

GESTIÓN DE RIESGOS SOCIONATURALES EN VENEZUELA. PROPUESTAS PARA UNA SOCIEDAD SEGURA

Nelly Elizabeth González de Hernández

Docente Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela

Resumen

La vulnerabilidad a las amenazas socionaturales en Venezuela se incrementa con el transcurso del tiempo porque, entre otras muchas razones, se ha presentado un crecimiento demográfico descuidado y, en algunos casos, anárquico en sus principales ciudades, sin prácticas oportunas para la protección del medio ambiente, los paisajes se han modificado con perturbaciones los ecosistemas naturales, las laderas de las montañas se despojan de árboles para urbanizar esos espacios, se ocupan con edificaciones áreas que eran cauces naturales de ríos o se han transformado ellos en receptores de desechos de todo tipo y se ha descuidado la educación de la población, por mencionar sólo algunos eventos.

En este trabajo, se describirán, de manera general, los ángulos vulnerables frente a las amenazas socionaturales de la sociedad venezolana y se explicará la necesidad de contar con planes que mitiguen su exposición con medidas de prevención que permitan contar con una población convenientemente informada, con recursos para una vida digna, con instituciones responsables y eficientes, propósitos que deben ser el norte de cualquier comunidad.

Palabras claves:

Riesgos, socionaturales, prevención, siniestros, naturaleza

Venezuela, país vulnerable a las amenazas siconaturales

La vulnerabilidad se entiende como “las características de una persona o grupo de ellas en (sic) relación con su capacidad de anticipar, enfrentar, resistir y recuperarse de un desastre” Blaikie (1996). Las investigaciones sobre vulnerabilidad se abordan desde diferentes perspectivas; por un lado, las ciencias exactas se preocupan por el aumento en la frecuencia de los fenómenos naturales y sus impactos físicos en las poblaciones, desde otra perspectiva, las ciencias sociales estudian cómo los fenómenos extremos impactan a la sociedad y cómo ésta responde y se adapta a las nuevas condiciones. Los aportes de ambos campos de investigación han concluido que la vulnerabilidad conlleva una serie concatenada de procesos que reflejan cierta complejidad de factores, ello obliga a estudiarla desde una perspectiva multidimensional.

La consecuencia de la interacción de factores y características que exponen un cierto grupo social a la ocurrencia de riesgos es definida como *Vulnerabilidad Global* y, de acuerdo con Gustavo Wilches-Chaux (1993), está integrada por once (11) ángulos que denomina como

1. vulnerabilidad natural
2. vulnerabilidad física
3. vulnerabilidad económica
4. vulnerabilidad social
5. vulnerabilidad política
6. vulnerabilidad técnica
7. vulnerabilidad ideológica
8. vulnerabilidad cultural
9. vulnerabilidad educativa
10. vulnerabilidad ecológica
11. vulnerabilidad institucional.

Seguidamente, bajo el esquema que propone Wilches-Chaux, se comentarán los aspectos más relevantes que hacen que Venezuela esté expuesta a las consecuencias de fenómenos naturales aderezados por la imprudencia, temeridad o ignorancia de una sociedad que necesita acogerse a la práctica de medidas preventivas y de mitigación de riesgos.

1. Vulnerabilidad Natural

La *vulnerabilidad natural* está relacionada con el tipo y frecuencia de fenómenos naturales que se presenta en una región. Para describir someramente la *vulnerabilidad natural* de Venezuela citemos al *Centro de Estudios Integrales del Ambiente* CENAMB (2007), de la Universidad Central de Venezuela UCV: Este instituto expresa que las amenazas de origen natural presentes sobre nuestro país son de tres tipos: sísmica, geológica e hidrometeorológica.

Sobre la amenaza sísmica, la *Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas*, FUNVISIS (2009), manifiesta que tal amenaza representa uno de los mayores riesgos potenciales en Venezuela, en cuanto a pérdidas humanas y económicas se refiere. Actualmente un 80% de la población vive en zonas de alto grado de amenaza y son, las de mayor riesgo, aquellas ubicadas en el arco andino costero (zona de contacto entre las placas tectónicas del Caribe y Sudamérica), definida a lo largo de los sistemas montañosos de Los Andes, la Cordillera Central y la Cordillera Oriental, lugares donde se ubican los principales sistemas de fallas sísmicas del país: Boconó, San Sebastián y El Pilar.

En cuanto a las amenazas geológicas, el investigador José Grases (1994), señala que las más frecuentes son los movimientos de masas tales como derrumbes, deslizamientos, flujos y caídas de materiales, etc., e indica que, desde el punto de vista hidrometeorológico, los riesgos más probables son las tormentas e inundaciones y este riesgo se acentúa cada año, especialmente, entre los meses de agosto y octubre, pues existe la posibilidad de ser afectados por los huracanes de la zona del Caribe.

Es importante destacar que aunque el desastre conocido como el “Deslave de 1999” ha sido el de mayor impacto que ha sufrido el país en los últimos cincuenta años, eventos como las inundaciones y deslizamientos de terreno se repiten año tras año, y dejan, en conjunto, mayor cantidad de consecuencias negativas que el evento de 1999.

2. Vulnerabilidad Física

El análisis de la *vulnerabilidad física* debe considerar la ubicación de la población en zonas de peligro y, en consecuencia, de las estructuras pertinentes a sus actividades y las características de las construcciones para absorber los efectos de los riesgos. En este sentido se debe destacar que la población de Venezuela se ha caracterizado por presentar éxodos

progresivos, desde sectores rurales a espacios urbanos, que contribuyeron al incremento demográfico de las urbes entre 1960 y 1980. En tal sentido, la región centro norte costera del país (también la más expuesta a la vulnerabilidad natural) se constituyó en el principal centro de aglomeración de habitantes, debido al auge industrial experimentado a partir de 1960, con el desarrollo de la industria petrolera y manufacturera.

