

## **PROYECTO PREDECAN**

### **Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – CAN ASR/B7-3100/99/313**

#### **Componente de Fortalecimiento de Sistemas y Políticas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres - Resultado 1**

#### **Servicio de Asistencia Técnica para la Recolección y Sistematización de Información en la Región Andina - VENEZUELA**

### **INFORME FINAL**

**VIRGINIA JIMENEZ  
CONSULTORA NACIONAL VENEZUELA**

**Diciembre de 2006**

## PRESENTACIÓN

A continuación se presenta el documento de Sistematización de la consultoría “Servicio de asistencia técnica para actualizar/ sistematizar/ divulgar inventarios de actores y normativas y para apoyar en la concertación/ formulación/ divulgación de los planes nacionales regionales / locales o sectoriales de prevención y atención de desastres, de acuerdo a lineamientos consensuados a nivel de la subregión andina”.

Este documento compila la información para Venezuela en aspectos relevantes para la Gestión de Riesgos, como insumo a la formulación de una Agenda Estratégica que puedan cumplir los actores involucrados en la gestión cotidiana del desarrollo del país en el tema.

Actualmente en Venezuela, y con más énfasis a partir de la situación enfrentada por el Estado Vargas en Diciembre de 1999, a los distintos niveles de gestión se llevan a cabo iniciativas por parte de distintos actores en el tema de la Gestión de Riesgos y como parte integrante del proceso de desarrollo. Este es un significativo avance en el país, puesto que se han involucrado actores distintos de los que venían manejando el tema principalmente de la atención o la respuesta. Estas iniciativas han sido favorecidas por la Creación de una Comisión Nacional de Gestión de Riesgos, conformada por 6 de los ministros del gabinete ejecutivo. En su labor, se ha reconocido la gestión de riesgos al mas alto nivel, ahora son necesarias las acciones que concreten en la practica y en el territorio el deseo por la construcción de un país mas seguro y en conocimiento de sus amenazas naturales.

Tanto la sistematización de información como la agenda estratégica serán un valioso insumo para la toma de decisiones a los distintos niveles de gestión y sobre todo, una guía de actuaciones que orienten las iniciativas que permitan abordar la impostergable tarea de la reducción de riesgos.

Este documento presenta aspectos conceptuales y metodológicos que describen el abordaje del tema de Gestión de Riesgos, caracteriza las amenazas presentes en el país, identifica aspectos de vulnerabilidad, y aborda también los aspectos institucionales y legales en el tema, para dar una visión de diagnostico de la situación actual y sentar las bases para la definición de una Agenda Estratégica por parte de los actores que cotidianamente con sus acciones, participan tanto de la construcción, como de la reducción de los escenarios de riesgo en el país.

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
Objetivos General y Específicos.....	6
Aspectos conceptuales.....	7
<b>2. METODOLOGÍA APLICADA Y ORGANIZACIÓN DEL INFORME.....</b>	<b>11</b>
Metodología.....	11
Organización y contenido del informe.....	12
<b>3. LAS CONDICIONES DE RIESGO EN VENEZUELA.....</b>	<b>13</b>
Principales factores relacionados con las amenazas.....	13
Principales factores relacionados con la vulnerabilidad física.....	19
Procesos de construcción de riesgos (Tendencia).....	20
<b>4. LAS CONDICIONES PARA LA GESTION DE RIESGOS.....</b>	<b>21</b>
4.1 Contexto General.....	21
4.2 Marco Legal existente sobre riesgo y gestión de riesgos.....	24
4.2.1 Antecedentes del Marco legal existente	
4.2.2 Descripción del Marco Legal actual y propuestas	
a. Principales normas de la Constitución que se relacionan con el tema de la gestión de riesgos.	
b. Instrumentos específicos vinculados a la Gestión de Riesgos	
c. Leyes en estudio de la Asamblea Nacional	
4.3 Instrumentos de política e instrumentos para la intervención.....	32
4.3.1 Instrumentos de políticas	
4.3.2 Instrumentos de Planificación	
4.4 Las instituciones y la gestión de riesgos.....	38
4.4.1 Organización y coordinación	
4.4.2 Roles, responsabilidades y campos de intervención	
4.4.3 Recursos Humanos	
4.4.4 Recursos Técnicos	
4.4.5 Recursos Financieros	
4.5 Alcances, pertinencia y limitaciones identificadas en aspectos institucionales.....	42

## **ANEXOS**

**ANEXO I:** Norma Venezolana, Gestión de Riesgos, Emergencias y Desastres Fondonorma 3661:2004.

**ANEXO II:** GESTION DE RIESGOS. Lectura por parte del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, sobre el tema en el programa n° 212 – Aló Presidente).

**ANEXO III:** Guía de Entrevistas. Sistematización de información para la formulación / revisión del plan nacional de prevención y atención de desastres.

**ANEXO IV:** Lista de Entrevistados. PREDECAN-Venezuela

**ANEXO V:** Venezuela y sus riesgos ante amenazas de origen natural

**ANEXO VI:** Principales factores relacionados con las amenazas Naturales

**ANEXO VII:** Aludes Torrenciales en el estado Vargas, dic. 1999, Venezuela. Análisis de Experiencias. Vargas I

**ANEXO VIII:** Consecuencias Ambientales Generales del Cambio Climático en Venezuela. Resumen Ejecutivo.

**ANEXO IX:** resumen. Las lecciones del Niño. Venezuela. Memorias del Fenómeno El Niño 1997-98. Retos y Propuestas para La Región Andina.

**ANEXO X:** Funciones y competencias de los poderes públicos en Venezuela.

**ANEXO XI:** Leyes vigentes relacionadas con la Gestión de Riesgos

**ANEXO XII:** Instrumentos jurídicos vigentes y propuestos. Tabla comparativa

**ANEXO XIII:** Propuesta de Ley Orgánica de Gestión de Riesgos

**ANEXO XIV:** Propuesta de Ley Orgánica de Protección Civil

**ANEXO XV:** Clasificación de normativa legal por temas

**ANEXO XVI:** “Líneas del Plan Nacional de Desarrollo Social y Económico de la nación 2001-2007”.

**ANEXO XVII:** Competencia, roles y acciones por institución entrevistada

**ANEXO XVIII:** Propuesta de Acciones prospectiva y correctivas a Ministerios

**ANEXO XIX:** Recursos Humanos por institución entrevistada

**ANEXO XX:** Recursos Técnicos por institución entrevistada

**ANEXO XXI:** Recursos Financieros por institución entrevistada

**ANEXO XXII:** Cuadro síntesis de las entrevistas – Venezuela.

# **SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL ESTADO DE AVANCE EN GESTIÓN DEL RIESGO EN VENEZUELA**

## **1. INTRODUCCIÓN GENERAL**

Este documento compila la información para Venezuela en aspectos relevantes de la Gestión de Riesgos como insumo a la formulación de una Agenda Estratégica que puedan cumplir los actores involucrados en la gestión cotidiana del país, tanto en términos de las condiciones de riesgo construido a los fines de su reducción, como de las necesarias acciones ante futuros desastres.

El producto de sistematización de información sobre el estado de avance en gestión del riesgo es un insumo para el conocimiento de la realidad venezolana en el tema, y se enmarca como parte de los resultados del proyecto PREDECAN de la consultoría “Servicio de asistencia técnica para actualizar/ sistematizar/ divulgar inventarios de actores y normativas y para apoyar en la concertación/ formulación/ divulgación de los planes nacionales regionales / locales o sectoriales de prevención y atención de desastres, de acuerdo a lineamientos consensuados a nivel de la subregión andina”.

### **1.1 Objetivos general y específicos:**

El objetivo general del proyecto PREDECAN, apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina, persigue reducir la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales y promover el desarrollo sostenible en los países de la CAN.

En el marco de este proyecto se han dictado como objetivos específicos para las consultorías nacionales de cada país, y en este caso Venezuela, los siguientes:

- Recolectar y sistematizar información relativa a instituciones/organizaciones relevantes, marcos legales y conceptuales, estado de avance en gestión del riesgo y apoyo de donantes en Venezuela.
- Apoyar el proceso de formulación y/o armonización de los Planes y Políticas Nacionales, Regionales y/o Locales de Gestión del Riesgo en función de la Estrategia Andina

El primer punto requiere obtener información sobre aspectos legales (estructura legal, legislación existente en el tema de Riesgos y en otros aspectos directamente vinculados a la gestión del desarrollo), aspectos institucionales (como el contexto país, las instituciones publicas, privadas y las ong’s que participan en el tema, entre otros aspectos) e información financiera de las iniciativas que se adelantan. Este informe refleja este primer resultado.

El segundo punto sugiere formular una Agenda Estratégica que basada en elementos de diagnóstico y tendencias, permita poner en claro una visión de futuro y una agenda de

trabajo por actores que permita concretar lineamientos que apoyen la ejecución de acciones y permitan generar procesos que desencadenen insumos para la reducción de riesgos.

## **1.2 Aspectos conceptuales:**

En Venezuela, el territorio está expuesto a fenómenos de origen natural tales como sismos, deslizamientos, inundaciones, tormentas tropicales e incendios, entre otras amenazas. En el llamado proceso de “desarrollo” a lo largo del tiempo, se han construido una serie de elementos considerados vulnerables que propician los escenarios de riesgos, como por ejemplo, infraestructura ubicada en terrenos inestables, en zonas inundables o en zonas de muy alta amenaza sísmica, solo por mencionar elementos de vulnerabilidad física y dejando de lado elementos de vulnerabilidad social, educativa, institucional o hasta cultural, entre otras.

Es importante destacar que las instituciones en ese proceso de “desarrollo”, por acción u omisión, han contribuido de manera importante con la construcción del riesgo. Sin embargo, el enfoque tradicional del tema, sin desmerecer los importantes preparativos de la respuesta a desastres, ha hecho énfasis en el carácter reactivo de estas situaciones, enfrentando las emergencias y desastres cuando estos ocurren.

El Desastre del Estado Vargas en diciembre de 1999, evidenció esta situación y las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraban y se encuentran muchas de las localidades venezolanas adicionalmente demostró la debilidad de un modelo atencionista que viene prevaleciendo por décadas en el país y que concentra sus esfuerzos en la respuesta.

En otra dirección referida al ámbito académico y de actores que han abordado el tema de la gestión de Riesgos en Venezuela desde el punto de vista conceptual, existe un recorrido guiado por la experiencia latinoamericana a partir de los documentos de LA RED. Sin embargo, concretar acciones a los distintos niveles de Gestión nacional, regional y local, no ha sido tarea fácil para los tomadores de decisiones el formular acciones que contribuyan a la reducción de riesgos. A pesar de identificar en momentos en el discurso “que” debe hacerse, no está claro el “como” o con que herramientas deben iniciarse estos procesos.

Si bien en algunos actores existen definiciones mas o menos concertadas sobre los términos referidos a la Gestión de Riesgos, (ver ANEXO I, Norma Venezolana, Gestión de Riesgos, Emergencias y Desastres Fondonorma 3661:2004), es precisamente el Términos Gestión de Riesgos el que necesita concreción y decodificación para la mayoría de los actores.

Para el abordaje de este término, una definición interesante y completa sobre la Gestión del Riesgo “...se entiende como el conjunto de políticas, instrumentos y medidas orientadas a reducir los efectos adversos de fenómenos peligrosos y comprende las

*actividades de prevención, mitigación y preparación (ex ante), así como las de atención y rehabilitación (ex post).*” (Cardona, 2002),

Esta definición lleva a suponer que tanto la intervención de las causas como la atención del desastre son componentes de un proceso continuo. En ocasiones, se cree que el tema corresponde solo a los organismos que enfrentan la respuesta y se buscan soluciones que abordan únicamente el tratamiento de las consecuencias, en vez de producirse un cambio de fondo esto se reduce exclusivamente a un cambio de etiquetas: de la “Gestión de Desastres” a lo que ahora se conoce como la “Gestión de Riesgos”...pero que en la práctica se traducen en las mismas prácticas atencionistas.

Los enunciados del siguiente cuadro presentan un ejemplo de los errores comunes asociados al tratamiento del tema y que se convierten en “los riesgos de la Gestión de riesgos” porque amenazan la adecuada toma de decisiones. En la actualidad, lo que se cree que es la gestión de riesgos esta lejos de lo que realmente debe ser.

**CUADRO 1**  
**Los Riesgos de la Gestión de Riesgos**

	<b>Lo que SE CREE de la Gestión de Riesgos</b>	<b>Lo que ES la Gestión de Riesgos</b>
1	Es un enfoque fiscalista y tecnocrático del problema centrado en la caracterización de amenazas	Busca las verdaderas raíces del problema en las prácticas institucionales que cotidianamente por desconocimiento, omisión o incompetencia construyen el riesgo
2	Es mantener UNA institución cumpliendo múltiples funciones que exceden sus capacidades	Es un replanteamiento de competencias institucionales, donde TODOS tienen una función.
3	Es cambiar las tradicionales etiquetas de “Administración de Desastres” por la de “Gestión de Riesgos”	Diferenciar que la primera se refiere a las <u>consecuencias</u> del problema y la segunda a las <u>causas</u> y que ambas son parte de una gestión integral
4	La Gestión de Riesgos es un discurso poco factible de aplicar	Concreción de programas, proyectos y acciones de impacto directo que intervengan las causas del problema y además incidan en la preparación que permita atender eficazmente las consecuencias
5	Es la creación de aparatos y oficinas que atiendan el tema de forma unilateral.	La inserción de la Gestión de Riesgos como parte de las funciones de la institucionalidad actual.
6	Entiende a las comunidades como “receptoras pasivas” de los lineamientos institucionales.	Incorporar la participación activa de las comunidades que habitan en las zonas de riesgos.
7	La sola consideración de la comunidad para las tareas de preparación y respuesta	La importancia de la comunidad en las tareas de prevención y mitigación de riesgos, y como agentes también constructores de los riesgos.
8	Entiende que la información de amenazas no se debe difundir, para no crear alarma.	Difundir la información básica existente, como herramienta de la gestión social.

