

DOCUMENTO PAÍS 2014



AVANCES DE LA GESTIÓN DE RIESGO EN VENEZUELA Y SU PROSPECTIVA







AVANCES DE LA GESTION DE RIESGO EN VENEZUELA Y SU PROSPECTIVA

El reto de la seguridad integral de los ciudadanos constituye para el Gobierno Revolucionario de la República Bolivariana de Venezuela un problema complejo, multifactorial y que exige la existencia de una política para su abordaje que lejos de limitarse al mero tratamiento sintomático de las consecuencias del problema, fomente un abordaje integral y sistemático de sus causas. Estamos convencidos, por ejemplo, que será imposible solucionar integralmente el reto que nos impone la criminalidad, si solo nos limitamos a capturar y reprimir al delincuente, e ignorando el deber que tenemos de entender e intervenir las causas sociales que subyacen tras el hecho delictivo y que son las que a la postre llevan al individuo al crimen.

Bajo este mismo enfoque el Gobierno Bolivariano ha entendido también el reto que representa el tratamiento integral de los escenarios de emergencias y desastres. Un tratamiento en el que, particularmente de cara al reto que le impone la reducción del riesgo de desastres y la sostenibilidad a nuestro modelo de desarrollo, no solo podemos seguir pensando en cómo prepararnos para responder adecuadamente al próximo desastre, sin empezar a identificar y ejecutar mecanismos que nos permitan ir interviniendo estructuralmente los altos niveles de vulnerabilidad y riesgos que hoy por hoy caracteriza a muchos de nuestros centros urbanos.

Tal como mencionaba el Presidente Hugo Chávez en su Programa N° 212 – Aló Presidente en febrero de 2005, *“... el Estado ha respondido ante el problema de los desastres generando y/o apuntalando aparatos institucionales que se han centrado, esencialmente, en la administración de los desastres, particularmente en el desarrollo de esfuerzos de coordinación social e institucional una vez ocurridos estos eventos”....* *”La gestión de riesgo, - que es a donde debemos ir... promueve repensar la problemática de*



los desastres y propiciar tratamientos a la misma que vayan mucho más allá del tratamiento meramente sintomático de las consecuencias. Este enfoque exige entender y atender el problema de los desastres en sus causas, y debe por ende instrumentarse como una política de Estado de carácter concurrente.”

El presente documento tiene el propósito fundamental de sintetizar la información relevante sobre los avances de la Gestión de Riesgo en Venezuela y su visión a partir de la promulgación de la Ley de Gestión de Riesgo Socionaturales y Tecnológicos en el año 2009, instrumento con el cual se regula la gestión de riesgo en el país, y se establecen los principios que orientan la política nacional en la materia. En este orden de ideas, aspira constituir un instrumento de gestión de gran utilidad en el fortalecimiento de las instituciones sectoriales de desarrollo que hacen vida en la República Bolivariana de Venezuela, particularmente debido a su empeño por mostrar a los desastres socionaturales como una consecuencia “natural” de los errores y las debilidades que en términos de sostenibilidad hemos cometido y que estamos obligados a corregir.

Este documento fue elaborado gracias al esfuerzo de un excelente equipo técnico que se constituyó bajo la coordinación del Despacho del Viceministro para la Gestión de Riesgo y Protección Civil, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Un esfuerzo en el que se contó con el apoyo decidido del Programa de Cooperación para la Preparación para Desastres de la Unión Europea DIPECHO, de la organización internacional Cáritas, en el marco de su Plan de Acción DIPECHO 2013-2014 para América del Sur; y finalmente gracias a los aportes de diversas instituciones gubernamentales, organizaciones y entidades no gubernamentales que desinteresadamente aportaron su tiempo y conocimiento para consolidar la obra que el lector tiene en este momento en sus manos.

M/G. Miguel Rodríguez Torres
Ministro del Poder Popular para las
Relaciones Interiores, Justicia y Paz



ÍNDICE

Índice	3
Acrónimos	5
Resumen Ejecutivo	8
Introducción	11
1. Contexto Nacional	14
1.1. Ubicación, organización y división político-territorial.....	14
1.2. Aspectos Físico-Naturales.....	15
1.3. Venezuela en cifras.....	17
1.4. Estado: Estructura y organización.....	20
2. Contexto internacional y regional de la GIRD	21
3. Marco Legal y Normativo de la GIRD en Venezuela	24
3.1. Antecedentes del Marco Legal en Gestión de Riesgo en Venezuela.....	28
3.2. Instrumentos legales contenido en relación a la gestión de riesgo.....	28
3.3. De la administración de desastres a la gestión de riesgo y de la gestión de riesgo a la gestión del desarrollo.....	31
3.4. Tejido institucional.....	32
4. Condiciones de Riesgo de Desastres en Venezuela	36
4.1. Análisis histórico de los desastres.....	36
4.2. Las Amenazas en Venezuela, peligros comunes en zonas de emplazamiento.....	38
4.3. Exposición de la población, líneas vitales e instalaciones críticas.....	46
4.4. Análisis de las condiciones actuales de riesgo en el país.....	50
4.5. Capacidades.....	58
4.6. Las instituciones y sus niveles de coordinación en materia de gestión de riesgo.....	59



4.7. La Reducción de los factores subyacentes del riesgo.....	60
5. Resultado de la Consulta Institucional en Reducción de Riesgo de Desastres.....	62
5.1. Actores.....	63
5.2. Resultados.....	63
6. Definición y priorización de escenarios de Riesgo.....	67
6.1. Áreas prioritarias de intervención para la GIRD.....	68
6.2. Priorización de líneas estratégicas y acciones para la Gestión de Riesgo de Desastre en Venezuela.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	73
BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA.....	76

Acrónimos

ACNUR,	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;
AEC,	Asociación de Estados del Caribe;
AECID,	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo;
BANDES	Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela,
CAN,	Comunidad Andina de Naciones;
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPRADE,	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres;
CARITAS	Organización de Promoción y Asistencia de la Iglesia Católica
CDEMA,	Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias de Desastres (siglas en inglés);
CELAC,	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños;
CEPRENAC,	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central;
CESAP,	Centro de Servicios de Acción Popular;
COMIR,	Programa Coordinado para la Mitigación de Riesgo;
CONATEL,	Comisión Nacional de Telecomunicaciones;
CORPOELEC,	Corporación Eléctrica de Venezuela;
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999;
DIPECHO,	Disaster Preparedness European Community Humanitarian Office;
DNPCAD,	Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres;
DP,	Documento País 2013-2014;
EIRD,	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas;
FACI	Fondo Autónomo para la Cooperación Internacional
FAO,	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura;

FTHSB	Fuerza de Tarea Humanitaria “Simón Bolívar”;
FUNVISIS,	Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas;
GRD,	Gestión de Riesgo de Desastres;
GIR,	Gestión Integral de Riesgos;
GIRD,	Gestión Integral de Riesgo de Desastres;
GIRST	Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos,
HIDROVEN	C.A. Hidrológica de Venezuela;
IGVSB,	Instituto Geográfico de Venezuela “Simón Bolívar”;
INAMEH,	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología;
INE	Instituto Nacional de Estadística;
INGEOMIN	Instituto Nacional de Geología y Minería;
JICA,	Agencia de Cooperación Internacional del Japón;
MAH,	Marco de Acción de Hyogo;
MERCOSUR,	Mercado Común del Sur;
MPPAMB	Ministerio del Poder Popular para el Ambiente,
MPPPF	Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas,
MPPRIJP,	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz;
UN,	Naciones Unidas;
OCHA,	Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios;
ODM,	Objetivos de Desarrollo del Milenio;
OEA,	Organización de Estados Americanos;
OIEA,	Organismo Internacional de Energía Atómica;
OMS-OPS,	Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud;



ONPCAD,	Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres – Venezuela;
ONU,	Organización de Naciones Unidas;
OPAQ,	Organización para la Prohibición de Armas Químicas;
PARLATINO,	Parlamento Latinoamericano;
PDESN,	Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007 – 2013;
PDVSA,	Petróleos de Venezuela S.A.;
PNUD,	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo;
PREDECAN,	Prevención de Desastre en la Comunidad Andina;
REHU,	Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria del MERCOSUR;
RRD,	Reducción de Riesgo de Desastres;
SEGIB,	Secretaría General Iberoamericana;
SIENAGA,	Sistema de Indicadores y Estadísticas Nacionales para la Gestión Ambiental;
SNGRD,	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;
UCV,	Universidad Central de Venezuela;
UNASUR,	Unión de Naciones Suramericanas;
UNESCO,	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura;
UNGRD,	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres;
UNICEF,	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia;
UNISDR,	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (siglas en inglés);

RESUMEN EJECUTIVO

La política nacional de gestión de riesgo está definida principalmente a través de dos instrumentos jurídicos fundamentales: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV - 1999) en sus artículos N° 55, De los Derechos Civiles y N° 156, De la Competencia del Poder Público Nacional; y la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, promulgada en el año 2009. Así queda la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) incluida en la agenda institucional de los venezolanos, desde la base constitucional y de algunas leyes previstas de forma exclusiva en esta materia.