3. Vulnerabilidad Económica

La *vulnerabilidad económica* se expresa en términos de desempleo, insuficiencia de ingresos, explotación e inestabilidad laboral, dificultad o imposibilidad total de acceso a la educación, recreación, salud, y los servicios sociales, además del incremento y concentración del sector informal en las ciudades, así como la inexistencia de control local sobre los medios de producción, entre otras muchas causas.

Con relación a este aspecto se puede señalar que el *Instituto Nacional de Estadísticas*, INE, informa que, para el año 2012, la tasa de desempleo en el país fue de 10,3%, cifra ésta que pareciera indicar una aparente mejoría en cuanto a la creación de fuentes de trabajo, pues es un valor inferior a la tasa reportada en otras oportunidades, pero es justo destacar que los venezolanos tienen más de veinte años seguidos de pérdida de poder adquisitivo, debido al deterioro del salario real, producto de las fuertes presiones inflacionarias que aquejan a la economía venezolana desde 1978. Esta situación repercute en la calidad de vida y uno de los indicadores de esa realidad es el tipo de viviendas que prolifera. Al respecto Genatios y Lafuente (2004) señalan que los organismos del Estado han construido viviendas estructuralmente inadecuadas que, con frecuencia, no garantizan condiciones mínimas de seguridad desde el punto de vista sismorresistente.

4. Vulnerabilidad Social

La *vulnerabilidad social* está relacionada con el nivel de organización existente en una comunidad expuesta a amenazas. Para conocer esta variable en Venezuela se puede citar que “La experiencia vivida en el año 1999 con el deslave revelaron (sic) que los estados y municipios no están preparados para manejar una situación de crisis o resistir el impacto de un hecho así” (Samanamú, 2005). Se aprecia, a través de los años y ocurridos los desastres que periódicamente aparecen, que poca, y en algunos casos ninguna, es la coordinación entre

organismos e instituciones públicas para intercambiar o realizar trabajos en conjunto o en acción concertada.

Puede considerarse que existe una base legal para organizar la sociedad con relación a sus esfuerzos de prevención y mitigación de riesgos coordinadamente, sin embargo los arreglos institucionales necesitan fortalecimiento en cuanto a la coordinación, entrenamiento profesional, establecimiento de acuerdos y formación de capacidades con los grupos comunitarios y las organizaciones públicas que conforman los sistemas para la reducción del riesgo y las acciones de respuesta pertinentes.

5. Vulnerabilidad Técnica

Las referencias a cómo se atiende la *vulnerabilidad técnica* en Venezuela consistirían en el reconocimiento al trabajo que realiza FUNVISIS, que en los últimos cinco años, ha dado prioridad a establecer la red sismológica nacional, pero ahora se requiere que rediseñe programas sobre este aspecto, a fin de aplicar los conocimientos que se pueden obtener del seguimiento de los movimientos telúricos para contribuir, más significativamente, con la mejora de la seguridad de las construcciones.

Por otra parte, en el año 1998, se presentó oficialmente el *Sistema de Pronóstico Hidrometeorológico Nacional VENEHMET*, que pretendía unificar y modernizar todos los entes que realizan las predicciones meteorológicas en Venezuela, pero no es sino hasta el año 2006 cuando se aprueba el marco legal que regula las actividades del *Instituto Nacional de Meteorología INAMEH*, que inicia sus operaciones en el 2008. Después de ese esfuerzo de organización voces muy calificadas, como la de Brunil Romero (2000), señalaron que en Venezuela se toman los reportes meteorológicos con poca seriedad. Es cierto que en las zonas cercanas al Ecuador terrestre las variaciones meteorológicas no son muy drásticas, sin embargo las predicciones meteorológicas siguen siendo un factor importante para nuestro desarrollo. De haber existido un sistema confiable que hubiese indicado, desde los primeros días del mes de Diciembre de 1999, que las fuertes lluvias persistirían, aunado ello a una seria preocupación de las autoridades nacionales y regionales, se hubiesen tomado medidas oportunas para salvar vidas y bienes.

6. Vulnerabilidad Ideológica

La *vulnerabilidad ideológica* es difícil de describir para nuestro país. Conocer la concepción que tienen los habitantes sobre los desastres naturales no es una información que se encuentre procesada en investigaciones académicas ni técnicas, no obstante se puede deducir que la percepción del riesgo no está presente en esta comunidad. Ello es deducible por la localización de asentamientos en zonas de riesgo, por la construcción de viviendas sin la utilización de técnicas adecuadas y el deterioro del ambiente, entre otras muchas evidencias.

7. Vulnerabilidad Cultural

En cuanto a la *vulnerabilidad cultural* Venezuela ha demostrado que su reacción ante desastres siconaturales es de improvisación técnica, logística y operativa y, además, el olvido casi inmediato de causas y consecuencias. Sobre este tema Lermít Figueira (2007), realizó una investigación sobre el *Ciclo Vicioso de los Desastres* y concluyó que los venezolanos no están capacitados para enfrentar los desastres, actúan improvisadamente, sin saber qué hacer y ejecutan acciones inadecuadas que, generalmente, empeoran la situación.

8. Vulnerabilidad Educativa

Con relación a la *vulnerabilidad educativa* citaremos que en el año 2002, se lanzó en Venezuela la *Campaña Mundial para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas*, para promover la integración de la educación sobre el riesgo de desastres en los planes nacionales de estudio. También se creó el *Comité Asesor del Sector Educativo para la Mitigación de Riesgo*, iniciativa del Ministerio de Educación, que incorporó, en el proceso de revisión curricular de educación básica, los contenidos de mitigación del riesgo.