Con base en lo expuesto, se debe entender que para poder propiciar la buena praxis en el tema de la gestión de riesgos se debe reconocer que tanto las instituciones como los ciudadanos son los responsables de la conformación de los escenarios de riesgos y, que la

construcción de condiciones de vulnerabilidad en la cotidianidad en el llamado proceso de “desarrollo” se evidencia en el impacto de cada desastre.

Así, entender que las condiciones de construcción del riesgo se dan desde el mismo Estado en su intervención al ambiente, comienza a ser parte de la solución de los problemas. Es por ello que ha sido muy importante que el alto gobierno se pronuncie al respecto (ver ANEXO II: GESTION DE RIESGOS. Lectura por parte del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, sobre el tema en el programa n° 212 – Aló Presidente).

En términos de *concretar acciones* que propicien la reducción de riesgos, una de las formas de instrumentarla es la sugerida por Allan Lavel (1998) cuando plantea que existen dos formas de hacer gestión de riesgos:

La manera prospectiva, integrándola a la planificación del desarrollo y del territorio, de esta forma los nuevos programas y proyectos de desarrollo necesitarán revisar su potencial para reducir o agravar las condiciones de vulnerabilidad y amenaza/peligro. Por ejemplo, en el ejercicio del ordenamiento territorial deberá estar implícita la noción de aprovechar las potencialidades del entorno para la producción social y de asumir responsablemente las restricciones presentes y potenciales que ponen en peligro dicha producción.

Por otro lado comenta, que existe la gestión del riesgo correctiva o compensatoria, la cual consiste en la reducción de la vulnerabilidad y amenazas existentes y que se han acumulado con el tiempo a través de los patrones pasados de desarrollo.

Las políticas compensatorias son necesarias para reducir el riesgo existente, pero las políticas prospectivas se necesitan para evitar la construcción de nuevo riesgo a corto, mediano y largo plazo. En conclusión, la tarea de hacer una efectiva gestión del riesgo va de la mano con la tarea de hacer una eficiente gestión ambiental, y en términos más generales una gestión sostenible del desarrollo, para lo cual la planificación se constituye en un instrumento básico.

La gestión de riesgos tiene como objetivo articular los diferentes tipos de intervención dándole un papel principal a la prevención-mitigación, sin abandonar la intervención efectiva al momento del desastre, la cual se vincula al desarrollo de las políticas preventivas en el largo plazo que conduzcan a disminuir de manera significativa las necesidades de intervenir sobre los desastres ya ocurridos. Así mismo la gestión del riesgo debe preocuparse porque los procesos de reconstrucción no supongan la reconstrucción de las vulnerabilidades existentes previas a la ocurrencia del desastre, sino que consoliden un desarrollo más seguro buscando la sostenibilidad de las áreas reconstruidas.

Adicionalmente a esta propuesta, se pudieran diferenciar dos momentos de la gestión: la intervención de las causas y la atención de las consecuencias.

En el caso de la intervención de las causas del problema se ha entendido que los enfoques sistémicos de carácter organicista son los adecuados en la manera de abordar esta compleja tarea. Es decir, un enfoque de diseño sistémico-organizacional centrado en la definición de procesos, actividades e instrumentos que deben ser adoptados en forma *permanente* por cada uno de los ACTORES con responsabilidad en la prevención y mitigación de riesgos. En este contexto, el ‘ente’ responsable de la gestión de las *causas* del riesgo es el Estado en su totalidad, y la manera de instrumentar esta tarea se basa en la transversalización del elemento riesgo en todos los actores, procesos y actividades de la vida nacional.

En términos de la Respuesta, es claro que aunque existe un ente encargado de prepararse para enfrentar las consecuencias del riesgo construido ante la manifestación de un desastre, no existen en la actualidad directrices ni estructura organizacional capaz de armonizar y coordinar la respuesta metódica de las organizaciones del Estado y de la comunidad, a fin de asegurar un proceso de respuesta integral, oportuno y eficiente ante un desastre.

Por tanto como imagen objetivo se hace necesario orientar las acciones del gobierno en términos de respuesta para casos de emergencias y desastres, contribuyendo de esta manera al establecimiento de un orden organizacional y funcional encaminado a operativizar el desempeño armónico entre las organizaciones que deben responder para preservar la vida y reducir daños, las que deben analizar los factores técnicos que interactúan en el entorno y las que tienen el mandato de coordinar y participar sectorialmente ante la inminencia o manifestación de eventos de origen natural o antrópico que puedan ocasionar emergencias o desastres.

Para ello, utilizar un enfoque de diseño sistémico-organizacional que favorece la consolidación de estructuras de tipo jerárquico es lo idóneo, con canales de coordinación y comunicaciones pre-establecidos y claros que suponen la existencia de un ente que controla el cumplimiento adecuado de las tareas. En este caso, es necesario contar con estructuras, procedimientos y protocolos para el adecuado seguimiento, coordinación, subordinación y el control de los procesos de gestión de las *consecuencias* del riesgo construido. La Preparación es tarea fundamental para el éxito de esta fase.

Se considera importante como parte del marco conceptual, trascender los actores que tradicionalmente han venido trabajando el tema e incorporar a aquellos que de una manera u otra inciden en la construcción de los riesgos, y no únicamente aquellos que atienden las consecuencias o los desastres, promoviendo procesos que los involucren y no subordinándolos a estructuras que no permitan desarrollar las iniciativas de cada actor y sector, según la naturaleza de sus funciones.

## **2. METODOLOGÍA APLICADA Y ORGANIZACIÓN DEL INFORME**

### **2.1 Metodología**

A continuación se definen los pasos para el proceso de sistematización de información:

#### *2.1.1 Búsqueda y recolección de información sobre aspectos legales, institucionales y financieros.*

Se ha identificado información relativa al marco referencial del país, el marco conceptual y estado actual del tema en Venezuela, el marco legal vigente, las instituciones y actores relevantes en el tema, identificación de planes, programas y proyectos, y en lo posible, los recursos y sus fuentes de financiamiento.

La información en cuestión ha sido producto de diversas fuentes: revisión bibliográfica, documentos oficiales, fuentes secundarias, entrevistas, y experiencias previas en trabajos similares realizados para otros proyectos nacionales e internacionales en el país. Estos se citan en la bibliografía.

#### *2.1.2 Identificación de actores o interlocutores claves nacionales. Base de datos.*

Para la recopilación de esta base de datos ha sido necesaria la consulta de distintas fuentes de información y sobre todo la consulta a personas directamente relacionadas con el tema en distintas regiones del país. La mayor parte de estas personas están vinculadas a aspectos de evaluación de amenazas (sísmicas, hidrometeorológicas, geodinámicas, etc), desde los ámbitos fundamentalmente académicos y, en lo personal adscritos anteriormente a organismos de atención primaria. Otros actores claves, contribuyen desde posiciones ministeriales en la institucionalidad vigente.

#### *2.1.3 Diseño de Instrumentos para la recolección de información*

En acuerdo con la coordinación del proyecto y los consultores nacionales de los países andinos, se diseñaron y validaron los instrumentos, tanto para la recolección de la información a partir de entrevistas (ver ANEXO III), como de los instrumentos que permiten dar salida a la complejidad de la información recopilada. Tal es el caso del cuadro resumen de las entrevistas que se comenta en el capítulo 4 de este documento.

#### *2.1.4 Entrevistas a entes (actores en instituciones claves)*

Se seleccionaron un conjunto de instituciones que en su mayoría vienen adelantando tareas en el tema de gestión de riesgos. Las entrevistas se realizaron a 35 instituciones/personas a nivel nacional y local (ver ANEXO IV).

La consultoría nacional seleccionó en principio el personal a ser entrevistado tomando en cuenta distintos actores que vienen desarrollando el tema de riesgos en el país, con historia y trayectoria en instituciones y que han hecho esfuerzos en el pasado o bien

tratando de insertar el tema de riesgos en distintos espacios, o entrando al tema de riesgo desde otras visiones. Estos actores ciertamente tienen influencia en distintos ámbitos de las decisiones que se toman en el tema en el país, en los espacios desde los que colaboran.

Así, se entrevistaron a representantes de once (11) de los veintitrés (23) Ministerios que existen en Venezuela, es decir, un 48% de dichas instituciones. Se entrevistaron veinte (20) representantes de distintos organismos adscritos correspondientes a catorce (14) de los veintitrés (23) Ministerios que existen en Venezuela actualmente. Se entrevistaron a representantes de entes a nivel municipal en el Área Metropolitana de Caracas y en entes de servicio; a representantes de seis (6) instituciones adscritas a Institutos de Investigación de la Universidad Central de Venezuela (UCV) que promueven activamente el tema a nivel académico; a un representante de una Organización No Gubernamental (ONG) que opera en la ciudad de Caracas, un representante de la Asamblea Nacional (donde se discute en este momento la Ley de Gestión de Riesgos), y a personas vinculadas a agencias internacionales en Venezuela.

Para este proceso, se envió una comunicación firmada por el Director Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (Coordinador Nacional del Proyecto) a las distintas personas e instituciones, y en función a ello se concertaron citas para las entrevistas. Estas se realizaron entre el 14 de febrero y el 15 de mayo de 2006. Las entrevistas tomaron un tiempo promedio de 2.30 horas en realizarse. El proceso se desarrolló sin mayores inconvenientes excepto por el cambio frecuente de las citas por parte de los interlocutores, argumentando la falta de tiempo por la presión de trabajo en los distintos ministerios y entes adscritos.

Algunos documentos suministrados por los entrevistados dieron soporte a la entrevistas, especialmente en las primeras preguntas en cuanto a la misión y a los objetivos de la entidad.

## **2.2 Organización y contenido del Informe**

Este documento compila la información para Venezuela en aspectos relevantes para la Gestión de Riesgos, como insumo a la formulación de una Agenda Estratégica que puedan cumplir los actores involucrados en la gestión cotidiana del desarrollo del país en el tema.

El documento presenta en su introducción los objetivos generales y específicos de las consultoría y esboza aspectos conceptuales que describen el abordaje del tema de Gestión de Riesgos. El capítulo 2, describe la metodología utilizada y explica el proceso de obtención de información documental y a través de las entrevistas. El capítulo 3, caracteriza las amenazas presentes en el país e identifica aspectos de vulnerabilidad. El capítulo 4, aborda los aspectos institucionales y legales en el tema y completa una visión de diagnóstico de la situación actual para contribuir a la definición de una Agenda Estratégica por parte de los actores que cotidianamente con sus acciones, participan tanto de la construcción, como de la reducción de los escenarios de riesgo en el país.

### **3. LAS CONDICIONES DE RIESGO EN VENEZUELA**

Venezuela está expuesta a una serie de fenómenos de origen natural tales como sismos, movimientos en masa, tormentas tropicales, lluvias intensas e inundaciones; así como también a una serie de eventos tecnológicos como incendios, explosiones, fugas y derrames, que se han manifestado en el pasado.

La historia de los desastres en Venezuela ha sido fundamentalmente marcada por una parte, por las condiciones propias de la localización geográfica de nuestro territorio: un país en el borde de las placas Caribe y Suramericana; sujeta a las perturbaciones tropicales de la atmósfera; y, por otra parte, la influencia de una ocupación territorial que no ha atendido la dinámica de la naturaleza, y que ha ocupado históricamente los valles.

Los siguientes párrafos describen las principales amenazas a las que está sujeto el territorio venezolano y las características principales del inadecuado proceso de ocupación espacial de población aunado a otros factores de vulnerabilidad, no sólo física de localización, sino cultural, política, institucional, ecológica y tecnológica.

#### **3.1 Principales factores relacionados con la amenaza**

A los fines de sintetizar este documento de sistematización, se mencionan brevemente a continuación las amenazas a las que está expuesto gran parte del territorio venezolano. La información completa se indica en el ANEXO V, “Venezuela y sus riesgos ante amenazas de origen natural” donde se muestra la distribución geográfica de las amenazas, y en el ANEXO VI “Principales factores relacionados con las amenazas Naturales”, donde se indica por tipo de amenaza, sus características, clasificación y algunos de los eventos históricos mas relevantes registrados en el país. Las amenazas a las que se refiere el documento son fundamentalmente: sismos, movimientos en masa (amenazas de origen geodinámico); aludes torrenciales (amenazas de origen hidro-geodinámico); inundaciones, sequías, huracanes y tormentas tropicales (amenazas de origen hidro-meteorológico); tsunamis (amenazas de origen subacuático); y amenazas de origen por alteraciones climáticas en Venezuela.