La premisa anterior muestra como la gestión de riesgo establece un cambio en el tratamiento de los desastres en Venezuela, propiciado por los eventos ocurridos a partir del año 1999, con grandes pérdidas de vida y materiales que mostraron a la población la posibilidad de sufrir daños. Esto condujo a la revisión y posterior modificación en las estructuras institucionales y en los marcos normativos a fin de promover la reducción de los desastres.

Este documento orienta sobre los avances en la gestión de riesgo de desastres y aspira ser una herramienta para entender, razonar y gestionar la reducción de esos riesgos en el ámbito nacional, basados en la información generada por los organismos participantes y su percepción sobre la ocurrencia de eventos en el ámbito nacional.

Será una referencia para el diseño de políticas públicas y estrategias así como para la planificación y ejecución de actividades para la RRD a través de las líneas estratégicas y zonas prioritarias de intervención en los próximos diez años, resultado de la investigación y consulta con los actores claves, quienes participaron en la construcción de este documento.

El documento presenta un análisis de las características más relevantes del país como son las físico naturales, socio demográficas y económicas con el fin de evidenciar las condiciones de riesgo tanto socio natural como tecnológico y sus avances, además aportar líneas estratégicas que permitan conducir el destino de la Nación hacia un proceso de desarrollo sostenible.

A ese respecto se señala que el 86% de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa.

En cuanto a la incidencia de las amenazas socionaturales y tecnológicas, se analizó el período comprendido entre 01/09/1530 y 10/10/2012, encontrándose que las amenazas hidrometeorológicas, ocupan el primer lugar, con 3.914 eventos, siendo las inundaciones la principal consecuencia en los estados Miranda (Municipios Buróz, Páez, Brión, Andrés Bello, Acevedo, Plaza, Zamora), Zulia (Municipios Colón, Catatumbo, Francisco Javier Pulgar, Maracaibo), Distrito Capital (Municipio Libertador), Aragua (Municipios Zamora, Mario Briceño Iragorry, Girardot); y Carabobo (Municipios Diego Ibarra, Carlos Arvelo, Los Guayos, San Joaquín);

Le siguen en importancia los riesgos tecnológicos, con 2.213 eventos, destacando los mayores en el Distrito Capital (Municipio Libertador), estado Miranda (Municipios Brión, Chacao, Zamora, Plaza, Sucre), estado Zulia (Municipios Maracaibo, Miranda, Lagunillas, Cabimas), estado Carabobo (Municipios Puerto Cabello, Juan José Mora, Valencia); Aragua (Municipios José Félix Ribas, Tovar, Santos Michelena, Zamora, Girardot, Sucre)¹ y estado Falcón (municipio Los Taques).

En tercer lugar están los movimientos en masa, con 1.460 eventos, en los que sobresalen los estados Miranda (municipios Baruta, El Hatillo, Plaza), Distrito Capital (Municipio Libertador), Vargas, Táchira (municipios San Cristóbal, Junín, Libertador, Torbes), y Mérida (municipios Campo Elías, Pinto Salinas, Sucre, Libertador, Cardenal Quintero).

Finalmente, se destacan las zonas prioritarias de intervención correspondientes a aquellos municipios que por su incidencia y magnitud de daños han sido a lo largo de la historia de los desastres en Venezuela, las zonas con mayor afectación tanto en vidas como en daños materiales distinguiéndose el municipio Libertador, del Distrito Capital; los Municipios Brión, Plaza y Zamora, del estado Miranda; los municipios Maracaibo, Colón y Catatumbo del estado Zulia, los municipios Diego Ibarra, Valencia y Carlos Arvelo, del estado Carabobo; y los municipios Zamora, Mario Briceño Iragorry y Girardot, del estado

¹ www.estudiosydesastres.gob.ve

Aragua. Como áreas especiales se destacan los estados Mérida, Vargas y Táchira por poseer eventos históricos con daños de consideración en la población.

Las líneas estratégicas propuestas deben ser desarrolladas en futuros proyectos permitiendo que la **GIRD sea un componente transversal en la gestión, planificación y desarrollo del territorio** donde exista una mayor **sensibilización, concienciación y capacitación de instituciones, comunidades y ciudadanos sobre la necesidad de desarrollar una cultura de riesgo** y permita el **fortalecimiento de las Instituciones Nacionales, Estadales y Locales que participan en la GIRD.**

La Gestión del Riesgo de Desastres incide sobre el desarrollo y se plantea que los actores involucrados tengan como obligación corregir las fallas existentes y evitar crear nuevas situaciones de riesgo. Lograr esto implica generar una conciencia sobre la contribución individual que cada uno tiene sobre el tema y como generador de vulnerabilidades, que finalmente se convierte no solo como decisiones aisladas sino como un acumulado que está asociado a los procesos de desarrollo.

En este orden de ideas, se estima que el presente documento será de utilidad a las autoridades responsables de conducir al país en el tema de la reducción del riesgo de desastres, así como a todo el sector público, privado y comunidades para que consideren la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en los procesos de planificación, como parte de los esfuerzos para el desarrollo; así como para el establecimiento de canales de cooperación con la sociedad civil y ayuda mutua en los tratados y programas internacionales.

INTRODUCCIÓN

En Venezuela, la promulgación de la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (G.O. N° 39.095, del 09/01/2009) dictó lineamientos y directrices para orientar a los actores del desarrollo sectorial nacional a incorporar el riesgo como un condicionante esencial que debe ser considerado a fin de garantizar la sostenibilidad de sus esfuerzos. En su contenido se encuentran gran cantidad de disposiciones orientadas a fortalecer las capacidades de los actores sociales, institucionales, de los entes del conocimiento y de los actores del desarrollo, mediante estrategias centradas en la transversalización de las acciones para reducir el riesgo de desastres.

Señala asimismo en su artículo No 2 que la GIRST *“es un proceso orientado a formular planes y ejecutar acciones de manera consciente, concertada y planificada, entre los órganos y los entes del Estado y los particulares, para prevenir o evitar, mitigar o reducir el riesgo en una localidad o en una región, atendiendo a sus realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales y económicas”*.

El reto actual de los organismos encargados de liderar la GIRST en Venezuela consiste en garantizar la implementación de lo que se establece en su articulado, para lo cual es imperativo reglamentar la Ley GIRST a los fines de facilitar la adopción de medidas concretas de acción por parte del conjunto de actores nacionales a los que ella hace referencia explícita.

El desarrollo de las etapas para la formulación del presente documento, fue coordinado por el Despacho del Viceministerio para la Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil como entidad rectora, y su preparación fue auspiciada por DIPECHO. Se definieron de forma conjunta los criterios de elaboración, los actores claves a participar, el cronograma de trabajo y la metodología. Se diseñaron varios instrumentos y formatos para la recopilación de información, igualmente para la valoración en el tema de RRD; el llenado de dichos instrumentos por parte de los actores claves, se realizó mediante talleres interinstitucionales de trabajo, visitas a organismos públicos, así como por vía correo electrónico.

Los resultados obtenidos se validaron posteriormente permitiendo la construcción del documento orientador en la formulación de políticas y estrategias, para identificar actividades o acciones conducentes a aumentar la cultura preventiva en el país en

general y en sus comunidades en particular, contribuyendo a alcanzar el desarrollo sostenible del país.

El análisis se realizó en base a una revisión bibliográfica, a los aportes de una serie de informantes clave (autoridades a nivel nacional y local, representantes de organismos internacionales, de organizaciones de la sociedad civil, entre otros) así como al conocimiento de los consultores que llevaron a cabo el estudio.

Este documento inicia con un Preámbulo ofreciendo un mensaje de Viceministro para la Gestión de Riesgos y Protección Civil con una visión nacional sobre la evolución de la gestión de riesgo de desastres y sobre el Documento País, su valor, significado y su relevancia nacional, el Resumen Ejecutivo, la Introducción y a partir de estos se desarrollan seis capítulos.

En el Capítulo 1, titulado Contexto Nacional, se describen los principales aspectos geográficos, demográficos y socioeconómicos del país, la división político-administrativa y la estructura organizativa de los poderes estatales.

En el Capítulo 2, Contexto Internacional y Regional de la GIRD, en el cual se introducen los Antecedentes acerca del Contexto Internacional de la Gestión de Riesgos y de las principales iniciativas en las que Venezuela participa y contribuye.

En el Capítulo 3, se presenta el Marco Legal y Normativo actual del país en materia de gestión de riesgo y administración de desastres, y algunos marcos legales complementarios. También se describe el proceso de cambio que ha tenido desde la atención de los desastres hasta la gestión del desarrollo actual. Un aparte dentro de este capítulo corresponde al tejido institucional para las condiciones de riesgo en Venezuela, el imperativo avanzar en la transversalización las acciones orientadas a la reducción del riesgo en todas las instancias de gobierno, la necesidad de crear la Secretaría Técnica Nacional para la Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, así como los distintos Gabinetes de Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, instancias previstas en la Ley GIRST, que fortalecerán la gestión a nivel nacional.