Es pertinente destacar la creación de la *Universidad Nacional Experimental de la Seguridad*, la cual contempla el desarrollo de la *Escuela de Protección Civil*, que estará integrada por las carreras de *Administración del Riesgo y Administración de Desastre y Logística ante la Prevención y el Desastre*.

Estos esfuerzos aislados no son suficientes para considerar ni saber que contamos con una sociedad preparada para prevenir desastres o emergencias siconaturales.

9. Vulnerabilidad Ecológica

Este concepto está relacionado con la forma cómo una comunidad explota los recursos que están disponibles en su entorno. Sobre la *vulnerabilidad ecológica* se puede afirmar que Venezuela, en años recientes, ha experimentado situaciones que deben estimular y obligar en la sociedad la preocupación por el medio ambiente. Ejemplo de esas problemáticas es el indicado por la Organización No Gubernamental Venezolana VITALEs (2004), que destaca como graves hechos la contaminación atmosférica, debido al poco mantenimiento de los vehículos por parte de la ciudadanía y las empresas transportistas, así como la deficiente supervisión de las autoridades, la contaminación de los cuerpos de agua como consecuencia de la falta de tratamiento de aguas residuales de origen doméstico e industrial, con la consecuente degradación de las áreas naturales, incluyendo las playas, ríos y balnearios, el venteo y quema de gas excedente en la industria petrolera, particularmente en Anzoátegui y Zulia y la contaminación a todos los niveles de la cadena trófica (suelos, aguas, vegetales, animales y seres humanos) por plaguicidas o agroquímicos en general, particularmente en la región de los Andes y los Llanos.

Los comentarios anteriores alertan sobre la necesidad de crear condiciones para la exigencia de la sociedad venezolana de sus derechos ambientales. Se debe tratar de incidir directamente en los problemas que el ciudadano común asocia con sus condiciones cotidianas de vida.

10. Vulnerabilidad Institucional

La *vulnerabilidad institucional* queda en evidencia para nuestro país, porque existe una gran cantidad de normas relacionadas con el tema de la prevención de riesgos. Sin embargo, el principal inconveniente es que cada norma contempla un aspecto específico y, en algunos casos, remite a otras normas que deben ser objeto de consulta. No existe una síntesis que conjugue todos los requerimientos que garanticen la optimización de la seguridad.

11. Vulnerabilidad Política

La *vulnerabilidad política* está definida por el nivel de autonomía que posee una comunidad para la toma de las decisiones. Para describir esta situación en Venezuela es conveniente citar a Benithmar Ascanio (2003) quien expone que, para gestionar los riesgos en Venezuela, es necesario abordar las causas fundamentales que incrementan la vulnerabilidad y

efectuar un cambio en las políticas estatales y municipales hacia la prevención y mitigación de dichos riesgos. Recomienda Ascanio incorporar acciones en los planes operativos de las direcciones o gerencias ya existentes en cada una de las instituciones municipales, sin necesidad de crear nuevas estructuras organizativas, a objeto de que se inserte la variable riesgo y, por lo tanto, forme parte de los procesos de planificación municipal, para que se institucionalice el proceso de *Gestión de Riesgo* entre las distintas políticas que podrían desarrollarse en el ámbito municipal.

Como se puede apreciar, con la descripción que se realiza en los párrafos anteriores, Venezuela es vulnerable a las amenazas siconaturales desde todas las perspectivas que los expertos en el tema recomiendan revisar. Y lo más preocupante es que no existen suficientes planes para la prevención de desastres. Las autoridades, a través del tiempo, han desconocido o descuidado esta materia y la respuesta a la materialización de los riesgos ha sido improvisada e ineficiente. El Estado Venezolano reconoce estas fallas como se expondrá a continuación.

Información sobre la gestión de riesgos en Venezuela

La *Conferencia Mundial del Marco de Acción de Hyogo*, MAH, celebrado en Kobe, Hyogo, Japón, en el año 2005, decidió unificar los criterios de información sobre los esfuerzos para la reducción de riesgos entre los 168 países miembros de las Naciones Unidas. Presentar informes anuales sobre el estado de la reducción de riesgos y darlos a conocer fue una propuesta que permitiría aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres y, para el año 2015, se espera lograr una reducción de las pérdidas que ocasionan los siniestros, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

El MAH propone cinco áreas prioritarias para la toma de acciones, a saber

1. Velar para que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad.
2. Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres.
3. Utilizar la innovación y la educación para lograr una cultura de seguridad.
4. Reducir los factores subyacentes del riesgo.
5. Fortalecer la preparación frente a los desastres para lograr una respuesta eficaz.

Cada una de esas prioridades es reportada mediante indicadores definidos previamente, a fin de uniformar el criterio sobre los datos presentados por cada país y así poder facilitar comparaciones entre los resultados reportados en sus informes.

Para lograr información actualizada y a disposición de los interesados se diseñó la herramienta del sistema en línea de la *Estrategia Internacional de la Reducción de Desastres EIRD*, utilizada para evaluar el progreso alcanzado y los retos identificados en la ejecución de las acciones, para la reducción del riesgo de desastres, emprendidas en cada ámbito nacional, de conformidad con las prioridades del MAH.

A continuación se describen los indicadores con los que se califican las prioridades mencionadas anteriormente y se comenta el informe presentado por Venezuela a través de la *Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres*, cuya última actualización corresponde a febrero de 2009.

Prioridad 1. Vigilancia sobre la reducción del riesgo de desastres

Los países que elaboran marcos normativos, legislativos e institucionales, para la reducción de los riesgos de desastre y que mantienen sistemas de indicadores para observar el progreso en un área, son sociedades que tienen más capacidad para controlar los riesgos. En este caso, para evaluar esta primera circunstancia, se definen como indicadores los siguientes:

- i. Existencia de políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos.
- ii. Disponibilidad de recursos para ejecutar acciones para la reducción del riesgo.
- iii. Participación comunitaria y descentralización a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local.
- iv. Funcionamiento de una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo.