Esta sección ha sido tomada, principalmente, de varios trabajos del Ing. José Grases, Consultor Venezolano, de la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas, FUNVISIS y de compilaciones realizadas para el Proyecto Ávila (Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, Ministerio del Ambiente, 2003).

##### *3.1.1. Amenaza Sísmica*

Los sismos cuyos focos se encuentran en territorio venezolano o en sus cercanías están esencialmente relacionados a las zonas de contacto entre las placas Sudamericana y del Caribe.

El mapa de zonificación sísmica (Grafico 1 del ANEXO V: Venezuela y sus riesgos ante amenazas de origen natural) indica la zonificación del país en función de la intensidad de

aceleración de los terrenos por efecto de fenómenos sísmicos y ubica a las zonas de alta amenaza sísmica según FUNVISIS.

La expresión superficial de tales zonas está constituida por sistemas de fallas activas, entre las cuales destacan las del sistema Boconó-San Sebastián-El Pilar, de oeste a este del país, recorriendo el arco andino costero, y con velocidades de desplazamiento del orden de 1 cm/año.

La historia de los sismos venezolanos comienza a inicios del siglo XVI con el terremoto que afectó Nueva Córdova en 1530. De acuerdo con las descripciones conocidas, estuvo acompañado por un maremoto, probablemente, el primero historiado en América.

Hasta la fecha se posee información sobre unos 145 sismos que han ocasionado algún tipo de daño en Venezuela. De los sismos históricos registrados en el país como los más relevantes (Grases J, Altez R. Y Lugo M, 1999), la gran mayoría de sus focos se encuentran esencialmente asociados a las indicadas fallas Boconó-San Sebastián-El Pilar, ya mencionadas. Los sismos mas recientes en la memoria de la generación actual son los de Caracas en Julio de 1967 y en de la localidad de Cariaco al nor-este del país con afectación importante en términos de víctimas y daños materiales.

### *3.1.2 Movimientos en Masa. Amenazas de origen geodinámico en Venezuela*

Para efecto de análisis, se ha identificado en Venezuela ocho tipos de fenómenos de inestabilidad del terreno: deslizamientos, caída de rocas, flujo de escombros, derrumbes, desprendimientos, erosión fluvial, erosión laminar y reptación.

En el país, las zonas que presentan mayor frecuencia de incidencia de movimientos en masa son las Cordilleras de la Costa y Los Andes. Sin embargo, es importante destacar su incidencia más específicamente, en los estados Táchira, Mérida, Trujillo, Falcón, Aragua, Miranda y en los municipios que conforman el Distrito Metropolitano de Caracas. Una lista de los eventos reportados se encuentra en Singer, Rojas y Lugo (1983) y comprende un inventario para todo el país. Este inventario se esta actualizando a través de un esfuerzo que adelanta la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas. Adicionalmente, los Bomberos Metropolitanos de Caracas llevan un inventario a nivel nacional “Desinventar “, que aunque con mayor énfasis en Caracas, registra los eventos en la actualidad.

Los deslizamientos más relevantes, por su magnitud e impacto, han ocurrido en las principales ciudades del país. Particularmente importantes han sido los eventos reportados en Caracas, donde el 81% de los deslizamientos está asociado a la época de lluvia (Jiménez, 1994). En cuanto a su incidencia, el 60% ocurre en las zonas informales, un 20% ocurre en cortes asociados al trazado vial y solo un 15% ocurre en áreas residenciales distintas de los barrios y en cortes artificiales hechos para obras de infraestructura de servicios.

### *3.1.3 Aludes torrenciales. Amenazas de origen hidro-geodinámico en Venezuela*

Los flujos de lodo y escombros ocurren generalmente en zonas donde existe material que puede ser objeto de deslaves y donde este material se encuentra en una situación topográfica favorable (en taludes con pendientes relativamente fuertes). Las zonas de inicio de flujos de lodo y escombros tienen típicamente pendientes entre 20° y 45°. Los flujos de lodo y escombros son un proceso geomorfológicamente activo, y solo pueden mantenerse a largo plazo (en tiempos geológicos) si existen otros procesos que reconstruyen el relieve (levantamiento de cordilleras, subsidencia de cuencas sedimentarias). Por esta razón, las zonas propensas a flujos de lodo y escombros se encuentran generalmente donde se producen procesos activos de levantamiento o de subsidencia. Para Venezuela, estas áreas comprenden básicamente sectores montañosos de la Cordillera de la Costa en la zona Central Costera del País y en los Andes Venezolanos.

Otras circunstancias que pueden contribuir de una manera significativa al aumento de una amenaza son: destrucción de la capa vegetal por factores antrópicos (deforestación) o naturales (sequía, incendios), con disminución de la infiltración, incremento de la escorrentía y erosión masiva; presencia simultánea de árboles grandes y vientos fuertes (hipótesis avanzada por algunos científicos para explicar parte de los aludes de Vargas de 1999); ocurrencia de sismos desestabilizadores de masas de materiales en taludes; presas naturales (formadas por deslizamientos) o artificiales (diques, tanques), que pueden experimentar una rotura repentina. Estos fenómenos auxiliares no pueden desencadenar por sí solos un flujo de lodo y escombros porque, por definición, el agua es el elemento que moviliza los flujos. La magnitud de la amenaza estará siempre limitada por el factor agua. El agua puede provenir de las lluvias o de un represamiento preexistente.

En 1999, ocurre el desastre más importante del siglo XX en Venezuela. Ese año ocurrieron lluvias excepcionales de carácter estacionario que superaron el promedio anual. Concentradas los días 14, 15 y 16 de Diciembre, los movimientos en masa, la remoción de vegetación y el acarreo de grandes bloques y materiales de diversos tamaños, descendieron desde las vertientes norte y sur del Ávila en forma de deslizamientos y flujos afectando el estado Vargas, desde la localidad de Arrecife, hasta los Caracas, al este del estado. (Se adjunta el documento ANEXO VII “Aludes Torrenciales en el estado Vargas, dic. 1999, Venezuela. Análisis de Experiencias. Vargas I” del proyecto Lecciones aprendidas en los Proceso de Recuperación y Desarrollo Posdesastre. Taller Venezuela. Este contiene un resumen de los aspectos más importantes del evento y los detalles del actual proceso de recuperación.

### *3.1.4 Inundaciones. Amenazas de origen hidro-meteorológico en Venezuela*

El gráfico 3 del ANEXO V, indica la ubicación de áreas que están sujetas a inundaciones periódicas (anuales o en lapsos relativamente cortos) en Venezuela.

Las cuencas hidrográficas en las que se divide el territorio presentan diversidad de tipos de paisaje que se asocian a los cursos de agua. Las inundaciones en el país se reportan

cada año asociadas al periodo de lluvias. La cuenca del Lago de Maracaibo, los tramos inferiores del Sistema Coriano, los Llanos Occidentales y Centrales, los llanos Meridionales, los tramos medios e inferiores de las cuencas nororientales y las vegas y el delta del Río Orinoco, han presentado inundaciones en el pasado haciendo un extenso historial de eventos en el país.

En el caso de las zonas urbanas, la mayoría de las ciudades venezolanas se encuentran localizadas históricamente en la cercanía de cursos de agua. La expansión física de estas ciudades ha ido gradualmente invadiendo los lechos de inundación creando zonas de riesgos. Aunado a ello, el fuerte grado de intervención y consiguiente modificación de la cuenca como las alteraciones a la topografía original, la impermeabilización producto de la consolidación de vías y viviendas en los cursos de agua y sus adyacencias, ha generado cambios en las condiciones de escorrentía e infiltración, haciendo del escurrimiento superficial fuente de inundaciones repentinas en áreas urbanas.

### *3.1.5. Sequías*

En Venezuela no se han efectuado estudios específicos detallados sobre desertificación y el fenómeno de la sequía, tanto permanente como coyuntural, así como de los ciclos de agravamiento y de sus efectos. Sin embargo, varios elementos permiten visualizar en forma general lo que sucede en el país.

El Consultor Enrique Gajardo (“Matriz de Amenazas Naturales y Tecnológicas de Venezuela” al final de la sección) indica que: la zona norte del Estado Falcón y sectores del Estado Lara son las más sujetas a sequías periódicas asociadas con alteraciones climáticas; el Estado Falcón es una de las zonas con menor precipitación del país, que eventualmente puede ser afectada por períodos prolongados de sequía, especialmente considerando el efecto del cambio climático global; en el Estado Apure, los períodos prolongados de sequía, aunque poco frecuentes, pueden ser de gran impacto económico por afectar a la ganadería, que es el principal aporte. El cambio climático puede agudizar este problema Al respecto se sugiere consultar el ANEXO VIII, que refiere al resumen ejecutivo del trabajo sobre “Consecuencias Ambientales Generales del Cambio Climático en Venezuela”, elaborado por Maria T. Marteló del Ministerio del Ambiente.

### *3.1.6 Huracanes y Tormentas tropicales*

Probablemente el primer huracán historiado en Venezuela afectó la isla de Cubagua en 1541, que fue erradamente interpretado como terremoto y cuyos efectos contribuyeron al abandono de Cubagua.

La temporada de Huracanes en el Atlántico y El Caribe se inicia en Junio y termina en Noviembre. Durante ese tiempo se presentan cerca de 73 ondas tropicales. Las fuertes precipitaciones durante la temporada de lluvias en Venezuela generalmente tienen su origen en estas ondas tropicales. Para el mes de junio, las ondas tropicales tienden a producir precipitaciones directamente en Venezuela. Durante los meses siguientes, las ondas pasan un poco más al norte sobre El Caribe, pero igualmente reactivan la Zona de

la convergencia intertropical de los alisios (ZCIT) y producen lluvias generalizadas en el norte del país. (CAF, El Fenómeno El Niño 1997-1998, Memoria, Retos y Soluciones, Volumen VI, Venezuela)

La experiencia indica que las tormentas tropicales no penetran directamente al sur de Venezuela, sin embargo, su pasaje al norte del país o por El Caribe tienen influencia en una mayor frecuencia en las precipitaciones sobre la región Guayana.

### *3.1.7 Amenazas de origen por alteraciones climáticas en Venezuela*

#### *El Niño y La Niña*

El Fenómeno “El Niño” es de carácter global, con alteraciones climáticas (cambios de direcciones e intensidades de vientos Alisios y variaciones de temperatura de la superficie del agua de mar en el Océano Pacífico, principalmente) que afectan con lluvias excesivas e inundaciones a unas regiones del mundo y, al mismo tiempo, con sequía a otras. Si bien es un fenómeno que está siendo estudiado consistentemente, no se identifica todavía sus causas, aunque cada vez se conoce mejor sus manifestaciones, su recurrencia aproximada y efectos.

Los dos últimos eventos fuertes de El Niño, especialmente el de 1997-1998, que causó enormes estragos en varias partes del mundo, han servido para caracterizar mejor algunos aspectos sustanciales de su manifestación y amenazas. Varias instituciones en el mundo han promovido y apoyado estudios al respecto, entre ellas, la Corporación Andina de Fomento (CAF), que en abril de 1998 recibió el encargo de los Presidentes Andinos de estudiar el impacto socioeconómico de los desastres ocasionados por este fenómeno, realizar una evaluación de la gestión y la institucionalidad de los países y sectores afectados y proponer políticas, estrategias y proyectos tendientes a reducir en el futuro las consecuencias negativas de fenómenos de este tipo. Este estudio realizado por la CAF con una numerosa participación de funcionarios y técnicos de los países, así como de consultores internacionales, aporta la información para el caso de Venezuela y se resume en el ANEXO IX, “Resumen. Las lecciones del Niño. Venezuela”.

#### *Calentamiento Global y niveles del mar*

Las costas de Venezuela tienen una longitud total de 3.726 kilómetros, poseen un régimen de mareas de rango pequeño (menor de 0,5 metros), están influenciadas por vientos alisios del cuadrante noreste que originan una corriente costera dominante hacia el oeste y un oleaje casi permanente, y sus aguas son afectadas por los cambios climáticos. Un estudio de A. Centella (1996) asegura que la temperatura media global se ha incrementado entre 0,3 y 0,6°C desde finales del siglo 19, y alrededor de 0,2 a 0,3 ° C en los últimos 40 años, y que el nivel del mar ha subido entre 10 y 25 centímetros en los últimos 100 años.

El estudio “Impacto del aumento del nivel del mar en la línea costera venezolana y el valor económico de su protección” el Prof. Geógrafo José Arismendi Valero (1995) refiere estos datos:

“Un incremento de un metro en el nivel del mar podría significar la pérdida de aproximadamente 6.000 km<sup>2</sup> de tierra a lo largo de la línea costera venezolana. Ciertamente, el efecto más grave sería la posible inundación de planicies costeras, incluyendo el Delta del Orinoco. Por otra parte, una erosión creciente podría implicar un costo muy elevado por la infraestructura petrolera y las diversas áreas urbanas que se encuentran a lo largo de la costa, las cuales son particularmente vulnerables debido a la ausencia de muros de protección. Asimismo, los ecosistemas sensibles relacionados con la industria pesquera, tales como los manglares y los arrecifes de coral, podrían degradarse considerablemente.

A continuación se presenta un cuadro que simplifica y resume las amenazas que afectan a cada uno de los estados de Venezuela.