En el Capítulo 4, Condiciones del Riesgo de Desastre en Venezuela, se abordan los distintos componentes del riesgo como son la identificación de las amenazas naturales y tecnológicas, la exposición a las amenazas de la población, instalaciones esenciales y críticas en el contexto de Venezuela. Este capítulo parte con un breve análisis de los eventos históricos de los desastres que han afectado al país. Luego, se describen desde

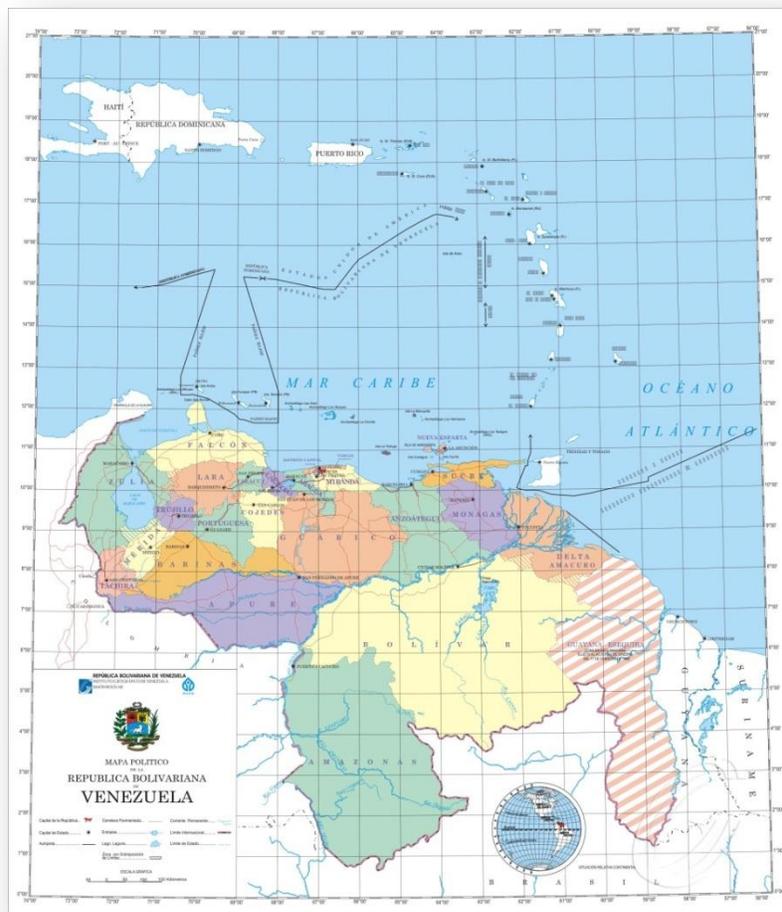
una perspectiva actual las principales amenazas naturales, socionaturales y tecnológicos que configuran el riesgo de desastres en Venezuela. En la sección Vulnerabilidades, debido a los vacíos de información existentes al respecto, se describen los elementos expuestos referidos a infraestructura de servicios e instalaciones esenciales. En la sección Capacidades se exploran las experiencias locales de algunas comunidades e instituciones, los recursos humanos con los que cuenta el país para enfrentar estas amenazas tanto por técnicos como comunidades que intervienen en la gestión de riesgo de desastres. Como una primera aproximación al tema, se presenta un mapeo de instituciones que están involucradas en el proceso de la gestión de riesgo en Venezuela y sus principales funciones.

El Capítulo 5 corresponde al Resultado de la Consulta Institucional sobre los aspectos perceptivos del riesgo en Venezuela, construidos a través de un análisis FODA (las principales Debilidades, Fortalezas, Amenazas y Oportunidades). Además se generó una visión prospectiva de Venezuela, con un horizonte temporal de diez (10) años basada en gestión de riesgo y reducción de desastres.

Finalmente el Capítulo 6 se refiere a la construcción de escenarios de riesgo de acuerdo al análisis desde la perspectiva institucional y del registro histórico de eventos para generar las áreas prioritarias de intervención y las líneas estratégicas de acción.

1. CONTEXTO NACIONAL

1.1. UBICACIÓN, ORGANIZACIÓN Y DIVISIÓN POLITICO - TERRITORIAL



Coordenadas Geográficas:

Latitud Norte: 00° 38' 53" / 12° 12' 00"

Longitud Oeste: 59° 47' 50" / 73° 22' 38"

Límites:

Norte: Mares territoriales de la República Dominicana, Antillas Neerlandesas, Puerto Rico, Islas Vírgenes, Martinica, Guadalupe, Dominica y Trinidad y Tobago.

Sur: República Federativa del Brasil y República de Colombia.

Este: Océano Atlántico y la República de Guayana.

Oeste: República de Colombia.

Superficie: 916.455 Km²

División Político-Territorial: 23 estados, un Distrito Capital, las Dependencias Federales (235 islas y 71 islotes y cayos), 335 municipios y 1136 parroquias.

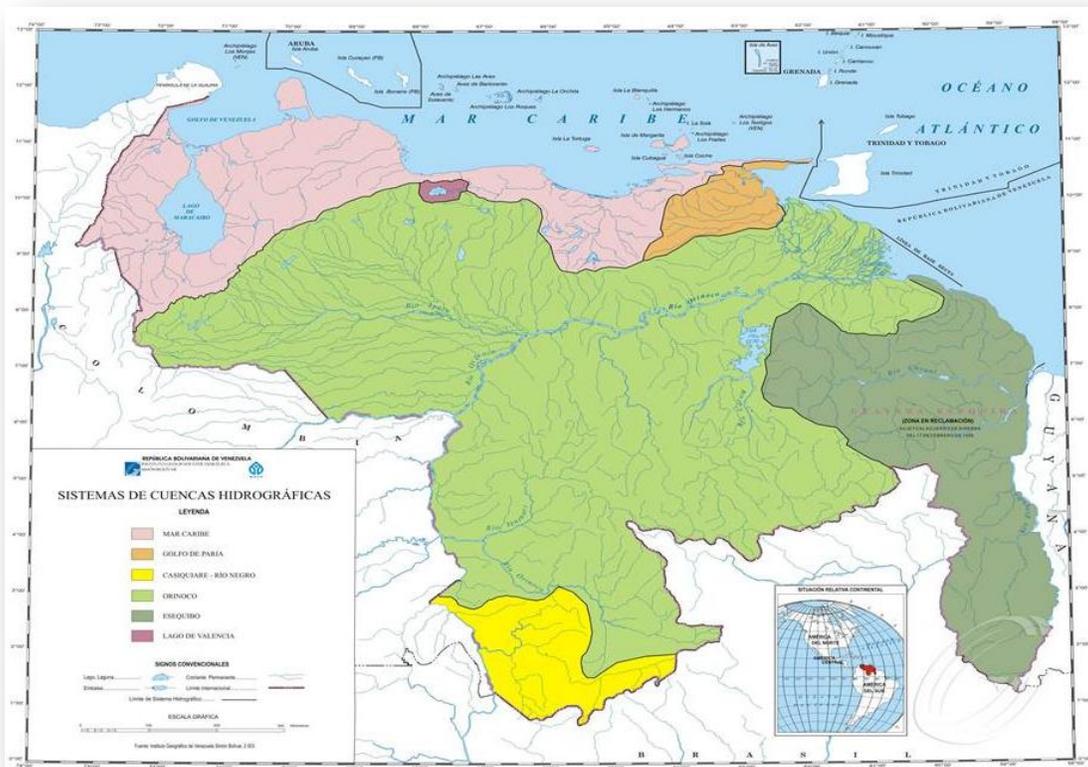
1.2. ASPECTOS FÍSICO – NATURALES

Venezuela es un país tropical, que tiene rasgos geográficos comunes con otras naciones del Continente Americano, así como de África, Asia y Oceanía, que se sitúan entre los trópicos de cáncer y Capricornio, tanto del hemisferio Norte como del Sur. Su ubicación favorece que el territorio continental e insular presente variados climas tropicales, con grandes potencialidades naturales de energía solar renovable, expresada en una exuberante y variada vegetación en ambientes cálidos y húmedos.

Presenta una gran diversidad fisiográfica, originada por la ocurrencia de 27 zonas climáticas, 12 tipos de vegetación, 23 tipos de relieve y 38 grandes unidades geológicas, con una cubierta de suelos que posee una amplia variedad de características y cualidades.

Clima:

La peculiaridad más resaltante del clima venezolano es su variedad. En efecto, es posible pasar de lugares muy cálidos a sitios donde el frío es intenso sin recorrer grandes distancias. La ubicación del territorio venezolano entre los paralelos 1° y 12° de latitud norte, lo coloca en la llamada zona intertropical de bajas presiones, donde se manifiesta la influencia de los vientos alisios que provienen del noreste y del sureste. Hay dos regímenes pluviométricos muy bien diferenciados: una estación seca que transcurre de noviembre a abril y otra lluviosa de mayo a octubre. Las temperaturas medias varían desde 1° a 9°C en los páramos, con unas máximas cercanas a 38°C en Maracaibo y Los Llanos.