Venezuela informa, sobre el primer indicador, *existencia de políticas y marcos nacionales*, que “ha alcanzado logros considerables, pero con limitaciones, en aspectos tales como los recursos financieros y las capacidades operativas”.

El país cuenta con un basamento jurídico amplio en el cual se considera la reducción de riesgo de desastres, partiendo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece en el Artículo 55 que “Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones

que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.”, en el Artículo 156 establece “Es de la competencia del Poder Público Nacional, Num.9: El régimen de la administración de riesgos y emergencias.”, y en el Artículo 332 señala la creación de la *Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres*.

De igual manera, esa política de protección se aborda en otros instrumentos como la Ley Orgánica sobre Estado de Excepción, Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, Ley Orgánica para la ordenación del Territorio, Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, Ley Orgánica del Ambiente, Ley Orgánica del Turismo, la Ley de Bosques y Gestión Forestal entre otras leyes orientadas a la reducción de riesgos de desastre. Así mismo, Venezuela cuenta con la Norma COVENIN 1756-2001, Norma Sismorresistente, la cual regula la construcción de edificaciones.

Sobre la *disponibilidad de recursos*, segundo indicador de esta prioridad, se señala que “hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o (sic) un compromiso institucional”. Existen recursos destinados por instituciones puntuales, como el caso de las rectoras en materia de evaluación de amenaza sísmológica para la microzonificación sísmica de algunos estados del país. La mayoría de las instituciones cuentan con presupuestos ordinarios para el desarrollo de actividades propias de su sector, mas no están destinados exclusivamente para poner en práctica planes y actividades para la reducción de riesgos.

Queda pendiente sensibilizar a la alta gerencia de las instituciones públicas y privadas sobre la importancia y necesidad de asignación de recursos para estas materias, incluir la consideración del riesgo en la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo en los distintos niveles administrativos, disponer de recursos exclusivos y adecuados en los presupuestos ordinarios para diseñar planes orientados a la reducción de desastres.

Sobre el tercer indicador, *participación comunitaria*, revela que “se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son considerables”. La participación de las comunidades en la identificación de amenazas, vulnerabilidades o riesgos del entorno en que interactúan, se observa en los comités de seguridad y salud laboral en el ámbito privado, y

debería fomentar la participación activa del Estado en la reducción de riesgo laboral. Las limitaciones reconocidas están en la necesidad de articularse y contar con apoyo de entes que permitan la formación de multiplicadores a nivel nacional. Esto se espera que mejore con la conformación de los Comités Comunales de Protección Civil, para que los mismos permitan identificar las zonas de riesgo e impulsar su reducción.

En cuanto al último indicador de esta prioridad, *funcionamiento de una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres*, se estima que “se alcanzaron logros considerables” con la creación de la *Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres* cuyo esquema integra a los actores claves en la reducción de riesgos, asimismo fue promulgado el Decreto de Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres.

Prioridad 2. Identificación, evaluación y seguimiento del riesgo de desastres

El punto de partida para reducir los riesgos de desastre y promover una cultura de resiliencia consiste en conocer las amenazas y los factores de vulnerabilidad a los desastres a que se enfrentan las sociedades, así como la evolución de las amenazas y los factores de vulnerabilidad a corto y largo plazo, para luego adoptar las medidas oportunas en función de ese conocimiento. Esta prioridad queda definida por cuatro indicadores que son:

- i. Evaluaciones de riesgos nacionales y locales.
- ii. Sistemas habilitados para seguir de cerca las principales amenazas y vulnerabilidades.
- iii. Sistemas de alerta temprana habilitados y disponibles para todas las amenazas.
- iv. Evaluaciones de los riesgos nacionales y locales.

A estos indicadores Venezuela responde que: “se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables”. Las razones para considerar que son tareas pendientes es que algunas instituciones como el *Centro Nacional de Pronósticos Hidrometeorológicos*, *FUNVISIS* y el *Ministerio del Poder Popular para el Ambiente* poseen la tecnología para la detección y evaluación de amenazas naturales, sin embargo los resultados no se difunden ampliamente entre las instituciones. La *Dirección Nacional de Protección Civil*, avanza con un proyecto denominado “Centro Nacional de Prevención y Atención de Desastres”, el cual permitirá la recolección de la información

relacionada con amenazas y vulnerabilidad, a través de una plataforma tecnológica pero hasta el presente sigue siendo un proyecto.

Prioridad 3. Educación para una cultura de seguridad

El Estado Venezolano informa que para estimular el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel hay disponible información relevante sobre los desastres y la misma es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados. Sin embargo informa que los indicadores *Información relevante sobre los desastres, accesible a todo nivel y Planes educativos, materiales didácticos y las capacitaciones con conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación* están en la etapa de “compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables” y ello se debe a que la *Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres*, difunde esporádicamente información sobre los riesgos.

Mediante los organismos regionales se están desarrollando varios proyectos relacionados con el flujo oportuno de información, a fin de recopilar, organizar, sistematizar y facilitar el acceso de la información pertinente para la toma de decisiones, a través del *Sistema de Información Geográfica y del Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela*.

La *Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres* prepara a las comunidades e instituciones a nivel nacional en materia de autoprotección y FUNVISIS ha tomado como bandera, integrar el conocimiento sísmico a través del *Aula Sísmica, Madeleilys Guzmán*. Esto representa un espacio donde se imparte información relevante para cualquier tipo de público con relación a sismos.

