

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GESTIÓN DE RIESGOS SOCIONATURALES EN VENEZUELA

Autor: Nelly Elizabeth González de Hernández
Institución: Universidad Central de Venezuela
Dirección Postal: Ceiba a Delicias, No.43 Altagracia, Caracas, Caracas, Venezuela
Teléfonos: 0212 6052460, 04168284851
Correo electrónico: gonzalne@yahoo.com

Sub-tema: Competitividad en Políticas Públicas

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, las respuestas que el estado venezolano en los últimos años ha dado a la prevención de las consecuencias de las amenazas socionaturales y se explicará la necesidad de contar con planes para generar conocimiento de manera que la población mitigue su exposición a los riesgos. Se necesita acciones 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

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GESTIÓN DE RIESGOS SOCIONATURALES EN VENEZUELA

Profa. Nelly E. González de Hernández

1. INTRODUCCIÓN

Los conocimientos de prevención de desastres socionaturales han sufrido cambios en su enfoque, no se habla de amenazas ineludibles sino de fenómenos que se pueden prevenir o cuyas consecuencias se pueden reducir. Se plantea en numerosos trabajos de investigación que la respuesta a los riesgos con origen en fenómenos naturales varíe de la improvisación a la anticipación, de la espera de prácticas de caridad a un enfoque de reducción de daños.

Venezuela, ha sido escenario de diferentes eventos naturales que se han convertido en temas de interés transitorio para la opinión pública y elementos para la reflexión de sectores profesionales y académicos. Algunos de estos eventos, como los sismos y deslaves tienen largos períodos de recurrencia que complican la percepción de los riesgos como un escenario probable y por tanto, no han sido preocupación permanente para la toma de decisiones de los distintos actores relacionados con el hábitat. Otros sucesos de ocurrencia frecuente, como son los deslizamientos de terrenos y las inundaciones, se repiten con frecuencia bajo las mismas características, sin que aparezcan soluciones que corrijan este problema.

El País sigue con las mismas condiciones de riesgo sísmico que en 1967, pero hoy en día es mucho más vulnerable por la concentración de habitantes en zonas de riesgo, por el uso en algunas construcciones de materiales inapropiados y por la falta de preparación de las comunidades para actuar en emergencias. Se han perpetrado atentados contra el ambiente, el crecimiento de las ciudades modificó el paisaje y provocó perturbaciones, las laderas de las montañas fueron despojadas de árboles y los cauces de los ríos se desviaron de su curso y en otros casos se convirtieron en receptores de desechos. Todo esto aumentó las posibilidades de deslizamientos, inundaciones, desbordamientos, con características cada vez más destructivas.

Los resultados de esta investigación muestran que toda estrategia de reducción de riesgos requiere ante todo de voluntad política, donde se interprete que siempre será más sensato reducir el riesgo y prepararse para los desastres que improvisar y depender de la ayuda humanitaria en caso de una catástrofe, y donde se acepte que las estrategias de reducción de desastres tiene éxito cuando los gobiernos y la ciudadanía comprendan que, más que un hecho fortuito, los siniestros provocados por amenazas naturales constituyen una falta de previsión. Un balance de la información presentada por el estado venezolano revela que, los diferentes elementos considerados para evaluar la preparación del país frente a la gestión de riesgos están pendientes.

2. OBJETIVO

Este trabajo tiene por objetivo identificar los factores que, de acuerdo con la información oficial, describen la situación de la gestión de riesgos socionaturales en Venezuela con el fin de realizar recomendaciones que contribuyan a mejorar las posibilidades de organizar una sociedad informada en materia de prevención y protección.

3. METODOLOGÍA

En este trabajo se realizó una investigación sobre las actuaciones del Estado Venezolano en los últimos 10 años en materia de prevención de riesgos de desastres socionaturales, para ello se hizo una consulta bibliográfica en materiales de carácter técnico y legal con la finalidad de establecer los resultados de la gestión de riesgo. El tratamiento de la información se desarrolló bajo el enfoque descriptivo, debido a que se buscó explicar si las políticas públicas alcanzaron las metas planteadas al momento de su definición

4. RESULTADOS

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:

- Velar para que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad.
- Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres.
- Utilizar la innovación y la educación para lograr una cultura de seguridad.
- Reducir los factores subyacentes del riesgo.
- 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 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 reducir riesgos.
- iii. Participación y descentralización de recursos en el ámbito local.
- iv. Funcionamiento de una plataforma multisectorial para reducir el 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.
- iii. Sistemas de alerta temprana habilitados 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 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, 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 en materia de autoprotección y FUNVISIS ha tomado como bandera, integrar el conocimiento sísmico a través del *Aula Sísmica, Madeleily 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 planes económicos y sectoriales 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.

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 riesgos de desastres. No se tienen procedimientos en la mayoría de las instituciones ni se tiene la información para iniciarlos.

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

Tabla 1. Resumen Informe de Venezuela. 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

1= Logro considerable pero con limitaciones

2= Compromiso institucional. Logros no considerables

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

Fuente: Informe Nacional sobre el Progreso en la Implementación del Marco de Acción de HYOGO

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 siconaturales 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 considerado 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.

CONCLUSIONES

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 Siconaturales 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. 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 2012 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 sustituyó 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 socionaturales 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 socionaturales 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 socionaturales 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

- DIRECCIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (2009) *Informe Nacional sobre el Progreso en la Implementación del Marco de Acción de HYOGO*. Disponible en: http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/cds/CD_MAH_R/venezuela.pdf
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. ASAMBLEA NACIONAL (1999) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Gaceta Oficial del 30 de diciembre de 1999, N° 36.860. Caracas
- 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.