- **Cuenca del Litoral Caribe:** abarca un área aproximada de 80.000 km². Comprende numerosos ríos que nacen en la porción septentrional de la cordillera de la Costa. Se divide en las subcuencas noroccidental, en la depresión Falcón-Lara-Yaracuy, con los ríos Tocuyo y Yaracuy; norcentral, entre los estados Carabobo y Miranda, con los ríos como el Tuy, Ocumare, Maya y Mamo; y nororiental, ubicada entre Anzoátegui y Sucre, con los ríos Manzanares, Unare y Neverí, entre otros.
- **Cuenca del río Orinoco:** es la más importante del país. Tiene una superficie total aproximada de 990.000 km², de los cuales 770.000 km² corresponden a Venezuela (70%) del territorio venezolano y el resto a Colombia. Escurre un volumen promedio de 1.070.000 m³ anuales de agua proveniente de los ríos Ventuari, Cuchivero, Caura y Caroní (por su margen derecha) y de los ríos llaneros como el Apure, Arauca, Portuguesa y Guárico (por su margen izquierda).
- **Cuenca del río Cuyuní:** posee una superficie aproximada de 40.000 km² en territorio venezolano. Forma parte, a su vez de la zona más alta de la cuenca del río Esequibo. Sus principales cursos de agua son los ríos Yuruán, Yuruani y Venamo.
- **Cuenca del río Negro:** Tiene una superficie aproximada de 11.900 km² en territorio venezolano. Constituye la conexión entre las cuencas del río Amazonas y el río Orinoco a través del brazo Casiquiare, el cual es principal afluente de la cuenca.
- **Cuenca del lago de Valencia:** Posee un área aproximada de 3.100 km², entre áreas planas, montañosas y superficie acuática. Sus cursos de agua proceden de la vertiente meridional de la serranía del Litoral y de la vertiente septentrional de la serranía del Interior. En ella predominan los ríos de montaña. Algunos de los cuales son el Tapa Tapa, Tocarón, Güigue, Aragua y Mariara.
- **Cuenca del lago de Maracaibo:** comprende un área aproximada de 13.800 km². Está drenada por más de 150 ríos permanentes los cuales descienden del ramal norte de la cordillera de Mérida y de la zona oriental de la cordillera de Perijá y proporcionan un volumen promedio anual de 19.900 m³ de agua. Sus principales afluentes son los ríos Palmar, Santa Ana, Catatumbo y Limón.

1.3. VENEZUELA EN CIFRAS

Según resúmenes oficiales aportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Banco Central de Venezuela se puede sintetizar de la siguiente forma²:

VENEZUELA EN CIFRAS

Proyección poblacional 2014: 30.206.307 hab.

Densidad: 31,95 hab/km²

Tasa de Crecimiento: 1,4%

Total de hombres: 15.144.744

Total de mujeres: 15.061.563

Población urbana: 88,82%

Población rural: 11,18%

Población indígena: 724.592 hab.

Población menor de 15 años: 7356.774

Población entre 15/60 años: 17.402.299 hab.

Población mayor a 60 años: 2.468.857

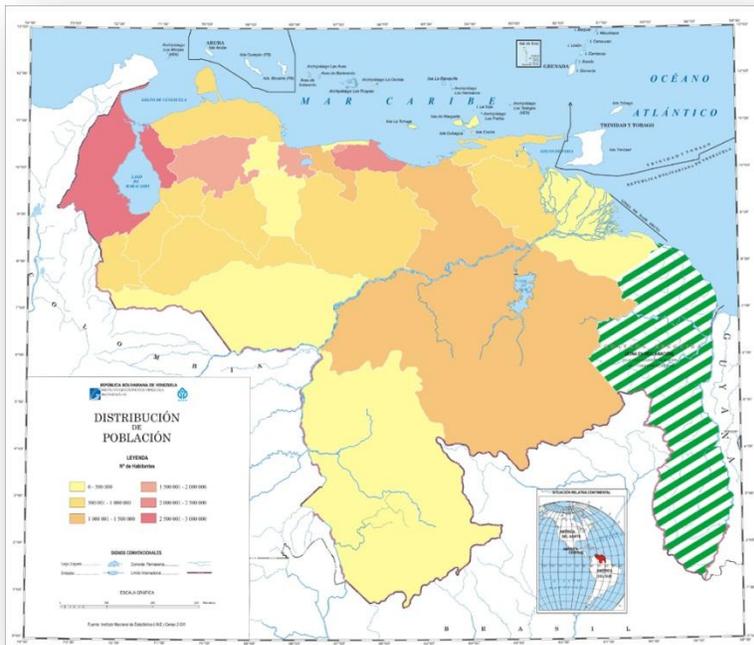
Esperanza de vida: 74,30

Tasa bruta de natalidad: 20,04

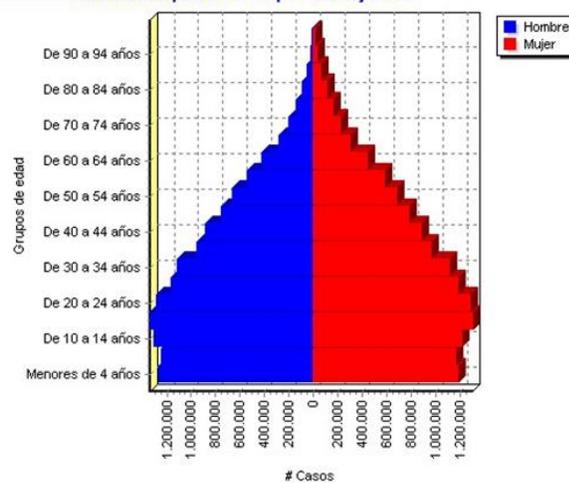
Tasa bruta de mortalidad: 5,2

Población económicamente activa 2014: 64,8%

²<http://www.ine.gov.ve/>



Estructura poblacional por edad y sexo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo 2011
Procesado con Redatam+SP
CEPAL/CELADE 2003-2013

En resumen según el INE, existe una transición demográfica en Venezuela registrados para el último censo:

- Disminución de la tasa de crecimiento poblacional (1950-1955: 4,03% a 2010-2015: 1,63%).
- Aumento del peso relativo a la Población en Edad de Trabajar (PET) población de 15 a 64 años (1950: 55,3% y 2011: 66,6%).
- Reducción de la porción de niños y niñas menores de 15 años (1950: 42% y 2011: 27,6%).
- Aumento de la persona adulto(a) mayor, mayores de 65 años (1950: 2,7% y 2011: 5,8%).
- Mortalidad general descendente, muertes por cada mil habitantes (1950: 12,5 y 2011: 5,1).
- Número de hijos(a) por mujer en descenso acentuado (1950: 6,4) y 2011: 2,4).
- Esperanza de vida al nacer (1950: 55,2 años a 2011: 74,7).