**CUADRO 3**  
**Tipos de amenazas altas que afectan a cada uno de los Estados de Venezuela**

ESTADO	1	2	3	4	5	6	7
Amazonas							X
Anzoátegui	X		X	X	X	X	X
Apure					X		X
Aragua	X		X	X	X	X	X
Barinas					X		
Bolívar							X
Carabobo	X		X		X	X	X
Cojedes					X		
Delta Amacuro	X				X	X	X
Distrito Federal	X		X	X	X		
Falcón	X			X	X	X	X
Guárico					X		
Lara	X		X	X	X		X
Mérida	X		X				
Miranda	X		X	X	X	X	X
Monagas					X		
Nueva Esparta	X			X	X	X	X
Portuguesa	X				X		X
Sucre	X		X	X	X	X	X
Táchira	X		X	X	X		X
Trujillo	X		X		X		X
Vargas	X		X	X	X	X	X
Yaracuy	X		X	X	X		X
Zulia	X				X		X

- 1.- Amenazas de origen sísmico
- 2.- Amenazas de origen volcánica
- 3.- Amenazas de origen geodinámico
- 4.- Amenazas de origen hidro-geodinámico
- 5.- Amenazas de origen hidro-meteorológico

- 6.- Amenazas de origen subacuático
- 7.- Amenazas de origen de alteraciones climáticas

El grafico 4 del ANEXO V, refiere un resumen de zonificación de amenazas (indicativas) para el país. Este señala áreas con amenaza alta (en rojo); con amenaza media (en naranja); y con amenaza baja (en amarillo)

### **3.2 Principales factores relacionados con la vulnerabilidad física**

En cuanto a los aspectos vinculados a la vulnerabilidad física, es de particular importancia el hecho de que los asentamientos de población en el período de la Colonia, fueron preferentemente en los pie de monte y en los valles. En su mayoría, en las áreas relacionadas con las zonas de contacto entre las placas tectónicas del Caribe y Sudamérica.

Así en el ANEXO V, puede verse que la mayor parte de la población del país en la actualidad, en el sistema de ciudades (ver grafico 5), agrupa más del 80% del total de población nacional (ver grafico 6). Y no solo en cantidad, sino las condiciones en términos de calidad de vida en las que se encuentra esta población (ver grafico 7). También se encuentran en esta franja los sectores de la actividad agrícola y las tierras productivas (grafico 8); las plantas del sector eléctrico (grafico 9); y los embalses (grafico 11). Estas dos últimas figuras tienen el mapa de zonificación sísmica, de fondo, como referencia. Se puede constatar la coincidencia de la disposición de esta infraestructura de servicio con las zonas de mas alta amenaza sísmica.

A pesar de las advertencias hechas a la población en diversos documentos, en distintas épocas, el patrón de ocupación de la infraestructura ha seguido a la población, y de allí la coincidencia de los gráficos mostrados. Uno de estos documentos y precisamente para el estado Vargas acota lo siguiente:

“Los apuntes descritos deben servir de alerta para recordar los graves peligros a que están expuestos los habitantes que construyan sus viviendas cerca de las riberas de ríos y quebradas que se desprenden de las altas montañas de la cordillera de la costa. Así mismo deberían las autoridades competentes, tomar las medidas del caso, prohibiendo la construcción de toda clase de edificios que se planten en las zonas que se consideren peligrosas de acuerdo con los estudios que previamente se efectúen” Dr. Eduardo Rohl. 1950...

... Por otro lado, la población entiende que el problema es asunto del destino..., poniendo de manifiesto su vulnerabilidad frente a las amenazas... El grafico 11 del ANEXO V muestra parte de esta percepción en una encuesta llevada a cabo en el estado Vargas, para el Proyecto de Prevención de Desastres y Reconstrucción Social (PREDERES-CorpoVargas).

En cuanto a otros aspectos de vulnerabilidad, existen muy pocos estudios en Venezuela que aborden el tema. El Plan Básico de Prevención de Desastres del Distrito

Metropolitano de Caracas” estudió el tema para tres municipios. Los resultados se encuentran en el “Estudio de Vulnerabilidad Social” (JICA, 2003).

### **3.3 Procesos de construcción de riesgos (tendencia)**

Venezuela se enfrenta día a día a los escenarios de riesgo en su vasta geografía: concentración de población en el arco andino-costero en zonas sujetas a la amenaza sísmica, donde la probabilidad de ocurrencia indica que existe la posibilidad de un evento en algunas de las principales ciudades de esta franja; las manifestaciones hidrometeorológicas en el territorio nacional, cada vez más frecuentes por los cambios climáticos y las crecientes condiciones de vulnerabilidad física de las ciudades. La potencial ocurrencia de aludes torrenciales y el incremento de los movimientos en masa como respuesta a la intervención de las laderas en zonas de estabilidad geotécnica baja. En amenaza latente de los eventos se encuentran los principales centros poblados y los servicios que le abastecen, las líneas vitales como la vialidad, el trazado de redes de electricidad y acueductos. En esta vital franja se localizan también las fuentes de suministro de agua, los principales embalses y los más estratégicos centros industriales y petroquímicos, concentrando una importante cantidad de actividades económicas de las cuales depende en el país.

Es importante llamar la atención sobre la distribución espacial de los principales corredores industriales: el Distrito Metropolitano de Caracas a pesar de los esfuerzos en anteriores décadas por la descentralización; el eje La Victoria-Puerto Cabello; Falcón; Miranda, principalmente los valles del Tuy y Guarenas-Guatire; las empresas de Guayana; y, los polos petroquímicos de Anzoátegui y Zulia. Estos espacios han favorecido la consolidación de la red vial y los centros poblados que le circundan. Este factor de localización le imprime a los asentamientos un nivel de vulnerabilidad física, que es atendido escasamente por parte de las fuentes generadoras de estos potenciales accidentes o por los entes responsables de su gestión.

Con respecto a los espacios acuáticos y costeros en las áreas de influencia de las operaciones de la industria petrolera, es necesario mencionar los derrames que pueden originarse por las actividades de exploración y producción, las operaciones de carga y descarga en terminales, el funcionamiento de oleoductos y el tránsito de tanqueros desde y hacia los terminales nacionales.

Los escenarios de riesgos continúan. En la actualidad, aún son pocas las iniciativas que toman en consideración la variable riesgo, a través de la consideración de la amenaza, en su implantación o desarrollo. La construcción de infraestructura es uno de esos ejemplos, por omisión, desconocimiento o falta de control por entes públicos y privados en el país.

## **4. LAS CONDICIONES PARA LA GESTION DE RIESGOS**

### **4.1 Contexto General**

#### *4.1.1 Síntesis País*

Venezuela ocupa una parte de la porción septentrional de Sudamérica, se ubica en las coordenadas comprendidas entre los 0° 38' 53" y 12° 11' 46" de Latitud Norte y 53° 47' 30" y 73° 23' 00" de Longitud Oeste.

El país está estructurado en 23 estados, un Distrito Capital, el cual es asiento de la ciudad de Caracas; los territorios federales y 74 islas en el mar Caribe que constituyen las Dependencias Federales.

La población, de acuerdo a la proyección al año 2005 basada en las cifras arrojadas por el último censo nacional, Censo 2001, era de 23.232.316 habitantes, generando una densidad de 25,70 hab/Km<sup>2</sup>. Se considera importante señalar que la distribución de la misma en el territorio nacional no es equilibrada, más del 60 por ciento se agrupa en los valles y piedemontes de la cordillera de la Costa y la de Los Andes, creándose así grandes vacíos poblacionales al Sur del eje fluvial Orinoco-Apure. Más del 40% de la población está asentada en las ocho ciudades más importantes del país, entre ellas Caracas, Maracaibo, Valencia y Barquisimeto.

La economía venezolana se basa principalmente en la explotación del petróleo y sus derivados. En los últimos años ha tendido a densificarse con exportaciones de mineral de hierro, aluminio, carbón, cemento y productos no tradicionales, como materias petroquímicas, manufacturas metálicas de acero y otras.

En relación a la actividad agropecuaria, a mediados de la década de los noventa, ocupaban al 15 por ciento de la población activa del país y contribuyeron con el 6 por ciento del PIB anual. La superficie cultivada ascendió. Los recursos agrarios del país se expresan en diversos sistemas productivos que cubren desde la agricultura de subsistencia y semicomercial, desarrollada en tradicionales conucos y en pequeñas fincas donde se cultivan productos para el consumo doméstico hasta plantaciones de diversos tipos, dedicadas al cultivo de café, cacao, caña de azúcar y otros productos comerciales.

Por su parte, los extensos recursos pesqueros de Venezuela están compuestos por una amplia variedad de vida marina. La captura comercial más importante es la de camarones, seguido por el atún, la sardina y el pescado. Se ha introducido la maricultura de camarones en el litoral caribeño, la crianza de truchas en piscifactorías de los estados Mérida y Táchira y la acuicultura fluvial.

En relación con la organización interna del país y de sus poderes públicos, Venezuela es un estado federal descentralizado que se rige por principios de integridad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Tiene tradición democrática y todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen derecho al voto

Los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Constitución programan la estructura político administrativa del país, señalando igualmente que esta es la norma suprema del Estado (ver ANEXO X).

Venezuela cuenta con tres (3) niveles de gobierno y está dividida político-territorialmente en estados y estos a su vez en municipios. En cuanto a los municipios, la mayoría se encuentran divididos en parroquias.

Del mismo modo, se consagra la figura de los Distritos Metropolitanos, los cuales están constituidos por dos o más municipios que por su proximidad y desarrollo se encuentran conurbados o fusionados, esta situación se plantea generalmente en los principales centros poblados, que están conformados por varios municipios y por consiguiente requieren unificar criterios de gobernabilidad. Sin embargo, hasta ahora en Venezuela se han constituido el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Metropolitano del Alto Apure.

#### *4.1.2 Competencias de cada nivel de gobierno*

##### *a. Competencias Nacionales*

En cuanto a la primera subclasificación, se tiene que la Constitución contempla competencias exclusivas, sobre todo al nivel nacional de gobierno, y algunas otras competencias consagradas específicamente como concurrentes. En el caso del presente estudio se puede señalar el tema de la seguridad ciudadana, que de acuerdo al artículo 332 de la Constitución es una competencia concurrente, como luego se verá.

##### *b. Competencias del poder estatal*

En este punto es pertinente señalar que la actual Constitución consagra competencias expresas a los estados, lo cual difiere del régimen anterior, donde estas entidades tenían una competencia residual. Del mismo modo y como en el caso anterior, se prevé la posibilidad de transferencias de algunas de sus competencias a los municipios.

##### *c. Competencias municipales*

En cuanto a las entidades municipales, también poseen competencias exclusivas. La Constitución señala expresamente que el municipio es la unidad política primaria de la organización nacional, es el nivel de gestión más cercano al ciudadano y eso lo reviste de gran importancia en la nueva visión del Estado que se orienta a la integración progresiva de la participación ciudadana en la resolución de los asuntos públicos, como se verá en algunas de las leyes que se consideraran posteriormente. Por otra parte, la Constitución también considera la situación anteriormente señalada de la posibilidad de que los municipios establezcan contratos de mancomunidad o de organizar el gobierno municipal a dos niveles, mediante la figura de los Distritos Metropolitanos, en aquellos casos de municipios que son colindantes y tengan vínculos económicos, sociales o físicos. En este mismo orden de ideas se le asigna la facultad para la creación de parroquias concebidas

como unidades de gestión y desconcentración de la administración y participación ciudadana.

#### *4.1.3 Descripción de los poderes públicos*

En Venezuela la Constitución consagra la existencia de 5 poderes públicos, autónomos e independientes entre sí. La representación y funciones específicas se muestran en el ANEXO X. Estos poderes en el ámbito nacional son:

El PODER EJECUTIVO, está representado por la figura del Presidente de la República, quien es elegido de manera popular para un período de seis años, con derecho a reelección inmediata. Un Vicepresidente, y un Consejo de Ministros que son designados por el Presidente de la República, y de manera residual se establece la posibilidad de que la Ley determine otros cargos que sean requeridos, en este capítulo la Constitución incorpora la figura del Procurador o Procuradora, quien defiende los derechos de la nación y asiste de manera permanente a las reuniones del Consejo de Ministros. Cabe señalar, que la figura del Vicepresidente ha sido incorporada en la Constitución de 1999 y que actualmente el país cuenta con 24 Ministerios.

El PODER LEGISLATIVO, reside en la Asamblea Nacional y está representado por los diputados y diputadas: La Constitución promueve la representatividad de todos los sectores y el equilibrio en proporción a la población de cada estado, y se establece una especial consideración sobre la representación de los indígenas y la visión de género. Todos los miembros elegidos ejercen períodos de 5 años y pueden ser reelectos hasta por dos períodos. Su función fundamental es la de legislar, pero también tienen algunas atribuciones de investigación y control de la gestión de los otros poderes, las cuales ejercen a través de las interpelaciones. Del mismo modo, tienen atribuida la designación de algunos funcionarios de alto nivel, tal es el caso de los miembros del poder electoral y del poder ciudadano.

El PODER JUDICIAL, cuya competencia fundamental es la de administrar justicia, se conforma en tal sentido en el sistema de justicia, que incluye en el nivel de gobierno nacional desde el Tribunal Supremo de Justicia cuyos magistrados ejercen sólo un período de doce años hasta la figura del Ministerio Público que además forma parte del Poder Ciudadano.