Sobre el indicador *Métodos y herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples*, se informa: “Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional”. Se realizan estudios y análisis pero no son sistemáticos ni tienen mucho apoyo por parte de todos los sectores. Existen institutos científicos y académicos destinados a obtener información, enfocados sobre todo en el impacto ambiental.

Y sobre el último indicador, *Estrategia nacional de sensibilización pública*, se reconoce “Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables”. Se informa que se cuenta con el *Programa de Capacitación a las*

Comunidades en todos los estados y aproximadamente el 60% de los municipios del país, lo cual ha permitido sensibilizar a estas instancias geográfico-administrativas en materia de riesgos y desastres, sin embargo, luego se cita una contradicción cuando describen que existe una limitante pues hay poco talento humano capacitado para impartir los cursos.

Prioridad 4. Reducción de los factores subyacentes del riesgo

Los riesgos de desastres relacionados con el cambio de las condiciones sociales, económicas, ambientales y de uso de la tierra, y las consecuencias de las amenazas relacionadas con fenómenos geológicos, meteorológicos e hidrológicos, la variabilidad del clima y el cambio climático se deben abordar en los planes y programas de desarrollo sectoriales y en las situaciones posteriores a los desastres. La reducción de los factores subyacentes al riesgo se mide mediante los siguientes indicadores:

- i. La reducción del riesgo de desastres debe ser objetivo de las políticas y los planes relacionados con el medio ambiente.
- ii. Existencia de garantía que las políticas y los planes de desarrollo social, tengan como objetivo la reducción de la vulnerabilidad.
- iii. Existencia de garantía que las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos tengan como fin reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas.
- iv. Incorporación en la planificación y la gestión de los asentamientos humanos de los elementos de la reducción del riesgo de desastres.
- v. Medidas para la reducción del riesgo de desastres.
- vi. Evaluación del impacto del riesgo de desastres de los proyectos de desarrollo.

Venezuela informa que los indicadores i, iii y iv están en la fase de “compromiso institucional”, y que los logros en la materia no son considerables. La explicación de esta situación se describe como que “hay preocupación por la protección ambiental”, al establecerse en la Constitución en el artículo 127 que el Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. Asimismo con la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente, el estado garantiza una mejor calidad de vida,

mediante una gestión ambiental transversal, rectora, ejecutora y normativa, del uso y conservación de los recursos naturales promoviendo la participación de la sociedad.

El informe venezolano comenta que se ha adquirido un compromiso institucional al establecer políticas y estrategias claras para la reducción de la vulnerabilidad económica, con la diversificación de clientes en el mercado internacional y los múltiples tratados económicos internacionales en materia comercial. Desde el punto de vista laboral, se están tomando acciones tales como la reforma de leyes y elaboración de decretos presidenciales para garantizar los derechos de los patrones y trabajadores, incluyendo mejoras económicas. Relata también que se hacen esfuerzos para reducir el porcentaje del desempleo, para capacitar y lograr la reinserción en el mercado laboral, garantizar los derechos de los patrones y trabajadores, y la ampliación de la estructura productora nacional a corto plazo.

Venezuela cuenta con uno de los códigos de construcción sismorresistentes más actualizado de la región y los asentamientos humanos planificados se desarrollan siguiendo las normativas vigentes. Paralelamente y a lo largo de las últimas cinco décadas, también se han desarrollado construcciones no planificadas, que incrementan las condiciones de riesgo. Existen regulaciones que han sido creadas para la planificación y gestión de los asentamientos humanos sin embargo no se cumplen por lo que tenemos una realidad de país donde los mismos asentamientos humanos se realizan en zonas con condiciones de riesgo.

En cuanto al indicador *Garantía que las políticas implementadas tengan como objetivo la reducción de la vulnerabilidad y que las medidas para la reducción del riesgo de desastres estén integradas en los procesos de recuperación y rehabilitación*, Venezuela informa que se han alcanzado “logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas”.

El Gobierno considera que trabaja en la reducción de factores subyacentes de riesgo a través de las *Misiones Educativas*, introduciendo en estos procesos la capacitación integral en materia de Protección Civil para la Gestión del Riesgo.

Asimismo, a fin de reducir la vulnerabilidad desde el punto de vista de la amenaza sísmica, a través del *Aula Sísmica* por varios canales (conferencias, talleres, material impreso, entre otros) FUNVISIS imparte información de fácil comprensión.

Para culminar la calificación de este indicador se habla de la situación laboral donde se tienen políticas que amparan al trabajador en caso de desastres.

En cuanto al indicador *procedimientos para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo*, hay “cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas o un compromiso institucional”. Algunas instituciones poseen procedimientos para la evaluación del impacto de desastres en los proyectos, sin embargo no se ha institucionalizado.

Prioridad 5. Preparación frente a los desastres para lograr una respuesta eficaz

Cuando se produce un desastre, es posible reducir considerablemente su impacto y las pérdidas que causa si las autoridades, las personas y las comunidades de las zonas expuestas a las amenazas están bien preparadas y dispuestas a intervenir y disponen de los conocimientos y las capacidades para la gestión eficaz de las situaciones de desastre. Este aspecto se evalúa a través de los indicadores que verifican la existencia de:

- i. Capacidades políticas, técnicas e institucionales, para la gestión del riesgo de desastres, con una perspectiva sobre su reducción.
- ii. Planes de preparación y de contingencia en caso de desastres en todos los niveles.
- iii. Reservas financieras y mecanismos de contingencia.
- iv. Procedimientos para intercambiar información en caso de emergencia y desastres.

Venezuela estima que para los indicadores i y iii sólo ha adquirido un compromiso institucional, existen avances pues se cuenta con un basamento legal, sin embargo no se implementan debidamente las políticas para la reducción de riesgos de desastres.