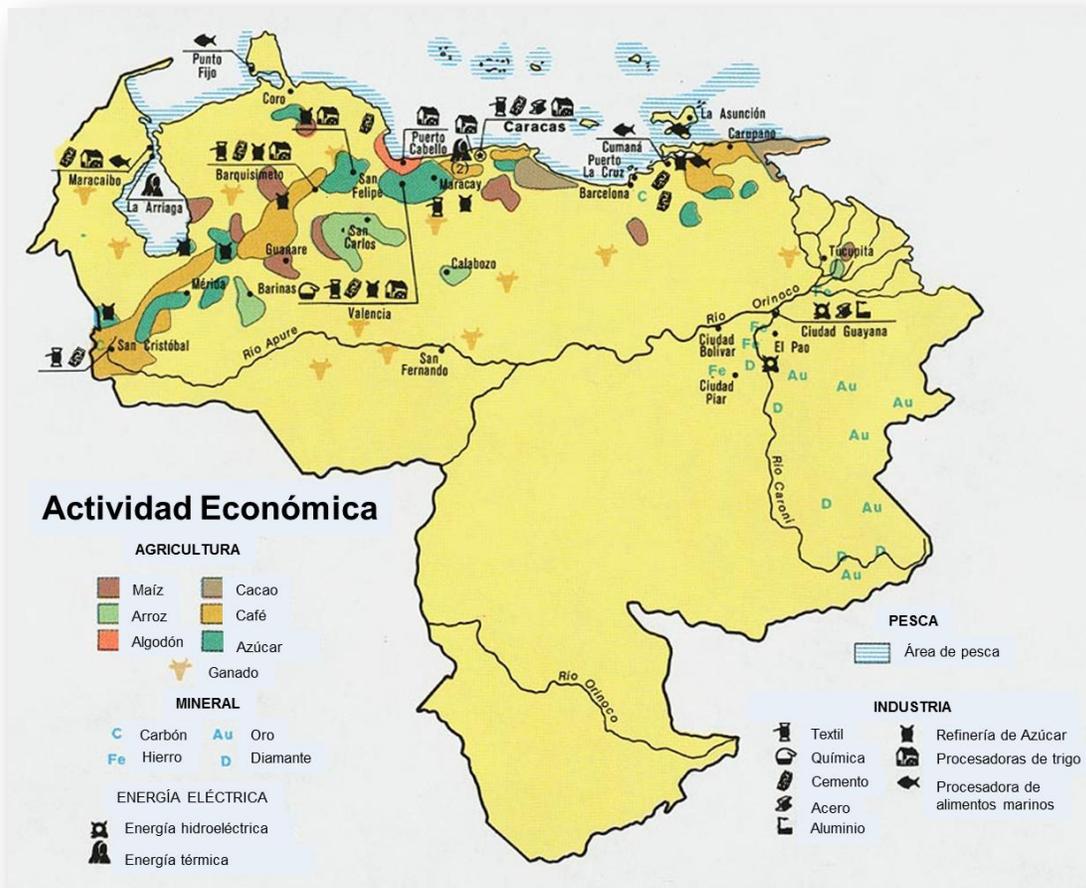
Perfil Económico³

La economía del país se base fundamentalmente la explotación del petróleo liviano, mediano, pesado, de bitúmenes y de gas natural, con sus derivados transformados en las refinерías, plantas criogénicas y de orimulsión. Desde mediados del siglo XX se ha tendido a diversificar las exportaciones de minerales de hierro, carbón cemento, bauxita y productos no convencionales, como materias petroquímicas, manufacturas metálicas de acero y aluminio y productos agrícolas y pesqueros. Creciente importancia van tomando las actividades turísticas.

Principales industrias: refinación de petróleo, petroquímica, acero, aluminio, cemento, materiales de construcción, textiles, cervecera, procesamiento de alimentos, autopartes, telecomunicaciones.

PIB (2013): 5,5%

Desempleo: 7,6% (octubre 2013)



La situación económica de Venezuela en los últimos años estuvo representada por un alto ingreso por la renta petrolera debido a los altos precios del barril de petróleo (94,603), el crecimiento del PIB fue constante.

³ *CIFRAS PRELIMINARES/ Coordinación Sectorial de Estadísticas, Precios Internacionales y Economía. Disponible en: <http://www.menpet.gob.ve/> Julio 2014

1.4. ESTADO ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

En Venezuela la Constitución consagra la existencia de 5 poderes públicos, autónomos e independientes entre sí. Estos poderes en el ámbito nacional⁴ son:

EI 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 y de manera indefinida. 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 27 Ministerios.

EI 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 primordial 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.

EI 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.

⁴ Disponible: <http://www.gobiernoonlinea.ve/home/poder.dot>

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.

2. CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL DE LA GIRD

Aun cuando son notables los esfuerzos, avances y experiencia acumulada por los países y la comunidad internacional en la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD), sigue existiendo una profunda preocupación por el incremento de los riesgos, que generan desastres con un alto índice de pérdida de vidas humanas y un gran impacto económico, social y ambiental. Los países han reflexionado sobre la conveniencia de asumir compromisos y marcos internacionales mediante instrumentos que permitan el abordaje de la GRD con un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan.

Se han conformado las Plataformas para la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD), promovidas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) que tienen como objetivo ampliar el espacio político dedicado por los gobiernos a la reducción del riesgo de desastre en todos los sectores, y contribuir al logro de las Metas de Desarrollo del Milenio, particularmente la que se refiere a la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental.

Es importante destacar la labor que se viene desarrollando en la OEA, ONU, CELAC, SEGIB, UNASUR, CAPRADE, CDEMA, CEPREDENAC, REHU/ MERCOSUR, UNASUR, AEC, AECID, JICA, FAO, ACNUR, UNICEF, OMS-OPS, la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, el Programa de Cooperación Técnica y Económica de la India / INDIA, Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

Son muchos y muy variados los esfuerzos realizados internacionalmente, no obstante, los que tienen un enfoque integral y han sido asumidos por un mayor número de países son:

- La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, EIRD (1999)
- El Marco de Acción de Hyogo – MAH, 2005-2015
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM (2000)

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)

La EIRD es parte de las disposiciones heredadas del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, establecido por las Naciones Unidas en 1989. A los fines de dar continuidad a sus Acuerdos, se aprueba la citada Estrategia el 22 de diciembre de 1999, según Resolución 54/219. Para la fecha se evidenció la estrecha relación existente entre los desastres y la influencia que los procesos de desarrollo tienen en la configuración de los riesgos, que son construidos socialmente. En este contexto, los principales objetivos son:

1. Posibilitar que las comunidades adquieran resistencia frente a los efectos de los riesgos naturales, tecnológicos y ambientales, reduciendo los riesgos múltiples que estos efectos representan para la vulnerabilidad social y económica dentro de las sociedades modernas.
2. Avanzar desde la protección contra las contingencias hacia la gestión de riesgo mediante la integración de estrategias de prevención de riesgo en las actividades de desarrollo sostenible.

En el marco de la EIRD, Venezuela participó en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en 2005 en Kobe – Japón. En dicho evento fue adoptado el Marco de Acción de Hyogo – MAH, 2005-2015. Siendo Venezuela uno de los cinco (5) países escogidos para llevar a cabo una actividad piloto de creación de una plataforma virtual establecida por la EIRD de las Américas para la estructuración “on line” de los Informes Nacionales en la región. La Primera Sesión de la Plataforma Nacional, realizada en Caracas en noviembre de 2007, con presencia de representantes de la EIRD para las Américas, elaboraron el informe que fue presentado en la novena Reunión Consultiva Regional de Plataformas Nacionales de Reducción de Riesgo de Desastres y Diálogo sobre Adaptación al Cambio Climático, realizada en Panamá del 20 al 22 de Octubre 2008.

El Marco de Acción de Hyogo (MAH)

El MAH (2005-2015), fue adoptado por 168 Estados miembros de las Naciones Unidas reunidos en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Kobe, Hyogo, Japón 2005) cuyos objetivos estratégicos son:

1. La integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible.
2. El desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas.
3. La incorporación sistemática de los enfoques de la reducción del riesgo en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencias.

A su vez define cinco prioridades:

1. Garantizar que la reducción de riesgo de desastres, RRD, sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.
2. Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores fundamentales y subyacentes del riesgo.
5. Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

Dichos objetivos y prioridades son implementados a través de la creación o fortalecimiento de las Plataformas Nacionales.

En la actualidad existen convenios y programas de Cooperación Técnica destinados a abordar temas de GRD con Rusia, Francia, Italia, Suiza, Perú, Argentina y Cuba. Venezuela participa además en espacios de discusión con instancias regionales como REHU/MERCOSUR, y en la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Objetivos de Desarrollo del Milenio Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), derivados de la Declaración del Milenio⁵, consideran la gestión de riesgo de desastres como uno de los esfuerzos a alcanzar en los programas institucionales. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, contiene metas intermedias que abarcan una gama de indicadores sobre la pobreza, el hambre, la salud, la igualdad entre los géneros, la educación y el medio ambiente que son determinantes en la gestión de riesgo de desastres y fueron acordados por todos los países reunidos en la Cumbre del Milenio. El plazo de cumplimiento para casi todos los objetivos es 2015. A continuación se presenta un cuadro resumen (Cuadro N° 1) que indica el cumplimiento de parte de las metas, según el informe titulado “Cumpliendo las metas del Milenio 2012,” de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en septiembre 2013, y que ofrecen una imagen de la orientación de las políticas del Estado en el cumplimiento de los objetivos del Milenio que son determinantes para definir el modelo de desarrollo imperante en el país.

3. MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LA GIRD EN VENEZUELA

El Marco Legal, normativo e institucional de la Gestión Integral de Riesgo, tomó un giro luego del evento del año 1999, conocida como “la tragedia de Vargas”, con un alto registro de pérdida de vidas y bienes materiales. Aquí quedó demostrada la influencia de la localización de poblaciones sobre zonas de altas amenazas (en este caso hidrometeorológicas y geológicas), la materialización del riesgo siconatural mostró la necesidad de atender las causas del problema donde la normativa es de gran prioridad.

El marco legal iniciado desde el año 2005, corresponde al trabajo que sobre la gestión prospectiva se lleva adelante a través de instrumentos normativos que promueven el

⁵ La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, firmada en septiembre de 2000, compromete a los dirigentes mundiales a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. Los ODM, dimanantes de esa Declaración, tienen metas e indicadores específicos.

Cuadro N° 1: METAS DEL MILENIO 2012, VENEZUELA.