EL PODER CIUDADANO, está representado por el Consejo Moral Republicano, que a su vez está conformado por el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo, entre ellos designan al Presidente del Consejo por períodos de un año, con posibilidad de reelección: Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

EL PODER ELECTORAL, que está representado por Consejo Nacional Electoral y se encarga fundamentalmente de la organización, realización y seguimiento de los procesos electorales, sus miembros son designados por la Asamblea Nacional. La Junta Electoral

Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, forman parte del Consejo Nacional Electoral.

El nivel de gobierno Estadal, es aquel constituido por todas aquellas instituciones u órganos del Gobierno señaladas en la Constitución, con competencia a nivel Estadal, así se detallan la existencia del Poder Legislativo Estadal (Consejo Legislativo), Ejecutivo (Gobernador), Judicial (Dirección Ejecutiva de la Magistratura con sus oficinas regionales), Ciudadano (Contraloría autónoma). Cada uno de los estados del país cuenta con una corte superior así como con varios tribunales menores. Desde 1989 los gobernadores son elegidos democráticamente.

Finalmente el nivel de gobierno Municipal, se desarrolla en los Municipios los cuales constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley.

## **4.2 Marco Legal existente sobre riesgo y gestión de riesgo**

### *4.2.1 Antecedentes del marco legal existente*

Esta sección es una aproximación al desarrollo del marco legal del tema de los desastres y la gestión de riesgos. En el caso venezolano, la evolución ha sido parecida al resto de los países del continente, es decir, los primeros instrumentos legales orientan su mirada hacia la atención de fenómenos o amenazas particulares, como el caso de epidemias, inundaciones o terremotos, que son los eventos que han afectado el país, con un intento en los últimos tiempos, de cambiar la visión hacia el tema del riesgos y sus causas en el proceso de desarrollo.

Como antecedentes y a los efectos de establecer el período de estudio se tomará como referencia todo el siglo XX, y posteriormente las referencias del presente siglo. En este sentido, el primer instrumento legal que de algún modo refirió el tema de las emergencias y desastres se ubica en el año de 1936, donde se aprueba una “Ley de Botiquines de Primeros Auxilios”, en esta norma se obliga a que en todos los lugares públicos y el transporte se debería mantener un Botiquín de Primeros Auxilios debidamente equipado para atender cualquier “calamidad”. Es de hacer notar que en el instrumento solo se señalan los obligados a portar el botiquín pero no se señala qué debería contener.

Posteriormente, en la década de los 40, se aprueba la Ley de Lucha contra el Paludismo, en razón de una epidemia desatada en esa época que afectó a varios estados del país. También a ese período corresponde la Ley que crea la Junta Nacional de Socorros y su reglamento, con la finalidad de atender las calamidades generadas en el área de salud, y una ley de medidas para atender a los afectados por la denominada “Revolución de Octubre” que fue un evento de desordenes públicos.

En la década de los 50 se ubica, en el año 1958, un reglamento que crea dentro del Ministerio de Sanidad la Dirección de Defensa Civil. Esta dirección aún existe dentro de ese ministerio y es el primer antecedente que se tiene en el área de Defensa Civil.

En Julio de 1967, ocurre un movimiento sísmico que afecta principalmente a la ciudad de Caracas. Luego de este evento, específicamente a partir del 02 de enero de 1968 se aprueban una serie de instrumentos legales que pretendieron resolver problemas puntuales generados a raíz del movimiento sísmico, tal es el caso de la “Ley de Medidas especiales para atender a las víctimas del terremoto de 1967”, y otros instrumentos que atendieron sectores específicos, todos orientados al mismo evento. Por esta razón, dichos instrumentos legales quedaron derogados de hecho con el transcurrir del tiempo.

Es en la década de los 70 cuando se empiezan a desarrollar, y consolidar en algunos casos, iniciativas específicas del Estado para atender la posible ocurrencia de desastres. En este sentido, en el año 1972 se crea la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS), institución que funciona aún en la actualidad. También se creó en 1972 otra fundación denominada FUNDASOCIAL, concebida como un fondo que iba mantener el estado para atender la posible afectación por calamidades públicas. Esta institución decayó y fue suprimida en un corto plazo. En ese mismo año de 1972, se crea la Comisión Nacional de Defensa Civil, la cual posteriormente se transformó en la Dirección Nacional de Defensa Civil, adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores.

Durante los años 70, 80 y 90 se reguló el tema de la atención de desastres de manera dispersa en los instrumentos legales específicos de distintas instituciones, asignando a cada ente u organismo por separado funciones de coordinación, lo que generó en la práctica gran confusión, duplicidad de esfuerzos y por consiguiente desorden en la actuación y dispersión de recursos.

La década de los 90, con la declaración por las Naciones Unidas del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres, y el compromiso de todos los países en la generación de esfuerzos en el tema, así como la ocurrencia de una serie de eventos generadores de daños, entre los que se recuerda, la inundación por la crecida del Río el Limón (1986), la afectación por lluvias periódicas, (1995) el paso de una Tormenta Tropical, “Bret” (1993), el Terremoto de Cariaco (1997), la afectación de sequía por el fenómeno de El Niño (1998) entre otros, despertaron el interés del Estado sobre el tema, lo cual de alguna manera fue reflejado en el contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada el 15 de diciembre de 1999 mediante un referéndum, y luego de un proceso de participación social inédito en Venezuela.

Ya para el período actual, en razón de lo descrito anteriormente, se realizará la presentación de instrumentos legales vinculados con temas específicos comenzando por el articulado de la Constitución de la República Bolivariana como norma fundamental del Estado Venezolano, y a partir de ella se hará la revisión de las normas vigentes por temas específicos.

#### *4.2.2 Descripción del marco legal y propuestas*

En cuanto a la estructura legal del país y orden constitucional, Venezuela como ya se mencionó cuenta con una relativamente nueva Constitución aprobada el 15 de diciembre

de 1999. Esta Constitución contiene una serie de principios innovadores, como el caso de la creación de dos nuevos poderes públicos, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, ya referidos, además de la inclusión expresa del tema riesgos y gestión de riesgos. En razón de lo anterior, muchos de los textos legales que a continuación se exponen han sido aprobados o reformados con posterioridad a la Constitución, pero la mayoría de los instrumentos anteriores a la misma, hacen referencia básicamente a la actuación del Estado frente a desastres.

a. Principales normas de la Constitución que se relacionan con el tema de la gestión de riesgos.

**CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

Fecha de aprobación: 15 de diciembre de 1999

Gaceta Oficial: Ext. N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela está compuesta por 350 artículos y 19 disposiciones transitorias. Los artículos están distribuidos en 9 títulos, de los cuales los primeros 4 contienen disposiciones de carácter programático, mientras que los 5 títulos restantes contienen un conjunto de disposiciones relacionadas con la organización del Estado Venezolano. Se debe agregar que la misma contiene un conjunto de disposiciones que de algún modo se relacionan con el tema (algunas de las cuales ni siquiera se han desarrollado), pero se refieren por ser indicativas de la tendencia que orienta el país en relación con este tema.

- **SEGURIDAD CIUDADANA:** el artículo 55 incorpora a la Seguridad Ciudadana como un derecho fundamental del ciudadano a ser protegido “...frente a cualquier amenaza, vulnerabilidad o riesgo...” por los órganos de seguridad ciudadana que son enunciados expresamente en el artículo 332. Es de hacer notar, que el mismo artículo establece la obligación que también tienen los ciudadanos en participar en su autoprotección. Del mismo modo el art. 332 se encuentra ubicado dentro del Título VII, referido a la Seguridad de la Nación, y establece que la seguridad ciudadana es una competencia concurrente de todos los niveles de gobierno. Esto recoge la estructura actual del país donde tanto la organización de Protección Civil, como los Cuerpos de Bomberos son distintos órganos adscritos a ministerios, gobernaciones y alcaldías que establecen mecanismos de coordinación para actuaciones conjuntas

- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS:** La nueva constitución amplía el radio de acción de la participación ciudadana y de sus modos de expresión, señalándolo no solo como un derecho sino como un deber ciudadano. Este artículo se trae a colación también por considerarlo una herramienta para incorporar la participación ciudadana en el tema, esto se encuentra establecido en los artículos 62, 70 y 132.

- **MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO:** El artículo 108 establece a los medios de comunicación social, públicos o privados el deber de contribuir con la formación ciudadana, y este sentido pueden ser utilizados por el Estado para la

difusión gratuita de campañas orientadas a la difusión, por ejemplo, del tema de la gestión de riesgos.

- **GESTIÓN DE RIESGOS:** *El artículo 128, es el que contiene la fundamentación de la Gestión de Riesgo, al señalar expresamente que el Estado desarrollará la Política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, poblacionales, ambientales, económicas, culturales y políticas de la región y con participación de la ciudadanía, lo cual contiene muchos de los aspectos que sustenta la gestión del riesgo, que va más allá del problema de los desastres, orientando la mirada del Estado al tema del desarrollo .*

Vinculado con lo anterior, dentro de las competencias del Poder Nacional, establecidas en el artículo 156 se toca expresamente la administración de riesgos y emergencias.

- **PRESTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL O MILITAR:** El artículo 134, es innovador, al considerar el tema de la objeción de conciencia para la prestación del Servicio Militar, incorporando el denominado Servicio Civil orientado más al apoyo de los órganos de seguridad ciudadana, en el tema de emergencias y desastres con lo cual se promueve el refuerzo de la actuación de dichos órganos, esta disposición aún no se ha desarrollado.

- **RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DEL FUNCIONARIO PÚBLICO:** Los Arts. 139 y 140, abordan el tema de la responsabilidad no solo del funcionario público, sino que también se consagra expresamente la responsabilidad del Estado, frente a los posibles daños causados a los particulares. Esta disposición permite a los particulares demandar patrimonialmente al Estado por daños sufridos por los particulares, siempre que el mismo sea imputable al funcionamiento de la administración. Hasta el presente el Estado no ha creado las normas y procedimientos requeridos para el desarrollo de este precepto constitucional y por consiguiente no conoce de demanda alguna que halla sido declarada con lugar contra el Estado fundamentada en este artículo. Sin embargo se considera que el desarrollo de esta disposición podría contribuir para que el Estado oriente su actuación a la reducción de riesgos

#### b. Instrumentos específicos vinculados a la Gestión de Riesgos

En lo adelante, se enunciarán los instrumentos legales que regulan temas específicos relacionados.

### **SEGURIDAD CIUDADANA - PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES**

De conformidad con lo dispuesto en el art. 332 de la Constitución, existen dos órganos de seguridad ciudadana que están directamente vinculados con el tema de la administración de emergencias y desastres, estos son los cuerpos de bomberos y la protección civil.

En este sentido y durante el desarrollo de la Ley Habilitante en 2001, que otorgó poderes especiales al Poder Ejecutivo para legislar y actualizar parte del ordenamiento jurídico

para ajustarlo a la nueva Constitución, se consideró como una de las materias fundamentales el tema de la seguridad ciudadana, en este contexto fueron aprobadas las tres leyes que a continuación se presentan:

**Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana.**

Fecha de Aprobación: 20 de septiembre de 2001.

Gaceta Oficial: N° 37.318 de fecha 06 de noviembre de 2001

Esta ley regula los principios generales y comunes de actuación de todos los órganos de seguridad ciudadana consagrados en el artículo 332 de la Constitución, así como su interacción y modos de establecer la coordinación en actuaciones conjuntas.

Establece la creación de un sistema único de información para todos los órganos, denominado Sistema Nacional de Registro Delictivo, Emergencias y Desastres así como un Sistema Integrado de Emergencia Nacional.

*Normas vinculadas: artículos 1, 14, 15, 29 y 34*

**Decreto con Fuerza de Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil**

Fecha de Aprobación: 13 de noviembre de 2001.

Gaceta Oficial: Ext. N° 5.561 Extraordinario de fecha 28 de noviembre de 2001

Esta ley regula el funcionamiento de los cuerpos de bomberos, a fin de dar cumplimiento al precepto constitucional, relacionado con la concurrencia de la competencia en la prestación del servicio, se crea una estructura nacional articuladora de los cuerpos de bomberos dependiente del Ministerio de Interior y Justicia, es importante señalar que aún esta estructura no ha sido activada por dicho Ministerio. Además regula al bombero como funcionario, normando sus deberes y derechos.

Es de hacer notar que los cuerpos de bomberos comenzaron a surgir en Venezuela en 1937, bajo la figura de órganos adscritos a las municipalidades. Con el paso del tiempo algunos cuerpos de bomberos pasaron a la administración de las gobernaciones, otros siguen siendo municipales y existen cuerpos de bomberos universitarios dependientes de algunos centros de educación superior y el cuerpo de bomberos marinos y el cuerpo de bomberos aeronáuticos que son nacionales y están adscritos al Ministerio de Infraestructura. Esto es una condición de debilidad de dichas instituciones.

En el tema específico de Gestión de Riesgos los cuerpos de bomberos deben apoyar en la preparación y formación ciudadana así como en la detección y mitigación de riesgos.