Uno de los componentes de la *Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres* es el *Fondo para la Preparación y Administración de Desastres* quien tendrá el objetivo de administrar las asignaciones extraordinarias, recursos provenientes de contribuciones por las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organizaciones internacionales, destinados a financiar las actividades de atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción.

En cuanto a los indicadores ii y iv, hay “cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas o un compromiso institucional”. Ni en el ámbito sectorial ni en las distintas instancias territoriales se tienen planes. Se debe fortalecer el *Fondo para la Preparación y*

Administración de Desastres y fomentar la creación de otras políticas destinadas a la inversión de tiempo y recursos en el tema de reducción de riesgos de desastres. No se tienen procedimientos en la mayoría de las instituciones ni se tiene la información para iniciarlos.

El Balance

Revisados los informes presentados por Venezuela, como compromiso de la *Conferencia Mundial del Marco de Acción de Hyogo* MAH, especialmente la última actualización en febrero de 2009, a continuación se presenta un resumen de las consideraciones de cómo el Estado Venezolano cree haber atendido las prioridades acordadas.

Tabla 1. Resumen del Informe de Venezuela sobre cumplimiento de prioridades en el MAH

Prioridad	Indicadores	Situación *		
		1	2	3
Reducción de riesgo	Marco Jurídico	x		
	Recursos			x
	Participación comunitaria		x	
	Plataforma nacional		x	
Identificación de riesgo	Evaluación		x	
	Sistemas de seguimiento		x	
	Sistemas de alerta		x	
	Riesgos frontera		x	
Cultura de seguridad	Información		x	
	Planes educativos		x	
	Investigación			x
	Sensibilización pública		x	
Reducción de factores subyacentes	Riesgo y medio ambiente		x	
	Quien enfrenta mayor riesgo	x		
	Reducción vulnerabilidad económica		x	
	Cumplir códigos de construcción		x	
	Incorporar medidas posterior al desastre	x		
	Vigilar procedimientos, evaluar impacto			x
Fortalecer preparación	Mecanismos		x	
	Planes de preparación			x
	Reservas financieras		x	
	Intercambio de información			x

Situación *:

1= Logro considerable pero con limitaciones

2= Compromiso institucional. Logros no considerables

3= Cierta progreso pero sin políticas sistemáticas y/o compromiso institucional

El balance de la información presentada por el estado venezolano revela que los diferentes elementos considerados para evaluar la preparación del país frente a la atención de desastres están pendientes. El marco legal, las campañas educativas y las medidas posteriores a un desastre, son los aspectos mejor evaluados, sin una calificación plenamente satisfactoria. Quizás el único aspecto casi acabado es el legal, y se califica de “casi” puesto que las normas y reglamentos que permitirían su real efectividad aún no están elaborados.

En Venezuela, la actitud de la sociedad frente a las amenazas socionaturales ha sido de desinformación, improvisación y, en algunos casos, hasta poco interés, lo que condujo a ser sorprendidos por los siniestros con la consecuente ineficacia para atender las consecuencias.

El país está aún en un proceso en el cual debe comprender que los desastres no son responsabilidad exclusiva de la manifestación de las fuerzas de la naturaleza sino que ocurren cuando factores externos afectan un sistema vulnerable. Con la deforestación, prácticas de cultivo inapropiadas, construcción en terrenos inestables, manejo inadecuado del recurso hídrico, entre otras muchas situaciones objetables, se han creado peligros donde no existían y se contribuyó a incrementar la fragilidad de las comunidades ante las amenazas.

Las tareas pendientes sobre el tema de prevención y atención de riesgos de desastres son apreciadas por otros investigadores, tal es el caso de Salomón López quien, en el año 2003, advertía que en Venezuela existe la tendencia de subestimar el nivel de riesgo que puede afectar a determinada región del país y, por lo tanto, este aspecto es escasamente considerando durante el proceso de planificación del desarrollo nacional o local. Esa actitud posiblemente tiene su origen en la supuesta *estabilidad* geológica y climática de la región continental donde se ubica el país, si a éste se le compara con las condiciones reinantes en naciones vecinas donde ocurren con mayor frecuencia desastres asociados a procesos naturales.

Propuestas para una sociedad segura

El Plan de Gestión del Riesgo que debería existir en Venezuela, debe partir de un buen conocimiento del contexto: el marco legal e institucional que en este caso es la *Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos* junto con los actores principales, sus intereses, sus forma de trabajo, la identificación de líderes que pueden apoyar el proceso y de

las comunidades que se exponen a las amenazas. Todo ese escenario matiza las acciones que se programen y de su cabal reconocimiento dependerá el éxito de cualquier gestión de riesgos.

La sociedad venezolana cuenta con un marco legal que permitirá, si se compromete a observarlo e impulsarlo, mejorar sustancialmente la organización para evitar, prevenir o mitigar desastres naturales. La Ley regula la gestión integral de riesgos estableciendo los principios rectores y los lineamientos que orientan la política del país hacia la armónica ejecución de las competencias concurrentes del poder público nacional, estatal y municipal en esta materia. Se trata de un proceso orientado a formular planes y ejecutar acciones de manera consciente, concertada y planificada, entre los órganos del Estado y los particulares, para prevenir o evitar, mitigar o reducir el riesgo en una localidad o en una región, atendiendo a sus realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales y económicas.

La figura político-administrativa debe ser aprovechada para reunir los esfuerzos, capitalizar las experiencias y proponer un trabajo conjunto. De nada vale contar con un municipio, preparado en el tema de la prevención y mitigación de riesgos si en los municipios vecinos no cuentan con igual cantidad de propuestas y procedimientos. Los desastres no conocen de límites geográficos, las barreras que se dibujan para identificar en los mapas donde comienza y termina un espacio bautizado con uno u otro nombre son barridos por igual por el lodo, los escombros o un torrente de agua. Así que, como primer paso se recomienda el propósito único de lograr un país cada vez más seguro y con una capacidad de respuesta que atienda a todos los municipios y estados.

