresos y empleo de la población, y de reponer o ampliar la infraestructura económica y social dañada o perdida. Sin embargo, hasta el presente existen evidencias de que esto no se ha logrado como debe ser. La urgencia de reponer infraestructura y vivienda, de reiniciar la producción, de poder transportar productos al mercado; la migración de población pobre a zonas de mayor amenaza y vulnerabilidad frente a la ausencia de opciones alternativas, la pausada naturaleza de los procesos oficiales de reconstrucción y de canalización de los fondos internacionales comprometidos, todo ello conlleva procesos de "reconstrucción" sin reducción de riesgo.

Con la presencia de las lluvias normales de la temporada siguiente, quedó demostrado el aumento en las condiciones de vulnerabilidad de las zonas afectadas. Con relativamente poca lluvia, zonas enteras sufrieron serias inundaciones, y fueron destruidas o arrasadas otra vez nuevas infraestructuras construidas en

el periodo post-Mitch. El desafío de la reducción del riesgo sigue vigente y presente en el escenario que se conforma en Honduras hoy en día. Si bien la temporada de huracanes en el Caribe se termina con el cambio de estación en el hemisferio norte y el enfriamiento de las aguas del Atlántico, las amenazas de sismo y sequía, de incendio y deslizamiento, siguen vigentes.

La experiencia del impacto, la atención a la emergencia y las tareas de reconstrucción, revelan explícitamente la forma en que el riesgo es una dimensión permanente del escenario social en transformación, así como un elemento fundamental en la consideración de las estrategias y acciones a tomar para enfrentar los problemas existentes.

Al cambiar el enfoque de análisis y examinar el problema desde una perspectiva territorial y segmentada, detallada a pequeña escala y no a nivel de las fases de atención al problema del desastre, se descubren más lecciones de importancia respecto a la conformación del riesgo y sus expresiones concretas (Maskrey, 1998). El desastre aparece finalmente como un conjunto de desastres circunscritos a distintas zonas y territorios del país. El "espacio social del daño" (Hewitt, 1997) reflejaba condiciones heterogéneas de vulnerabilidad ecológica y social que produjeron impactos diferenciados en la población y el territorio. Los sectores e infraestructuras modernos mostraron niveles de vulnerabilidad distintos, si se comparan con las comunidades y familias pobres: estos impactos disímiles conforman niveles de desastre diversos. El riesgo preexistente variaba de zona a zona, de poblado a poblado: de igual forma en que poblados pobres sufrieron pérdidas masivas, hubo otros en condiciones de vulnerabilidad menores que sufrieron pocas, a pesar de estar expuestos a condiciones físicas también seriamente adversas. El desastre se construye sobre el riesgo existente, y este riesgo se manifiesta más claramente en entornos locales y a escalas menores.

D. La construcción social del riesgo: procesos sociales y transformación de la sociedad

La vulnerabilidad, las amenazas y los factores del riesgo se manifiestan en condiciones concretas de existencia humana o física; son palpables, analizables y muchas de ellas susceptibles de medición. Se expresan en condiciones de vida inseguras para la población (Blaikie et al., 1996), y a la vez son dinámicas, cambiantes y potencialmente modificables o transformables. Las condiciones inseguras de vida, reflejadas en múltiples contextos particulares relacionados con la localización de la población y la producción, son producto de procesos sociales concretos e históricos (Wilches Chaux, 1998). Entre ellos se puede indicar las características físicas de las estructuras, la falta de ingresos, la desnutrición y la enfermedad, el desconocimiento del medio ambiente circundante y

de su comportamiento, la falta de principios de organización solidaria y procesos de participación en la toma de decisiones que afectan la vida de las personas, las ideologías fatalistas que inmovilizan u obstaculizan la búsqueda de alternativas seguras, y las expresiones culturales inadaptadas a las realidades modernas.

De acuerdo con el modelo de vulnerabilidad propuesto por Blaikie y sus colegas, estas condiciones son producto de procesos dinámicos que derivan de los modelos dominantes de organización, ordenamiento y transformación de la sociedad, o lo que comúnmente se denomina "estilos" o "modelos" de desarrollo. Los procesos dinámicos se concretan en modalidades particulares de transformación rural, urbanización, crecimiento y distribución poblacional, explotación de los recursos naturales, organización y participación social, acceso al y distribución del ingreso, entre otros. Las condiciones inseguras de vida y vulnerabilidades se construyen como producto de estos procesos dinámicos. El problema de riesgo es, entonces, un problema íntimamente relacionado con el desarrollo o la falta del mismo. Los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental (Cuny, 1983, Wilches Chaux, 1998; Lavell, 1998 y 1999); en consecuencia, la reducción del riesgo y de los desastres debe fundamentarse idealmente en la modificación o transformación de las condiciones que generan el riesgo o, en su caso y de forma subóptima, en el control externo de los factores del riesgo.

La ubicación de la población de escasos recursos en zonas físicamente inestables o sitios de ocurrencia normal de deslizamientos, crecidas y fenómenos de gran impacto, así como las formas inseguras de construir, son producto de procesos de marginación del mercado de tierras formales y seguras y de la falta de acceso a sistemas y materiales de construcción adecuados a las condiciones ambientales imperantes. La falta de 'resiliencia' económica asociada con la pobreza, se deriva de los procesos de exclusión de la población de los beneficios del desarrollo. Las altas tasas de deforestación son producto de la búsqueda de la ganancia a corto plazo, o de elementos que garanticen la supervivencia de los pobres y su acceso a la vivienda y la energía. La falta de organización social de la población y de participación directa en la toma de decisiones sobre el rumbo de sus propias vidas, se relaciona con los mecanismos centralizados de control y decisión política. Ninguna de estas situaciones que fomentan las vulnerabilidades y amenazas es producto del azar o la falta de información y conocimiento, la sociedad las construye en el curso de sus procesos de cambio y transformación