*Normas vinculadas: Art. 1 (Objeto), Art.5 (Finalidad), Art. 19 (Competencia), Art.24 (Creación de la Coordinación Nacional de Bomberos), Art. 25 (Atribuciones de la Coordinación Nacional de Bomberos)*

## **Decreto con Fuerza de Ley de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres.**

Fecha de Aprobación: 13 de noviembre de 2001.

Gaceta Oficial: N° 5.557 de fecha 13 de noviembre de 2001

Como antes señalamos la Defensa Civil en Venezuela se crea en el año de 1972 como una Dirección del Ministerio de Relaciones Interiores. En ese periodo los gobernadores de los estados eran designados por dicho ministerio y consecuentemente los directores estadales de defensa civil eran designados por el director nacional de defensa civil.

Desde la década de los 80 se decidió que los gobernadores debían ser de elección popular y por consiguiente, cada gobernador designa su tren ejecutivo, por lo cual en la actualidad la Dirección Nacional de Protección Civil no tiene órganos estadales o municipales adscritos, solo establece mecanismos de coordinación con los ya existentes.

Con la aprobación de la Constitución de 1999, la Defensa Civil cambió su denominación a la de Protección Civil. La nueva ley ajusta sus competencias a las de un órgano de seguridad ciudadana para la administración de desastres, fortaleciendo su estructura hacia el ámbito municipal que al ser cercano al ciudadano es el más adecuado para la implementación de programas de capacitación y preparación para emergencias y desastres. Del mismo modo, considera la articulación de esa organización con el Sistema de Gestión de Riesgos. Se creó un Fondo que en la actualidad se utiliza para actividades de prevención. Desde la creación de la Defensa Civil en la década de los 70, está compuesta con algunos funcionarios de carrera, la mayor parte de su personal son grupos de rescatistas voluntarios que se inscriben en la organización y son activados cuando se requieren.

*Normas vinculadas: art. 2, 3, 13 y 14*

## **Ley Orgánica sobre Estados de Excepción**

Fecha de Aprobación: 15 de agosto de 2001.

Gaceta Oficial: N° 37.261 de fecha 15 de agosto de 2001

La nueva Constitución diversifica los estados de excepción, lo que obligó a la aprobación de esta ley. Es de hacer notar, que en el tema de probabilidad de ocurrencia de eventos generadores de daños la norma no es muy eficiente, ya que la definición de Estado de Alarma, establecido en el artículo 8, señala que el estado de excepción se decreta una vez ocurrido el impacto y no en el “antes” del evento. Ante esto, se considera conveniente incluir en el Proyecto de Reforma de dicha ley que se encuentra en estudio de la Asamblea Nacional, la modificación del artículo 8, referido al estado de Alarma, el cual debería ser decretado antes de la ocurrencia de aquellos eventos que son predecibles, tal es el caso de lluvias o inundaciones lentas, por ejemplo, para que de ese modo el Estado pueda realizar medidas que disminuyan o eviten el posible impacto, es decir, para actuar previamente y no solo en la respuesta como está consagrado.

*Normas vinculadas: Art. 1, 2, 8, 13, 16*

### **Ley Orgánica de Seguridad de la Nación**

Fecha de Aprobación: 18 de Diciembre de 2002.

Gaceta Oficial: N° 37.594 de fecha 18 de diciembre de 2002

Esta ley regula los principios generales de la Seguridad y Defensa Estratégica de la Nación. En ella se incluyen los conceptos de Seguridad de la Nación, Defensa Integral y Desarrollo integral, así como un concepto de Gestión Social de Riesgo y otro de Protección Civil, donde se trata de armonizar ambos conceptos, en la realidad, de una manera imprecisa. Además regula el Consejo de Defensa Nacional y sus funciones, algunas relacionadas con el tema de la gestión de riesgo

*Normas vinculadas: art. 2, 4, 23, 24, 25, 34, 38*

### **Reglamento del Servicio en Guarnición**

Contiene un capítulo dedicado a la participación de las guarniciones frente a la ocurrencia de calamidades públicas

### **Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional**

Fecha de la sanción: 06/09/2005

Gaceta Oficial Número: N° 38.280 del 26-09-05

Esta ley contiene una serie normas que señalan la vinculación de la Fuerza Armada Nacional con el desarrollo económico y social de la Nación así como su vinculación directa como órgano de apoyo en la atención de emergencias y desastres.

## **ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL**

### **Decreto N° 2.945 PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Fecha de Aprobación: 26 de octubre de 1998

*Normas vinculadas: Arts. 2 Ord. 9 (Acciones para la protección de la población ante emergencias y desastres.*

### **Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Área de Protección y Recuperación Ambiental del Estado Vargas (Eje Arrecife - Los Caracas)**

Esta norma es especial en su tipo y aplicable solo al Estado Vargas pero establece la articulación de esfuerzos para la reconstrucción del Estado Vargas, se establecen las tareas específicas y los plazos para su cumplimiento.

### **Ley Orgánica del Poder Público Municipal**

Fecha de Aprobación: 06-05-2006

Gaceta Oficial Número: 38.435 del 12/05/06

*Normas vinculadas: arts. 56, 60, 61, 63, 64, 66 y 68*

El municipio venezolano tiene una serie de atribuciones vinculadas con el ordenamiento territorial y servicios públicos, entre otras materias, que están vinculadas con la gestión de riesgos.

Adicionalmente, la normativa vigente contempla una serie de Normas (Normas Covenin) sobre el tema de Gestión de Riesgos, Emergencias y Desastres. Allí destacan normas como la sismorresistente, comité de atención a emergencias locales, y planes para la actuación en casos de emergencias en instalaciones educativas, entre otras.

El ANEXO XI contiene las leyes vigentes citadas y relacionadas directamente con la Gestión del Riesgo.

c. *Leyes en estudio de la Asamblea Nacional*

**Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio**

Fecha de Aprobación: 15 de agosto de 2006 .

Esta ley se encuentra aún en vacatio legis, y regula la planificación, ordenación y gestión del territorio. Consagra una serie de normas acordes con el contenido del artículo 128 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en lo atinente a la visión del desarrollo en la planificación y ordenación del territorio e incorpora algunas definiciones vinculadas con el tema.

En fecha 15 de agosto de 2006, la Asamblea Nacional aprobó una nueva vacatio legis hasta el 28 de febrero de 2007, a los fines de reformar nuevamente dicha ley. Por esta razón no se analiza el contenido de la misma.

**Proyecto de Ley de Aguas**

Esta ley se encuentra en segunda discusión y establece la nueva estructura de articulación y funcionamiento de esfuerzos para la preservación del agua. Establece un sistema de penas y sanciones administrativas.

**Proyecto de Ley de Preservación del Ambiente**

Esta ley se encuentra en segunda discusión y establece la nueva estructura de articulación y funcionamiento de esfuerzos para la preservación del ambiente. Establece también un sistema de penas y sanciones administrativas

**Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos**

Este proyecto fue aprobado en primera discusión en enero del presente año y actualmente se encuentra sometido a un proceso de consultas con la participación de especialistas y personas interesadas en el tema. El ANEXO XII “Gestión de riesgos y desastres. Instrumentos jurídicos vigentes y propuestos” muestra un cuadro comparativo de estos

instrumentos vigentes. Existe una nueva propuesta de la Protección Civil que se tratará en el punto siguiente.

### **Proyecto de Ley Orgánica de Protección Civil de la Nación**

Este proyecto fue presentado a la Asamblea Nacional el pasado 28 de agosto y persigue reformar el vigente Decreto con Fuerza de Ley de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres. Dicho proyecto fue presentado por la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres en la Comisión encargada de la Revisión del Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgo, aprobado en primera discusión.

Ambas propuestas de Ley se presentan en los anexos XIII y XIV

### **4.3 Instrumentos de política e instrumentos para la intervención**

#### *4.3.1 Instrumentos de políticas*

Tal como se menciona en el documento “Lineamientos para la institucionalización de la Prevención y Mitigación de Riesgos y la Preparación y Respuesta ante Desastres para entes de Desarrollo en Venezuela” (Jiménez, 2005) se ha venido gestando durante los últimos meses, un proceso muy interesante para la implementación de una política de gestión de riesgos en el país.

Los orígenes de esta ventana de oportunidad se afianzaron la primera semana de febrero del año 2005, cuando un sistema de vaguadas propició una serie de lluvias intensas que ocasionaron diversos escenarios de emergencias y desastres en estados como Mérida, Táchira, Zulia, Falcón, Yaracuy y, nuevamente, Vargas.

Producto de dichos eventos, el domingo 13 de febrero, el presidente de la nación procedió a realizar una lectura comentada sobre el tema y planteó con absoluta claridad la necesidad de implementar en el país una política que nos permitiera migrar de un sistema de administración de desastres hacia un sistema de gestión integral de riesgos.

El discurso sostiene que son las mismas instituciones que en su actuación, por acción u omisión propician la construcción de los escenarios de riesgos. La sostenibilidad de las iniciativas que son impulsadas por el Estado a fin de mejorar los niveles de desempeño de su propia institucionalidad es con seguridad uno de los problemas más complejos de la administración pública, tanto Venezolana como latinoamericana.

Se conoce de la existencia de múltiples propuestas que se han desarrollado en este sentido, sustentadas en análisis y orientada a abordar problemas de desempeño institucional de reconocida importancia, que han tratado de ser implementados por distintas administraciones y que no han logrado sostenerse el tiempo mínimo necesario como para que les permita comenzar a mostrar sus primeros resultados, comúnmente debido a la llegada de un cambio de gobierno o incluso tras un cambio de administración.

Pretender dar con una fórmula instantánea para resolver este problema en el marco del presente documento es sencillamente inviable, en particular cuando se toma en cuenta la escala de la reingeniería institucional que requiere el país a fin de instrumentar una política de estado en el tema de la gestión de riesgos y la reducción de desastres.

Pese a lo anterior, se considera de vital importancia evitar cometer los mismos errores en los modos como se ha concebido la institucionalidad que debe sostener las acciones de prevención y mitigación de desastres del país, que se han realizado durante los últimos 30 años y que ya han demostrado suficientemente su inutilidad.

En la actualidad, y producto de los últimos eventos ocurridos en febrero de 2005, existe una identificación y un compromiso en distintos actores del alto gobierno con la idea de instrumentar políticas de gestión del riesgo en el país. Incluso, existe convergencia alrededor de la concepción de la Gestión Integral de Riesgos como el conjunto de políticas, instrumentos y medidas orientadas a reducir los efectos adversos de fenómenos peligrosos y comprende las actividades de prevención, mitigación y preparación así como las de atención y rehabilitación. Sin embargo, existen diferencias importantes sobre la manera COMO este objetivo debe ser alcanzado. El modo como esta situación sea resuelta tendrá implicaciones muy marcadas en la sostenibilidad de este esfuerzo.

De manera muy resumida se puede decir que existen en este momento dos posturas acerca de COMO debe desarrollarse este tema en el país. Algunos actores apuntan a la creación de una especie de estructura supraministerial encargada de coordinar e implementar la gestión del riesgo en el país; otros, promueven la implantación del tema a partir de transversalizarlo dentro del conjunto de la estructura institucional existente en el país.

Este enfoque transversalizador exige consolidar acciones para conformar un marco legal y normativo que rompa con una tradición que existió en Venezuela durante casi 35 años y que estableció como responsabilidades de la antigua estructura de Defensa Civil Nacional la responsabilidad de instrumentar todo los aspectos vinculados a la prevención, mitigación, alerta temprana, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de desastres, amén de la gestión de otras situaciones de emergencia como los accidentes aéreos, los incendios, la búsqueda y rescate, etc<sup>1</sup>.

Es importante reconocer que en los últimos años se han dado pasos muy importantes en este sentido. Buenas muestras de ello son el que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, tal como se mencionó antes, estableciera en su Artículo 332, ordinal 4º la creación de “Una Organización de Protección Civil y Administración de Desastres” y la posterior promulgación, el día 13 de Noviembre del 2001, en la Gaceta Oficial No. 5.557, del Decreto Presidencial No. 1.557 que reguló con

---

<sup>1</sup> Para un ejemplo sobre esta práctica legal se sugiere revisar el derogado Decreto No. 1.636, de fecha 18 de Diciembre de 1996, publicado en la Gaceta Oficial No. 36.134 de fecha miércoles 12 de Marzo de 1997, y donde se promulgó el Reglamento Parcial No. 3 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa relacionado con la Defensa Civil.

mucha mayor sensatez, el funcionamiento del actual “Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres”.

En este marco legal se presentaron avances en términos de asignar un papel protagónico a la Protección Civil en las labores de preparación, respuesta y rehabilitación primaria ante desastres, y limitar la actuación de esta al de ser un actor promotor y facilitador de labores como la prevención, mitigación, reconstrucción, etc. que son propias de otros ámbitos de acción y competencias institucionales.

Uno de los argumentos que comúnmente son esgrimidos por los defensores de la idea de convertir a las instituciones de Administración de Desastres en supraministerios en Latinoamérica, sostiene que la base del malentendido se debe a no haberse comprendido que la estructura que se promueve es la de un “SISTEMA”. En este sentido se ha planteado que la idea no es la de crear una superestructura, sino incorporar a los distintos organismos nacionales en Comités o Comisiones Nacionales de Defensa o Protección Civil..... Una estructura que, en el caso nacional, la presidiría el Presidente y que incorporaría a las 26 instancias ministeriales nacionales en el Sistema de Protección Civil, y que, por ende, la convertiría en una especie de Estado paralelo.