La nueva *Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos* indica que “cada entidad político territorial tendrá su Gabinete de Gestión Integral de Riesgo: en el caso de los Estados estará adscrito a su respectivo Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y en el caso de los Municipios a su respectivo Consejo Local de Planificación Pública”. Ese Gabinete será el responsable de aprobar la política del distrito, en gestión integral de riesgos, en concordancia con la política nacional y dictar los lineamientos para la administración de emergencias y desastres con las consideraciones de vigilar al Distrito Metropolitano como un todo. Además propondrá directrices para la formulación de los planes y programas, para consolidar las actividades relacionadas con gestión de riesgos en el

desarrollo local y como complemento impondrá las sanciones administrativas por el incumplimiento de las normas de seguridad y protección.

Para dar el paso señalado en el párrafo anterior es indispensable que los funcionarios involucrados en el Consejo comprendan los principales conceptos de la teoría del riesgo y de la propia metodología. Como ejemplo de esta necesidad de contar con un conocimiento sólido y actualizado se puede citar los errores de la campaña realizada en el primer trimestre en el año 2010 donde *Protección Civil* y algunos grupos de rescate dictaron talleres en el Municipio Libertador utilizando términos inadecuados. La Alcaldía de Caracas divulgó la actividad anunciándola como una búsqueda de una cultura *antisísmica* cuando el término *antisísmico* se substituyó desde hace unos 20 años, por el término *sismorresistente*.

Plausible el esfuerzo de ofrecer las charlas en todos los espacios posibles pero se debe ser en extremo cuidadoso de los conceptos, términos y mensajes que se transmita. Las autoridades deben ofrecer un aprendizaje apropiado si esto comienza a partir de que ellos mismos hayan comprendido claramente cuál es la información que se quiere fomentar.

Por otra parte, en el marco de la Ley la autoridad de cada estado, en coordinación con las autoridades de los municipios, debe promover y revisar las normas y ordenanzas sobre el uso del suelo, planificación, diseño y construcción bajo la consideración de evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad, efectuadas profesionalmente. A través de este proceso se llegarán a establecer programas, donde los distintos grupos acuerdan tomar acción concreta. Se debe asegurar que en la planificación se consideren las necesidades, de todas las partes interesadas, incluyendo mujeres, niños, ancianos y personas discapacitadas, en reconocimiento de sus particulares vulnerabilidades.

Se saluda en la *Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos* la orientación de las políticas nacionales para la ejecución armónica de las competencias entre los poderes públicos nacional, estatal y municipal, en lo que corresponde a la especificaciones de actuación en la gestión de riesgos. Algunos voceros del Gobierno señalan que con esta Ley Venezuela está a la vanguardia en el continente en función de propiciar un tratamiento integral de la problemática de riesgos, sin embargo estar en la vanguardia será posible cuando los buenos propósitos plasmados en papel se hagan presentes en la vida cotidiana.

Resulta también saludable para la correcta aplicación de la Ley las reflexiones siguientes:

En la instrucción de “fortalecer las actividades de prevención, mitigación y preparación en todas las instancias de gobierno, así como en la población, con el propósito de reducir los riesgos siconaturales y tecnológicos” debió acotarse también la tarea de predicción. La predicción de los fenómenos naturales está en manos de instancias de gobierno donde debe contarse con la tecnología apropiada y es una de las actividades más delicadas por la exigencia profesional a quienes se dediquen a ello, así como una actualización permanente de conocimientos e instrumentos para el trabajo.

Por otra parte, el tema de la comunicación debe tener especial relevancia partiendo del hecho cierto de que cuando se presenta una situación de catástrofe, es de vital importancia disponer de un sistema seguro de comunicaciones, para conseguir que la respuesta de los recursos tenga la eficacia adecuada. Sólo con comunicaciones se dispone de la información necesaria sobre los sucesos, necesaria para la toma de decisiones, y que estas puedan llegar hasta sus destinatarios generando las consiguientes órdenes operativas.

Los sistemas de comunicaciones pertenecientes tanto a organismos oficiales como a las empresas de servicios públicos, están sometidos a exigencias propias del servicio que prestan, en lo concerniente a su diagramación y operación. A su cargo se encuentran profesionales que necesariamente tienen gran capacidad y competencia en su propia actividad, pero evidentemente por razones administrativas y funcionales estos especialistas están desvinculados entre sí, en consecuencia se puede considerar que estos sistemas de comunicaciones se encuentran diagramados y planificados para asegurar una operación efectiva en situaciones de normalidad pero es indispensable insistir en las situaciones de emergencia y desastre.

En este sentido, la mayor dificultad con la que se cuenta al tratar de planificar y estructurar la coordinación del accionar de los sistemas de comunicaciones pertenecientes a los servicios públicos y privados, en función de la protección civil, está en la jurisdicción. El problema jurisdiccional, no solo en lo que se relaciona con las áreas de gobierno ya sea nacional, estatal o municipal, también es una tarea complicada en las empresas u organismos

que por sus tareas o funciones deben participar con sus medios en los distintos tipos de desastres naturales o tecnológicos al que se encuentre afectada cada región en particular.

Además, para una completa y eficiente labor de coordinación de los servicios de socorro, se deben dictar cursos de orientación, conferencias, etc., dirigidos a funcionarios de las áreas de la salud, bomberos, seguridad y protección civil entre otros, específicamente referidos a las comunicaciones, su utilización y la amplia gama de prestaciones que permite su integración con otros sistemas.