OBJETIVO	META	INDICADOR	RESPUESTA DEL PAÍS
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	1A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en pobreza extrema.	Porcentaje de personas provenientes de hogares en situación de pobreza extrema, según líneas de ingresos, 2do semestres. 1990-2012.	La pobreza extrema se ubicaba en 24% para el año 1990 y se redujo a 11.1% para el año 2006. La misma continuó descendiendo hasta ubicarse en 7,1% para el cierre del año 2012. Ha ocurrido una disminución de 4 puntos porcentuales entre 1998-2011, de los hogares en situación de pobreza extrema, al pasar del 10,8% a 6,8%. Ello ha sido posible por los efectos iniciales de la Gran Misión Vivienda Venezuela y la dotación de servicios básicos.
		Proporción de niños y niñas menores de 5 años con peso inferior al normal 1990-2012.	Según datos del INE, la proporción de niños y niñas con peso inferior al normal ha disminuido de 3,26 en el 2009 bajo a 2,73 en el 2012.
	1C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.	Evolución en el Índice de Prevalencia de la Subnutrición (IPS).	Para los años 1990-1992, Venezuela tenía un 10% de subnutrición (IPS), por lo tanto el compromiso contraído por el país consistía en bajar este índice a 5,5% o menos en el 2015 o antes. Según el INE para el 2010 el índice es de 2%.
		Evolución de la adecuación de la disponibilidad de energía calórica, 1980-2011.	En Venezuela se mide por la talla tomando la mediana de un niño de 7 años, y se parte de 1991, en el estrato más rico era de 121,9 cm. Y el más pobre 114,8 cm. Para el 2011 la talla promedio es de 121,7 cm.
		Tasa neta de escolaridad en educación primaria – períodos escolares 1990/91- 2011/12.	1998 y 2012, la inversión social para el sector educación, se incrementó de 17,7% a 21,1% (3,2 pp), y en el sector de seguridad social, de 7,2% a 23,7% (16,5 pp). Según MPPE para el período escolar 2011-12 la matrícula para el nivel de educación primaria es de 92,20%.
2: Lograr la enseñanza primaria universal	2A. Asegurar que para el año 2015 los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	Proporción de alumnos que comienzan en el primer grado y llegan al último grado de educación primaria, 1990/91- 2011/12.	Según el MPPE para el período 2011-2012 es del 85%.
		Tasa de alfabetización de la población entre 15 a 24 años por sexo, 1994-2012.	Se ha incrementado pasando de 96,90 4n 2001 a 98,8 % para el año 2012 según el INE.
		Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria y secundaria años escolares, 1990-2012.	La participación de la mujer es mayor según datos de MPPE.
3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.	Índice de paridad en la educación superior años escolares, 1994-2012.	Según datos del MPPE se ha invertido a partir del 2001, para 1999 la proporción de mujeres era de 0,99 mientras que para 2012 es de 1,64.
		Proporción de mujeres entre los empleados remunerados del sector no agrícola año, 1990- 2012.	En el año 1990 ocupaba el 34,81% del total de ocupados y para 2012 alcanza el 41,74%.

4: Reducir la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años	4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años.	Tasas de mortalidad infantil (menores de 5 años), 1990-2011.	Entre 1998 y 2012, la inversión social para el sector salud, pasó de 8,0% a 17,6% (9,6 pp) La tasa de mortalidad infantil, menores de 5 años, para el año 2011 se ubica en 16,95% por 1000 NV, lo cual equivale a una disminución de 46% con relación a 1990.
		Tasas de mortalidad infantil, neonatal y postneonatal (menores de 1 año), 1990-2011.	Desciende 43,17% para el 2011 con relación a 1990.
5: Mejorar la salud materna	5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	Razón de mortalidad materna por 100.000 n.v. 1990-2011.	Tiene un comportamiento variable, se tiene en el 2002 57,77 y sube para 2006 a 60,49 en el 2006, baja en el 2007 a 56,14 pero sube en el 2011 a 72,18 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos.
6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	6A: Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015, la propagación del VIH / SIDA.	Número de mujeres embarazadas con VIH atendidas, 2001- 2012.	Ha ascendido de 5,29 en el año 2000 a 7,4 fallecimientos por 100.000 habitantes en el 2011.
	6B: Lograr para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.	Pacientes que reciben terapia antirretroviral según año, 2002 – 2012.	Las estrategias a nivel nacional es: educación sobre VIH para niños, niñas y adolescentes escolarizados; prevención en mujeres; educación sobre VIH para jóvenes universitarios; prevención en los pueblos y comunidades indígenas; prevención en el personal militar; prevención en la población general; seguridad hematológica y prevención del VIH en el lugar de trabajo.
	6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.	Tasa de incidencia en malaria, 1990- 2011. Tasa de mortalidad de tuberculosis, 1990-2011.	Para 1990 se registran 237,72 para el 2005 se registró una baja de 170,6 pero luego para el 2011 se registraron 174,6 por cada 100.000 habitantes. Se redujo la tendencia de mortalidad de 4,01 para 1990 a 1,93 por cada 100.000 habitantes.
7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	Proporción de la superficie cubierta por bosques, 1980-2010.	Se ha estabilizado a partir del año 2000 su superficie cubierta por bosques, donde los niveles se han mantenido para el periodo 2000-2010 entre 55,6% y 54%.
		Consumo de clorofluorocarbonos (CFC), 2002-2012.	Ha sido oscilante, incrementándose para los años 2010-2011 ubicándose en 2.832,14 TM, alcanzando en el 2012 las 4.014,5 TM.
	7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida.	Proporción de áreas marinas y terrestres protegidas, 1937-2012.	Áreas bajo régimen especial (ABRAE) . Marino costeras 4,1% Terrestres 65,49%.
	7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.	Porcentaje de población con acceso a agua potable, 1990-2012.	Se mantiene en 95,3% de la población total del país con acceso a agua potable.
Cobertura de recolección de aguas servidas, 1998- 2012.		84% de la población para el 2011.	

8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.	Fondos Financieros de Venezuela con países estratégicos año 2012.	Fondos que dependen del MPPPF. Fondos del MPPRE, administrados por Bandes. Fondos administrados por el Banco del Alba Fondo Alba Caribe. Fondos Autónomos de Cooperación Internacional (FACI)
	8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.	Población suscrita a telefonía fija/móvil y usuarios de internet 2012.	Para el año 2012, hay un total de 7.648.225 suscriptores de líneas telefónicas fijas, lo cual representa un incremento del 201,59% con respecto al año 2000, con una Tele densidad de 25,69% (ésta se entiende como el número de suscriptores por cada 100 habitantes). El acceso a Internet existen 3.679.876 suscriptores, es decir, 3.406.339 más que en el año 2000, de los cuales 2.040.455 son suscripciones al sistema de banda ancha fijo.
		Población suscrita a telefonía móvil a través de CANTV 2012.	El número de suscriptores a telefonía móvil se ubicó para el año 2012 en 31.732.781 usuarios, que representa un incremento del 482,55% con respecto al año 2000.

Fuente: “Cumpliendo las Metas del Milenio 2012,” de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en septiembre 2013. Venezuela. Memoria y Cuenta 2011-2012. Ministerio del Poder Popular para Educación (MPPE). Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM). Instituto Nacional de Estadística (INE). 2011 Dirección de Estadística: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB). Sistema de Indicadores y Estadísticas Nacionales para la Gestión Ambiental (SIENAGA). Comisión Nacional de Telecomunicaciones, (CONATEL)

control sobre nuevos desarrollos e impidiendo la construcción de nuevos riesgos, para así garantizar mejores condiciones de vida, donde la seguridad integral de la población es obligatoria. Lavell, A., et. al. (2003)⁶ refiere sobre la concepción de trabajar en la prevención, realizando estudios que permitan conocer e identificar los riesgos de una población, así *“La gestión prospectiva debe verse como un componente integral de la planificación del desarrollo y del ciclo de planificación de nuevos proyectos, sean estos desarrollados por gobierno, sector privado o sociedad civil. Garantizar adecuados niveles de sostenibilidad de las inversiones, y con esto, evitar tener que aplicar medidas costosas de gestión correctiva en el futuro”*.

⁶ Lavell, A., et. al. (2003). La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3.1. ANTECEDENTES DEL MARCO LEGAL EN GESTIÓN DE RIESGO EN VENEZUELA

En el caso venezolano, la evolución de los instrumentos para la Gestión de Riesgos, 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, hasta cambiar la visión paulatinamente hacia el tema del riesgos y sus causas en el proceso de desarrollo.

Para referenciar las últimas décadas, 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.⁷

La década de los 90, con la declaración por las Naciones Unidas del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, y el compromiso de todos los países en la generación de esfuerzos en el tema, así como la ocurrencia de una serie de eventos desencadenantes de daños, entre los que se recuerda, la inundación por la crecida del Río el Limón (1986), el paso de una Tormenta Tropical, “Bret” (1993), la afectación por lluvias periódicas (1995), 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. El mismo día que ocurriría uno de los mayores desastres en Venezuela, los aludes torrenciales en el estado Vargas, en la región centro-norte costera del país.