Es importante dejar claro que el concepto de sistema descrito en el párrafo anterior estuvo contemplado en el marco legal de la Defensa Civil del país a lo largo de toda la historia de dicha institución, desde el 7 de septiembre de 1971 (decreto presidencial 702) hasta el día 13 de Noviembre del 2001, cuando se creó el actual sistema de Protección Civil y Administración de Desastres.

#### *4.3.2 Instrumentos de Planificación*

El documento “Líneas del Plan Nacional de Desarrollo Social y Económico de la nación 2001-2007” (ANEXO XVI), abre una ventana de oportunidades en su capítulo 4 sobre Ordenamiento Territorial, mencionando el tema de riesgos tanto para las leyes que hay que generar, como los planes, mencionando específicamente el Plan Nacional de Mitigación de Riesgos.

Adicionalmente a este Plan y al muy importante empuje que el gobierno nacional dio al tema de la Gestión de Riesgos y la Protección Civil a partir de febrero del año 2005, es justo mencionar que desde el año 2000 y desde antes, se vienen desarrollando en el país algunas iniciativas aisladas, pero no por ello desechables, empeñadas en instrumentar en el país una política de gestión de riesgos.

A continuación se presenta un breve resumen de algunos de los elementos que se han utilizado para tratar de incorporar a la gestión de riesgos y desastres a la planificación en los diversos niveles y qué caminos se tomaron en procura de lograr este objetivo.

## El Sistema de Planificación de Venezuela:

Este sistema tiene como eje al Ministerio de Planificación y Desarrollo, que, de acuerdo al Decreto 253 de 30 de agosto de 1999, tiene los siguientes deberes y atribuciones: “la elaboración de estudios y la formulación de estrategias de desarrollo económico y social de la Nación, y la preparación de las proyecciones y alternativas. La formulación y seguimiento del Plan de la Nación y del Plan Operativo Anual. La propuesta de los lineamientos de la planificación del Estado y de la planificación física y espacial en escala nacional. La coordinación y compatibilización de los diversos programas sectoriales, estatales y municipales. La coordinación de actividades de desarrollo regional”. Le corresponde, además, la modernización institucional de la Administración Pública Nacional.”

El mismo Decreto 253 da funciones de planificación a cada uno de los Ministerios del Estado, por ejemplo:

- “Artículo 35: Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales: la formulación de la política ambiental del Estado Venezolano; la planificación, regulación y realización de actividades del Ejecutivo Nacional para el mejoramiento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables; la ordenación del territorio, la administración y gestión de las cuencas hidrográficas, la conservación, defensa, manejo, restauración y el aprovechamiento y el uso sostenible de los recursos naturales renovables, la generación y actualización de la cartografía y catastro nacional; la evaluación, vigilancia y control de las actividades que se ejecutan en todo el territorio nacional y en las áreas marino-costeras, capaces de degradar al ambiente; la administración de las áreas bajo régimen de administración especial que le corresponda; y la operación y el mantenimiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos y las demás competencias que le atribuyan las leyes especiales en esta materia.”
- Ministerio de la Producción y Comercio: “la formulación de políticas, estrategias y planes y la definición de acciones relacionadas con el desarrollo agropecuario, forestal, turístico e industrial conducente a la producción de bienes y servicios, en armonía con el ambiente, y con base en el desarrollo del sistema científico y tecnológico”.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: “Velar por la calidad creciente del proceso educativo en todos sus niveles, modalidades, asegurando la máxima cobertura y dentro de un marco de equidad social. Para tal fin establecerá planes de desarrollo e instrumentará mecanismos idóneos de coordinación, supervisión y control que permitan la adecuada participación de todos los actores en el proceso educativo”.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología: “formular políticas, estrategias y planes que conduzcan a la concreción de un verdadero sistema científico y tecnológico, orientando las investigaciones científicas y tecnológicas de manera tal que contribuyan en forma determinante a satisfacer los requerimientos de la población y a dinamizar todo el sistema productivo nacional.”

- Ministerio de Salud y Desarrollo Social: “la formulación de políticas y estrategias, la elaboración de normas, la planificación general y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de salud, que comprenden la promoción, prevención, protección y recuperación de ésta, incluyendo los programas de saneamiento ambiental referidos a la salud pública.”
- Ministerio de Energía y Minas: “la formulación de las políticas, la planificación, control, fiscalización y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas, hidrocarburos y energía en general, que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos, así como de las industrias mineras, eléctricas, petroleras y petroquímicas.”
- Ministerio de Infraestructura: “la formulación de políticas, la planificación y realización de actividades del Ejecutivo Nacional, en coordinación con los Estados y Municipios cuando así corresponda, en materia de vías terrestres de comunicación; de circulación, tránsito y transporte terrestre, acuático y aéreo; puertos, muelles y demás obras, instalaciones y servicios conexos; aeródromos, aeropuertos y obras conexas; terminales de pasajeros en general. Los proyectos y la realización de obras para el aprovechamiento de los recursos hídricos. La regulación y control de las telecomunicaciones en general y de los servicios telefónicos. La política habitacional, la política de financiamiento a la vivienda y la coordinación del crédito suministrado por el Estado para el financiamiento de la vivienda. La organización de los asentamientos de la comunidad; el equipamiento urbano y el uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal.”

Cada entidad encargada de aspectos específicos en el país efectúa los planes para el cumplimiento de sus funciones, sean de carácter nacional, regional o local. Es necesario destacar la importancia de los planes de desarrollo estatales y municipales, como base de las acciones operativas en el país.

En Venezuela existe una relativamente abundante cantidad de disposiciones legales y reglamentarias dirigidas a obtener planes en diversos aspectos. Un listado parcial de ellos relacionados principalmente con aspectos ambientales, más ligados a la gestión de riesgos y desastres, es el siguiente:

- 1.- Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental (Artículo 7 de la Ley Orgánica del Ambiente, 1.976)
- 2.- Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio (Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, 1.983)
- 3.- Planes Regionales de Ordenación del Territorio (Ley anterior)
- 4.- Planes Sectoriales (Ley anterior)
- 5.- Planes de Ordenación de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (Ley anterior)
- 6.- Planes de Ordenación Urbanística (Ley anterior)

- 7.- Planes relativos al manejo, ordenación y protección de las cuencas hidrográficas (artículo 22, Ley Forestal, de Suelos y Aguas, 1.966 y reformas hasta 1.989)
- 8.- Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (Decreto Ejecutivo No 901 de 18 de agosto de 1.967)
- 9.- Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos (Artículo 8 del Decreto 1.400, año 1.996)
- 10.- Planes Regionales de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos (Artículo 9 del Decreto anterior)
- 11.- Plan Nacional, Planes Regionales y Locales de Calidad de las Aguas (Artículo 10 del Decreto anterior)
- 12.- Plan Nacional de Transporte (Sección II, Artículo 9, Decreto 2945, Plan Nacional de Ordenación del Territorio).
- 13.- Plan Nacional de Telecomunicaciones (igual que el anterior)
- 14.- Planes para los sectores Hidrocarburos y Petroquímico (Art. 11, Decreto 2945).
- 15.- Planes de Ordenación y Reglamentación de Uso en las áreas bajo la categoría TRI, que actualmente posean declaratoria de Zona de Interés Turístico. (Art. 17, Decreto 2945)
- 16.- Plan Agrícola Nacional (Art. 19, Decreto 2945).
- 17.- Plan Nacional Forestal (Art. 21, Decreto 2945)
- 18.- Plan Nacional Ambiental
- 19.- Plan Nacional de Extensión Agrícola
- 20.- Plan Nacional de Saneamiento de Tierras de Riego y de otras tierras.

De esta lista de instrumento de planificación nuevamente, tal como se mencionó en los planes de Ordenación del Territorio conviene mencionar el hecho de que una buena cantidad de estos planes no están listos, y unos cuantos deben actualizarse, así deberían ellos insertar la variable riesgo en su formulación o su revisión.

En relación a algunas iniciativas desarrolladas para conformar un Plan de Prevención y Reducción de Riesgos en Venezuela, se debe mencionar que las primeras iniciativas en ese sentido se asocian a la formulación de un “Plan Nacional para la Reducción de Riesgos ante Amenazas de Origen Natural y Tecnológico”, que se trató de iniciar posterior a la producción “Mapas de Riesgos de El Ávila”, el cual fue concluido el año 2003 por el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar. Este esfuerzo contó con la participación de varios ministerios y el motor del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Una iniciativa posterior se dio en el marco del proyecto denominado “Estrategia para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres en el Desarrollo” que está siendo desarrollada también por el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, con el apoyo del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Planificación y Desarrollo, y cuyos productos aún se encuentra en etapas incipientes de desarrollo.

Este proyecto pretende constituirse como “una herramienta esencial de la política nacional de prevención y mitigación de riesgos de desastres, por cuanto contiene las directrices, objetivos, estrategias y acciones que orientarán las actividades interinstitucionales en esta materia, en función de la problemática nacional de los

desastres y de las prioridades que derivan de ella para la reducción de los impactos socioeconómicos que afectan el desarrollo sostenible del país.”

Por otra parte, el proyecto persigue cubrir un vacío hasta hoy existente en la visión de planificación y de gestión del desarrollo en el país, permitiendo a cada una de las instituciones sectoriales y territoriales, direccionar sus actuaciones de prevención dentro del marco nacional, evitando pérdida de esfuerzos y maximizando la orientación de los recursos.

Desde el punto de vista del desarrollo, el proyecto persigue identificar y ordenar las falencias que tenga el país en el conocimiento de base para el diagnóstico y manejo de los riesgos, canalizando los esfuerzos interinstitucionales hacia aquellos que sean más relevantes para el país. Igualmente, establece los lineamientos del marco de soporte institucional y de coordinación para una gestión sostenida en estas temáticas

Otras instituciones adelantan tareas: el ministerio de Ciencia y Tecnología con el programa de Gestión de Riesgos y Reducción de Desastres, cuyo objetivo es el de “Desarrollar un conjunto de estrategias e instrumentos de carácter científico y tecnológico que permitan a las comunidades e instituciones nacionales mejorar su capacidad para la gestión de riesgos y la reducción de desastres.”; el Ministerio de Educación con los aspectos a considerar para la generación de una Cultura Preventiva (aspectos académicos, planta física y formación ciudadana), El Ministerio de Infraestructura insertando el tema de los riesgos en algunos instrumentos de planificación, los institutos de Educación Superior, Universidades, con iniciativas como la Comisión para la Mitigación de Riesgos Socio-Naturales y algunas de las Alcaldías de Caracas a través de iniciativas como las del Instituto de Protección Civil y Ambiente del Municipio Chacao. Diversos estudios se han llevado a cabo en los últimos años, principalmente vinculados al Plan Básico de Prevención de Desastres en el Distrito Metropolitano de Caracas, ejecutado por varios entes metropolitanos en Caracas y la Agencia de Cooperación Japonesa JICA.

#### **4.4 Las instituciones y la gestión de riesgos**

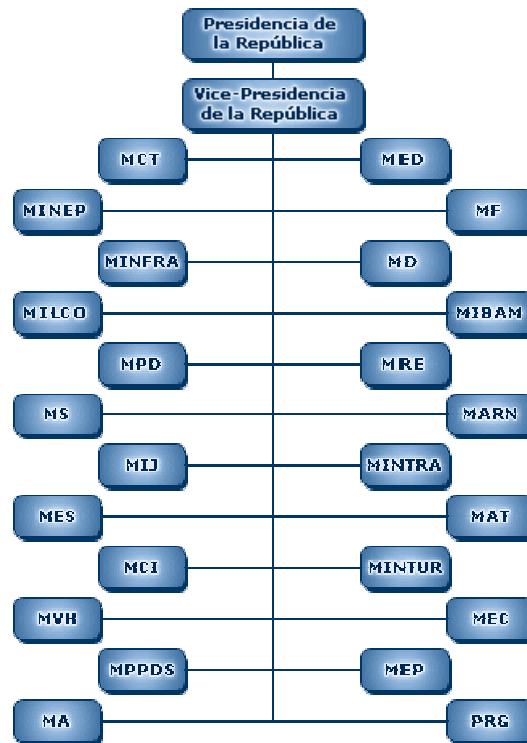
##### 4.4.1 Organización y coordinación

El siguiente esquema presenta la estructura ministerial vigente del país. Allí se pueden apreciar las 26 Instancias Ministeriales que integran al Poder Ejecutivo. Se debe mirar mas allá que la aparente simplicidad de un esquema que incorpora algunos de los organismos públicos más grandes y detrás del cual hay un aproximado de 456 organismos<sup>2</sup> adscritos

---

<sup>2</sup> Se refiere la cifra al total de entes adscritos a la estructura ministerial vigente según información tomada de [www.gobiernoonlinea.gob.ve](http://www.gobiernoonlinea.gob.ve)

## ***ESTRUCTURA VIGENTE DEL PODER EJECUTIVO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA***



Ministerios de: Ciencia y Tecnología, Educación y Deportes, Ministerio de Estado para la Economía Popular, Finanzas, Infraestructura, Defensa, Industrias Ligeras y Comercio, Industrias Básicas y Minería, Planificación y Desarrollo, Relaciones Exteriores, Salud, Ambiente y de los Recursos Naturales, Interior y Justicia, Trabajo, Educación Superior, Agricultura y Tierras, Comunicación e Información, Turismo, Vivienda y el Hábitat, Cultura, Participación Popular y Desarrollo Social, Energía y Petróleo, y Alimentación.