Es conveniente, incluir los temas, donde se dicten pautas y se ordene de manera expresa la creación de una red de comunicaciones exclusiva para los actores en un desastre y planes de emergencia hospitalaria para la atención en casos de emergencia por desastres; además también, se deben respetar las responsabilidades y sanciones en aras de lograr los objetivos planteados.

Los actores en el nivel local son de gran importancia para la gestión de riesgos sicionaturales porque los desastres afectan raras veces a la totalidad de un país. El riesgo de desastres varía frecuentemente, incluso de una región a otra. Por esa razón, tiene que aprovecharse los conocimientos locales para una eficiente gestión de riesgos y ajustarse las medidas a las amenazas y vulnerabilidad. Así puede orientarse la gestión al riesgo específico de la mejor manera posible.

La sociedad contribuye repetidas veces al aumento del riesgo de desastres, por tanto se la debería sensibilizar con lo concerniente a los peligros y hacerla responsable en lo inherente a la gestión de riesgo. Toda persona puede contribuir en algo a la reducción del riesgo de desastres y debería brindársele las posibilidades para ello. De esa manera podrá lograrse que la población amenazada asuma una mayor responsabilidad propia y se alcance una mayor sustentabilidad de las medidas preventivas.

Generalmente las actividades vinculadas a la gestión de riesgos frente a las amenazas sicionaturales se ha tendido a ver como una actividad del estado, porque se relacionaban con obras de ingeniería de alto costo. Efectivamente los aspectos legislativos y normativos corresponden al nivel gubernamental, pero la prevención y mitigación deben ser funciones

integradas a las prácticas del sector privado y de los sectores comunitarios en conjunción con los gobiernos locales.

En este sentido, aunque los aspectos legislativos corresponden al nivel gubernamental, en algún momento esta tarea se puede nutrir con la participación de los actores sociales, en tanto su compromiso en la prevención y la mitigación los llevarían a adquirir un tipo de experiencia práctica o desarrollar concepciones y propuestas que, en algún momento, se pueden traducir en inquietudes legislativas y normativas, por lo menos, inicialmente locales.

También se deben identificar los recursos humanos y económicos que se pueden asignar, las instituciones responsables de cada actividad, los mecanismos de seguimiento y control, los indicadores para medir avance. Sobre este último aspecto ya el Estado Miranda cuenta con una metodología para calcular índices de gestión de riesgo, metodología que está probada, bastaría con adoptarla con los ajustes que fuesen necesarios.

Por último, los dos aspectos más importantes en una gestión de riesgos: educación a la población y revisión de los planes y estrategias.

Sobre el primer punto, educación, se debe establecer un sistema amplio de formación e información sobre los riesgos integrado a la planificación y al diseño de nuevos desarrollos. Se han realizado esfuerzos para transmitir diversos conocimientos e información técnica relacionada con la autoprotección ciudadana ante la ocurrencia de un sismo, pero no es suficiente. Este proyecto se debe potenciar y se debe incorporar a estos esfuerzos la información sobre temas relacionados con otras amenazas naturales.

En cuanto a la revisión de planes, estrategias y propuestas es importante tomar en cuenta que al tratarse de un proceso dinámico y adaptable, caben las revisiones y evaluaciones periódicas lo que permite introducir correctivos a medida que se haga necesario, siempre con la expectativa de eliminar o reducir riesgos existentes o prepararse para nuevas amenazas, todo ello para alcanzar la sociedad segura que merecemos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascanio, Benithmar (2003). “Mecanismos para la Formulación de Programas de Prevención y Mitigación de Riesgos en la Gestión Local del AMC Caracas –

Venezuela”. Ponencia presentada en IV Curso Internacional CISMID-JICA. Lima. Perú.

- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2003). “La Noción de Riesgo desde la Perspectiva de Los desastres, Marco Conceptual para su Gestión Integral. Programa de Información e Indicadores de Gestión de Riesgos” BID- CEPAL-IDEA. Manizales. Colombia.
- Blaikie, Pierce (1996). “At Risk” Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Bogotá, Editorial Tercer Mundo Editores.
- Centro de Estudios Integrales del Ambiente CENAMB (2005) “La Gestión de Riesgos en Venezuela”. Boletín N° 52. Caracas. CENAMB
- Figueira, Lermi. (2007). “Ciclo Vicioso de los Desastres”. Disponible en: www.udefa.edu.ve/Seminario_CIR/Seminario_II/ponencias/figueira.pdf
- Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas FUNVISIS (2009). “La Investigación Sismológica en Venezuela”. Disponible en: www.funvisis.gob.ve
- Genatios, C. Lafuente, M. (2004). “Atención a la Vivienda en Venezuela” Boletín Técnico, Volumen 42 Número 1. Instituto de Materiales y Modelos Estructurales INME .Facultad de Ingeniería. Universidad Central de Venezuela
- Grases, José (1994). “Venezuela, amenazas naturales” Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales de Venezuela, Caracas. Venezuela. Disponible en: www.funvisis.gob.ve/archivos/www/terremoto.
- República de Venezuela. Asamblea Nacional (2009). “Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológico”, Gaceta Oficial N° 39.095 del 09 de enero, Caracas.
- Romero, Brunil. (2000). “Implementaciones Satelitales para el estudio de fenómenos naturales en Venezuela” Disponible en: <http://neutron.ing.ucv.ve/revista-e/No7/Brunil%20Romero%5Chtml%5Cbrunil.htm>
- Samanamú, Wilfredo. (2005). “Gestión local del riesgo y preparativos de desastres en la Región Andina”. Revista Experiencia N° 14. pp 13-14
- VITALIS (2004). “Balance Ambiental 2004”. Disponible en: www.vitalis.net.
- Wilches–Chaux, Gustavo. (1993). “La Vulnerabilidad Global”. Bogotá. Editorial Tercer Mundo Editores.