3.2. INSTRUMENTOS LEGALES CONTENIDO EN RELACIÓN A LA GESTIÓN DE RIESGO

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): Establece los lineamientos para una sociedad democrática y un Estado descentralizado, actuando bajo

⁷ Tomado de Rastelli (2013). “Estrategia para integrar la reducción del riesgo en la gestión municipal de Chacao como elemento de la sostenibilidad” USB.

el principio del desarrollo sustentable. Instauro los derechos a la protección del Estado, comunicación libre, participación, acceso a la información, educación y disfrute de un ambiente sano y seguro. Igualmente define el deber de los ciudadanos de prestar servicios para la defensa, los mecanismos de los estados y municipios para la descentralización, el decreto de los estados de excepción y de alarma y la organización por parte del Ejecutivo del Cuerpo de Bomberos y de la administración de emergencias.⁸

Leyes Orgánicas

Ley Orgánica del Ambiente (2006): Establece disposiciones y principios rectores para la gestión del ambiente en el marco del desarrollo sostenible. Uno de los objetivos es contribuir a la seguridad y al logro de bienestar de la población. Define entre otros: ambiente seguro, riesgo ambiental, protección y vigilancia como parte de la gestión del ambiente. Incluye sistemas de prevención de riesgos entre los lineamientos de la planificación del ambiente y designa a los órganos del poder público nacional, estatal y municipal como los entes responsables de la aplicación de la Ley⁹.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983): El riesgo no es involucrado directamente en ninguno de sus artículos, es mencionado indirectamente cuando se define que la Ordenación del Territorio comprende mejorar el uso de los espacios, el desarrollo regional armónico, la desconcentración urbana, la protección del ambiente y el fomento de la participación ciudadana¹⁰.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987:) La variable riesgo (ambiental o tecnológico) no es mencionada explícitamente para ser tomada en cuenta en la planificación urbana¹¹.

Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción (2001): Comprende la regulación de los estados de excepción en sus diferentes formas: estado de alarma, estado de emergencia

⁸ <http://www.tsi.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

⁹ <http://www.minamb.gob.ve/files/Ley%20Organica%20del%20Ambiente/Ley-Organica-del-Ambiente-2007.pdf>

¹⁰ http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cenamb/ley_organica_para_la_ordenacion_del_territorio.pdf

¹¹ http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Ley_Organica_de_Ordenacion_Urbanistica_-_33.868.pdf



económica y estado de conmoción interna y externa. Describe las medidas que puede tomar el Ejecutivo para restablecer el orden¹².

Leyes Ordinarias

Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009):

Conformar y regular la gestión integral de riesgos socio-naturales y tecnológicos, estableciendo los principios rectores y lineamientos que orientan la política nacional, estatal y municipal en materia de gestión integral de riesgos. Define lineamientos de la política nacional, la creación del Consejo Nacional de Gestión Integral de Riesgos, la Secretaría Técnica Nacional, los Gabinetes Estadales de Gestión Integral de Riesgos y los Gabinetes Locales de Gestión Integral de Riesgos.

Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (2001)

Regular la organización, competencia, integración, coordinación y funcionamiento de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres en el ámbito nacional, estatal y municipal¹³.

Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (2001): Regular la coordinación entre los órganos de Seguridad ciudadana, sus competencias concurrentes, cooperación recíproca y el establecimiento de parámetros en el ámbito de su ejercicio¹⁴.

Ley Especial de Refugios Dignos (2011): Regular la acción corresponsable del Pueblo y del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, para la construcción, habilitación, acondicionamiento, organización, atención integral y gestión de los refugios en todo el territorio nacional, a fin de proteger a la población en casos de emergencias o desastres¹⁵.

Decretos

Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (2001): Tiene por objeto regular la organización,

¹² http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/ley_excepci%C3%B3n.pdf

¹³ http://redesastre.inia.gob.ve/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=158&Itemid=28

¹⁴ http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/ley_seguridadciudadana.pdf

¹⁵ <http://www.pgr.gob.ve/files/8001.pdf>

competencia, integración, coordinación y funcionamiento de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres en el ámbito nacional, estatal y municipal¹⁶.

3.3. DE LA ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES A LA GESTIÓN DE RIESGO Y DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO

En Venezuela, los eventos de gran magnitud se han transformado en desastres, causando consecuencias negativas situación ésta que se ha venido agravando en los últimos años. La existencia de cantidad de estudios revela que los eventos naturales (terremotos, aludes torrenciales, entre otros) continuarán presentándose en el tiempo, debido a que no son fenómenos aislados, constituyen parte de la dinámica de los procesos naturales que se dan en el planeta. Aunado a ello, se encuentra el afianzamiento del modelo de desarrollo que propicia la vulnerabilidad colocando grandes inversiones (públicas y privadas) en zonas de altas amenazas.

Esta situación permitió visualizar la necesidad de atención ante las emergencias presentadas durante las décadas posteriores al terremoto de Caracas (1967) desarrollando instituciones cuyos objetivos estaban dirigidos a la preparación o respuesta en diferentes niveles: Nacional, estatal y municipal, específicamente en las labores de coordinación social e institucional. Todo ello bajo un enfoque asistencialista que, sin restar importancia a esta labor, dejaba de un lado los correctivos para atender las causas y seguían presentándose los mismos escenarios de riesgo. El efecto de estos fenómenos es el retraso de los procesos de desarrollo y la profundización de los niveles de pobreza de los sectores menos favorecidos de la población.

El esquema consistía en que cientos de instituciones construían escenarios de riesgos, e instituciones como Bomberos, Protección Civil, etc., atendían los heridos y damnificados. Paradójicamente, cada desastre propició una oportunidad para avanzar en un enfoque de “Gestión de Riesgo” donde la problemática de los desastres debe ser tratada desde las causas y no solamente las consecuencias. Luego del desastre de Vargas en 1999, se visualiza como una política de Estado con carácter concurrente. El desastre en Santa Cruz de Mora, en el estado Mérida, reactivó esta visión que finalmente se consolidó en el 2009 con la promulgación de la Ley GIRST.

¹⁶ http://www.pcivil.gob.ve/marco_legal.html

En la actualidad el enfoque conduce a tratar los problemas del desarrollo, trabajar sobre los niveles de pobreza, la seguridad alimentaria y la educación, elementos medulares en el proceso de desarrollo, estableciendo políticas sectoriales que permitan identificar el conocimiento de base para el diagnóstico y manejo de los riesgos, lo cual permitirá canalizar los esfuerzos interinstitucionales hacia aquellos que sean más relevantes para el país.

A nivel local se tienen algunas iniciativas de capacitación comunitaria en los estados Mérida, Vargas, Miranda, Táchira y Distrito Capital centradas en la gestión prospectiva y teniendo más de 100.000 beneficiarios directos.

Asimismo, se promueve en el marco de la construcción de un nuevo orden social, a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación las “Orientaciones educativas para la gestión integral del riesgo en el Subsistema de Educación Básica del Sistema Educativo Venezolano”, como parte del eje integrador Ambiente y Salud Integral para nutrir el desarrollo curricular, asumiendo el rol de órgano rector de las políticas públicas educativas y en elaboración conjunta con varias instancias ministeriales.

Es muy importante que en una acción conjunta entre el Estado y las instituciones científicas y academias, se identifiquen y desarrollen temas de investigación integradas en gestión de riesgos para la mejora de los procesos de planificación local y regional, sumando esfuerzos con el propósito de proveer a los investigadores el apoyo necesario para que sus trabajos se conviertan en verdaderos aportes al desarrollo de su región y el país.

3.4. TEJIDO INSTITUCIONAL

A nivel institucional la gestión de riesgo de desastres, en consonancia con la política nacional de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, debe ser abordada de manera integral por cada uno de los actores que hacen vida en el país, por cuanto su quehacer se realiza a través de las mismas instancias del desarrollo. Si bien es cierto que existen funciones específicas y directas de algunas instituciones, está claro el carácter concurrente para el logro de su objetivo que es la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

Hasta el año 2013 en el marco de un enfoque fundamentalmente “asistencialista” el órgano rector en la temática era la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, y se restringía la gestión de riesgos a las inspecciones de infraestructuras,

principalmente de viviendas, con la finalidad de documentar la decisión de emitir Certificados de Alto Riesgo requeridos para la reubicación de familias en refugios, mientras se les dotaba de viviendas permanentes. Simultáneamente, los organismos de desarrollo del país continuaban “construyendo” escenarios de riesgo, con las consecuencias previsibles de pérdidas de vidas y de bienes. Estaba claro que la gestión de riesgo que se adelantaba solo se limitaba, en ese contexto, a una especie de departamento de inspecciones técnicas.

En este orden de ideas, resultaba *“inaplazable incorporar, como política de Estado, la gestión integral de riesgos siconaturales y tecnológicos al interior de todas las instituciones públicas, privadas y de la comunidad organizada, y en sus distintos niveles territoriales, en el manejo de riesgos siconaturales y tecnológicos, con la finalidad de prevenirlos o evitarlos, mitigarlos o reducirlos, atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales y económicas de cada localidad o región, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de la sociedad”* (Ley de Gestión Integral de Riesgos Siconaturales y Tecnológicos - Exposición de Motivos).