Tal como se mencionan en los aspectos legales, no existen competencias expresas o explícitas en el tema de la Gestión de Riesgos para las distintas instancias de gobierno, salvo aquellas excepciones en la cual se toman en cuenta los aspectos de atención de emergencias o desastres. En términos implícitos, aunque muchas de las acciones que están en la legislación actual promueven el deber ser de la intervención al ambiente, sus implicaciones, por la inobservancia de este contribuyen a la construcción de los escenarios de riesgos.

La sensibilización por los distintos desastres que han ocurrido en el país, así como la solicitud expresa del Presidente de la Republica en el tema de la gestión de riesgos, han reactivado antiguos espacios de discusión sobre el tema y han aportado nuevos ámbitos de actuación. La coordinación interinstitucional sigue siendo uno de los problemas

principales en el abordaje de la problemática aunado a lo difuso del significado de la “Gestión de Riesgos” y el papel que deben cumplir la mayoría de las instituciones. No ha habido lineamientos específicos de acción que permitan orientar las actuaciones en esta materia.

#### 4.4.2 *Roles, responsabilidades y campos de intervención*

Del universo de las instituciones entrevistadas en el proceso de recolección de información se deriva el ANEXO XVII (Competencias, roles, acciones por institución entrevistada). En este cuadro se presentan, en la columna de acciones, los componentes con los cuales se identificaron las instituciones entrevistadas en la matriz de Gestión de Riesgos.

Fue interesante la percepción de los actores con respecto a las acciones que desarrollan en los distintos componentes de la Matriz de Gestión de Riesgos.

En las competencias y roles de la mayoría de las instituciones no se considera de manera explícita lo concerniente a las actividades que se enmarcan en la Gestión de Riesgos, especialmente en las acciones referentes a los componentes 2 y 3 de la matriz de Gestión de Riesgos (Componente 2: Utilizar la innovación y la educación como instrumento para la Gestión de Riesgo y Componente 3: Reducción de los factores de riesgo). El componente 4 es el más desarrollado en este sentido (Componente 4: Fortalecimiento y preparación para la respuesta y ejecución de las acciones de respuesta a la emergencia).

Los entrevistados en su mayoría enmarcan las acciones que desarrolla su institución en los componentes 1, 2 y 3; en un 25,60%, 23,30% y 24,03% respectivamente; siendo el componente 1 referente a la identificación, evaluación y monitoreo del riesgo el que presenta el mayor porcentaje. Por su parte los componentes 4 y 5 tienen la menor cantidad de respuesta con un 12,40% y 14,73% respectivamente, siendo el componente 4 referido al fortalecimiento y preparación para la respuesta y ejecución de las acciones de respuesta a la emergencia el de menor porcentaje, según las respuestas de las instituciones.

A este respecto, es importante resaltar que muchos de los entrevistados incluyen acciones que deberían estar en el componente 4 de capacitación en el 2, específicamente las referentes a la capacitación como preparativo para la respuesta que incluyen como actividades de educación, este hecho altera los porcentajes finales de manera considerable.

Representantes de tres de las instituciones entrevistadas consideran que las acciones que desempeñan representan un tema transversal a la matriz de Gestión de Riesgos, dos de ellas como apoyo a las instituciones nacionales y la otra como actor importante en la formulación de las leyes que buscan normar el tema en el país.

**CUADRO 4**  
**Componente de la Matriz de Gestión de Riesgos**

Componente de la Matriz de Gestión de Riesgos	ID	Número de Respuesta	Porcentaje
Identificar, evaluar y monitorear el riesgo.	1	16 ½	25,60%
Utilizar la innovación y la educación como instrumento para la Gestión de Riesgo.	2	15	23,30%
Reducción de los factores de riesgo.	3	15 ½	24,03%
Fortalecer la preparación para la respuesta y ejecución de las acciones de respuesta a emergencias.	4	8	12,40%
Fortalecer la recuperación, rehabilitación y reconstrucción en casos de desastre.	5	9 ½	14,73%

Si bien las entrevistas no cubren el total de la institucionalidad presente en el país, el principio de que “La gestión de riesgos solo puede ser instrumentada como una política de Estado de carácter concurrente”, implica que todos y cada uno de los Ministerios del país tienen tareas específicas que desarrollar tanto en la prevención y mitigación de riesgos como en la preparación y respuesta ante desastres. En este sentido, se ha preparado un listado preliminar de acciones prioritarias que, luego de ser validadas, pudieran ser implementadas por cada uno de los ministerios del Ejecutivo.

Estas tareas se tabulan en 23 fichas individuales en las que se especifica el nombre de cada ministerio, sus siglas, fecha de creación, misión en base al marco legal vigente y entes adscritos al mismo. (Ver ANEXO XVIII: Propuesta de acciones de carácter prospectivas y correctivas para la gestión de riesgos a los ministerios).

#### 4.4.3 Recursos Humanos

En término de recursos humanos, la mayoría de los entes reconocen que aunque cuentan con personal dedicado y dispuesto a asumir acciones en el tema, no cuentan con los elementos de capacitación, en algunos casos ni conceptual ni operativo, para emprender las tareas. Solo los entes de respuesta dicen poseen personal capacitado. Sin embargo y a partir de la discusión, talleres, reuniones, cursos y otras herramientas de intercambio, existen en algunas instituciones personas que han hecho recorridos desde la práctica para tratar de insertar el tema, constituyéndose en interesantes proyectos y en resultados concretos. Tal es el caso del Ministerio de Educación, El Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Universidad Central de Venezuela, solo por mencionar algunos casos.

El ANEXO XIX muestra el cuadro de Recursos Humanos, allí se destacan las fortalezas y debilidades de las instituciones entrevistadas, y en detalle el número de personas vinculadas explícitamente con el tema.

#### 4.4.4 Recursos Técnicos

Desde el punto de vista de recursos técnicos, entendidos como equipos, programas, información, metodologías, entre otros, hay una carencia significativa en términos de metodologías y manuales de procedimientos que indiquen a los funcionarios la instrumentación del tema. No existen orientaciones de cómo abordar las tareas prioritarias, etc. El ANEXO XX, refiere este aspecto en forma detallada para las instituciones entrevistadas. A pesar de hacer la aclaratoria de que la pregunta al respecto no solo se refería a equipos o software, en muchos casos la respuesta fue orientada a estos aspectos.

#### 4.4.5 Recursos Financieros

No ha sido fácil compilar ni desglosar la información de los recursos financieros en el tema. La mayoría de los entes funciona a través de un presupuesto ordinario que, según los funcionarios, no discrimina el recurso asignado al tema. Llama particularmente la atención que en la mayoría de los casos los funcionarios no conocen ni los presupuestos que maneja la institución de manera global, mas allá que su salario.

El ANEXO XXI muestra en detalle el origen, el mecanismo y las fuentes de financiamiento consideradas por las entidades entrevistadas. El financiamiento por parte de fuentes externas (aunado al financiamiento interno) lo presentan un 33 % de los casos, se debe a subvenciones de entes externos a los propios de la institución como presupuestos extraordinarios y en parte a la cooperación internacional, entre lo que destacan principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea.

### 4.5 Alcance, pertinencia y limitaciones identificadas en aspectos institucionales.

Como resultado del análisis de los aspectos legales e institucionales pueden señalarse los siguientes elementos principales:

- Si clasificamos la normativa fundamental por temas, se puede observar que en la columna “sector” del Anexo XV (Clasificación de normativa fundamental por temas), la orientación principal es hacia los aspectos de atención y la gobernabilidad.
- A pesar de que en los últimos años se han logrado avances en la legislación en cuanto al cambio de visión de la atención de los desastres a la gestión de riesgos, es necesario consolidar e implementar las estructuras establecidas y la participación de otros sectores mas allá que los estrictamente vinculados a la respuesta.
- La nueva Constitución considera el tema específico de la gestión de riesgos y del desarrollo, ordenando su incorporación como una política de Estado en la ordenación del territorio. No obstante, el cambio en las estructuras no ha sido posible y ello se puede constatar con las dificultades existentes para la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Planificación y Ordenación del Territorio, la cual sustituye a las derogadas Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y la Ley Orgánica de Ordenación

Urbanística. Esta a pesar de haber sido aprobada en el año 2004 aún no ha entrado en vigencia plena, pues desde entonces se han ordenado 3 vacatio legis y actualmente se encuentra en discusión un nuevo proyecto de ley en la Asamblea Nacional.

- En cuanto al tema de la Protección Civil, la nueva Constitución la consagró como organismo de seguridad ciudadana en el artículo 332, esto es un cambio de visión en el tema, ya que desde el momento de su creación, y en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, lo regulaba como un sistema y componente de la seguridad y defensa de la nación. En la práctica su desempeño fue el de un organismo de respuesta.
- En Venezuela, la mayoría de los cuerpos de bomberos dependen de las autoridades municipales y carecen de los insumos básicos para cumplir su misión. Además de lo anterior, y a pesar de que su ley habla de la conformación de una estructura coordinadora del Ejecutivo Nacional y la conformación de un fondo nacional para el fortalecimiento de dichas instituciones, hasta ahora el Ministerio del Interior y Justicia no ha dado cumplimiento a estos mandatos legales. La protección y civil y los bomberos realizan casi las mismas acciones, orientadas en su mayoría a la respuesta frente a desastres.
- Es necesario precisar en la Ley el rol que corresponde a cada uno de los actores, para así evitar la dispersión de recursos y el solapamiento de funciones. A pesar de que las normas en su mayoría describen las atribuciones de cada entidad, estas no se asumen con la visión de reducción de riesgos que es considerado mayoritariamente como un tema de la protección civil y los bomberos.
- Por su parte, los entes de planificación no se sienten comprometidos ni muestran interés en el tema aunado al hecho de que tampoco tienen atribuciones legales específicas orientadas a la reducción de riesgos.
- En cuanto a los prestadores de servicios públicos no existe normativa que los obligue o los incorpore en el tema de riesgos. Por ello, solo se incorporan a trabajar ante la ocurrencia de un evento generador de daños que comprometa sus instalaciones para rehabilitar dichos servicios. Su participación es entendida como una colaboración y no como una obligación legal.
- La mayoría de los sectores no ha incorporado la variable riesgos en sus actuaciones cotidianas, ni en sus instrumentos legales, solo existen en algunos casos normas de carácter referencial que permite la iniciación de labores, que en principio se desarrolla por el nivel de conocimiento y de interés que puedan tener los máximos representantes de dichos entes, pero cuando estos cambian las iniciativas decaen.
- A raíz de la ocurrencia de la tragedia de Vargas en 1999, y las inundaciones ocurridas también en Vargas en febrero del 2005, se han orientado los esfuerzos en el proceso de reconstrucción, bajo las directrices del Plan Vargas. Sin embargo, una vez más se nota el solapamiento de funciones ya que las autoridades del Municipio, las del Estado y las de CORPOVARGAS, están trabajando en proyectos diferentes en el mismo espacio sin

establecer mecanismos de coordinación y con ópticas diferentes. No todas las instituciones manejan elementos de gestión de riesgos en el quehacer cotidiano.

- Como conclusión final de lo antes expuesto se considera que en los últimos años se han logrado algunos avances en cuanto al cambio de visión de la atención de los desastres a la gestión de las causas del riesgo. Sin embargo, es necesario incorporar a algunos actores de fundamental importancia en el proceso de gestión del riesgo. Del mismo modo, es necesario afinar en la legislación el rol de cada uno de los actores para así evitar la dispersión de recursos y el solapamiento de funciones y promover la continuidad de las mismas, es decir su establecimiento como políticas públicas.
- Existe un conjunto de textos normativos que permiten la articulación y ejecución de acciones, los cuales en la mayoría de los casos son de muy reciente data, razón por la cual, se piensa, aún no se han desarrollado o no se cumple con lo establecido en ellos, o requieren algunos ajustes.
- En Venezuela el momento actual es de gran importancia para la inserción de la variable riesgos, no solo en el ámbito legal sino como una política de Estado.

Finalmente a partir de las entrevistas se puede percibir que en términos de aspectos legales, los entes reconocen la Constitución como primer instrumento que acota la gestión de riesgos. La Ley de Protección Civil y Administración de Desastres, es igualmente reconocida por todos los actores. A partir de allí, son relativamente pocos los instrumentos legales que acotan el tema directamente para cada ente.

En cuanto a los planes. La mayoría de los actores desconoce la existencia de un Plan Nacional. Solo algunos reconocen que en algún momento se dieron iniciativas tanto para el “Plan de Prevención y Mitigación de Riesgos” del Ministerio de Planificación y Desarrollo, como del “Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Prevención y Mitigación de Desastres 2001-2003” de Protección Civil. Solo tres instituciones de 35, conocen los resultados de este último. Al tratar de detallar los aspectos de la pregunta correspondiente (cuáles son las debilidades y fortalezas del Plan, existente o propuesto), no hay respuestas concretas. El ANEXO XXII (Cuadro síntesis de las entrevistas) presenta en la fila y columna final la situación por institución y por aspecto de la entrevista.