Estas razones impulsaron al Ejecutivo Nacional, por iniciativa del Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a crear el Viceministerio para la Gestión de Riesgo y Protección Civil¹⁷ estableciendo entre sus “Considerandos” la necesidad de *“diseñar e impulsar políticas que fomenten el tratamiento tanto prospectivo como correctivo del riesgo de desastres siconaturales y tecnológicos que complementen los esfuerzos que se hacen a fin de prepararnos para responder ante la ocurrencia de eventos adversos de origen natural y/o tecnológicos”,* así como *“generar la transversalidad de la gestión de riesgos con la intervención de todos los niveles de la administración pública nacional, estatal, municipal y/o comunal a fin de garantizar la coordinación y unificación de criterios que demanda el tratamiento prospectivo, correctivo y reactivo ante el riesgo”*

Actualmente, ese Viceministerio, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz; es la figura que asume la instrumentación de la Ley, con el objeto de *“promover, coordinar y/o dar cumplimiento a las políticas, lineamientos y directrices contenidas en la normativa que rige tanto a la gestión integral de riesgos*

¹⁷ Decreto N° 389, G.O. N° 40.252 del 17/09/2013: Creación del Viceministerio para la Gestión de Riesgo y protección Civil

socionaturales y tecnológicos del país, como al Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres en los diferentes niveles de la administración pública nacional”.

Para el Despacho del Viceministro para la Gestión de Riesgos la institucionalidad de la gestión de riesgo representa un reto extraordinario por cuanto el enfoque sobre la gestión de riesgo de desastre que emprende el país, no se fundamenta bajo la imagen de instituciones piramidales jerárquicas sino en la noción de sistema organicista, dirigido a la creación de espacios sinérgicos de trabajo y toma de decisiones, en los cuales, en el marco de la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos se avance hacia la transversalización de la gestión de riesgos al interior del resto de la institucionalidad, tanto pública como privada, incorporando a la sociedad civil.

Tiene bajo su adscripción la Coordinación Nacional de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil; la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres y la Dirección General de Gestión de Riesgos.

Para las dos primeras instancias, un inventario desarrollado por la DNPCAD en 2014 estimó un total de 13.619 Bomberos y 11.988 funcionarios de Protección Civil, adscritos a la Dirección Nacional en 23 Oficinas Coordinadoras Estatales de Protección Civil, y 110 Cuerpos de Bomberos. Existen también las especialidades de urbanos, marinos y aeronáuticos. Los Cuerpos de Bomberos y las Direcciones de Protección Civil de los niveles estadales y municipales dependen administrativamente de Gobernadores y Alcaldes, respectivamente, aunque funcionalmente deben acatar los lineamientos de los niveles nacionales.

Es importante la labor desempeñada por estos organismos en la atención de emergencias, conformando una macroestructura que lejos de disminuir o mantener su tamaño, tiende a crecer dado que el marco legal que hace a los programas de autoprotección y seguridad ciudadana competencia municipal, promueve la existencia cada vez mayor de Alcaldías que vienen creando y consolidando sus sistemas municipales de preparativos para la respuesta a emergencias y desastres. No obstante ello, desde su creación el VGRPC emprendió una intensa labor de fortalecimiento institucional de ambas Direcciones al homologar su situación laboral en el caso de los Cuerpos de Bomberos; y de reestructuración de la Dirección Nacional de Protección Civil

y Administración de Desastres, procesos ambos que van rindiendo paulatinamente resultados.

La tercera instancia, la Dirección General de Gestión de Riesgos, tiene como cometido fundamental preparar propuestas de políticas integrales y estrategias para reducir el riesgo existente y evitar la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el proceso de desarrollo nacional, con lo cual se amplía de manera significativa la atención que el Estado está obligado a prestar a la ciudadanía en materia de protección y seguridad de sus vidas y bienes. Mediante su accionar institucional se generan instrumentos jurídicos y metodológicos que serán ofrecidos a las instituciones públicas y privadas para implantar y consolidar progresivamente la gestión de riesgos de desastres. Para ello se preparan en la actualidad una serie de proyectos orientados a sentar las bases para que el país disponga de instrumentos tales como el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, el Atlas Nacional de Amenazas Naturales, el Registro Nacional de Información, entre otros los que constituyen un apoyo a la gestión integral de riesgos.

Cabe destacar que el tejido institucional vigente destaca varias fusiones ministeriales y siete vicepresidencias: Vicepresidencia Ejecutiva, de Economía Productiva y Finanzas, Seguridad y Soberanía Alimentaria, Planificación y Conocimiento, Desarrollo Social y de las Misiones, Soberanía Política y Socialismo Territorial y el Ecosocialismo; además de una Autoridad Única Nacional en Trámites y Permisología, conformado por 27 ministerios y 8 Órganos Superiores de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral.

Esta estructura muestra lo complejo que es establecer y consolidar la gestión del riesgo de desastres en el país, hacer ver la necesidad que cada uno tiene en la participación de la construcción del riesgo así como en la prevención del mismo. Se puede afirmar que *el “Estado venezolano y sus instituciones han sido los principales generadores de riesgo, y esto se debe en buena medida a un alto desconocimiento de su rol ante el problema. Instituciones de servicios públicos que desarrollan redes vulnerables, universidades que forman profesionales que diseñan programas, edificaciones y urbanismos vulnerables, y que desconocen su responsabilidad ante la prevención del riesgo y respuesta en caso de eventos, organismos de planificación urbana y vivienda que no incluyen la variable riesgo en la implementación de sus políticas, Alcaldías que ignoran su responsabilidad...” “La identificación de estas conductas y la generación de propuestas para su modificación son*

actividades prioritarias".¹⁸ Labor en manos de todos que debe implementarse en el corto plazo, promoviendo la creación de la **Secretaría Técnica Nacional de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos**.

4. CONDICIONES DE RIESGO DE DESASTRES EN VENEZUELA

Venezuela es un país expuesto a múltiples amenazas que pueden generar desastres en casi todos los estados que lo conforman, con un agravante importante a esta situación como es que los estados con mayor nivel de amenazas son paradójicamente los de mayor concentración de población, por ende, mayor infraestructura de desarrollo. En el siguiente aparte se muestra una visión del país desde la perspectiva de riesgo tanto socionatural como tecnológico, partiendo de la premisa histórica de eventos donde se muestra la evidencia de la diversidad afrontada.

4.1. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS DESASTRES

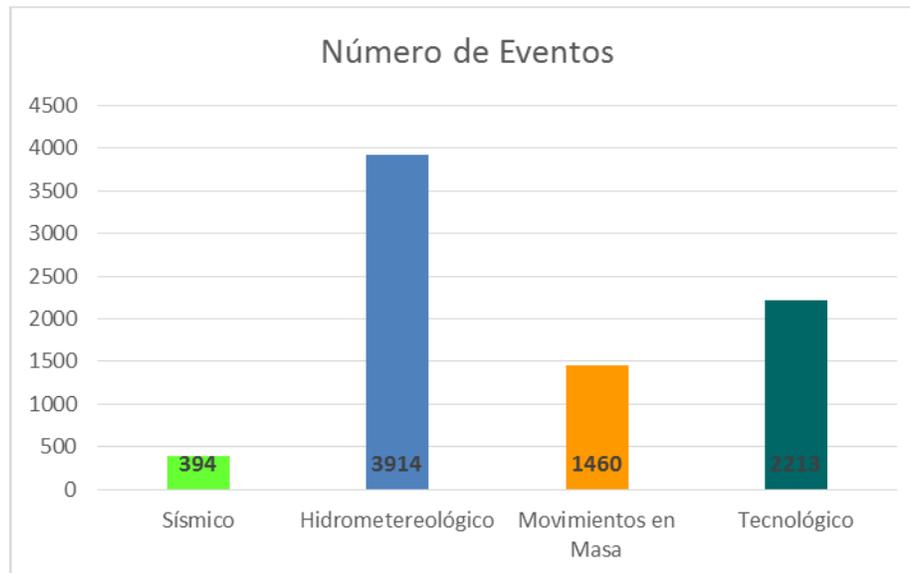
El efecto de los desastres registrados, aquellos generados por movimientos en masa han sido los más devastadores en términos de pérdidas humanas y en recuperación para la total normalidad de las actividades. Pérez (2010) afirma que el antecedente más cercano a la tragedia de Vargas en 1999 lleva fecha de 1951. Ese año los aludes causaron la muerte de 30 venezolanos y dejaron pérdidas de 2000 millones de bolívares, además afirma que el fenómeno del 1999 fue una réplica de lo ocurrido en 1951, solo que el impacto poblacional y el nuevo contexto urbano amplificó y extendió las consecuencias del desastre.

El gráfico No 1 se elabora con datos tomados de las páginas www.estudiosydesastres.gob.ve y www.desinventar.org e información del libro "Crónicas de Desastres en Venezuela 1530-2010" utilizado para el recuento de desastres del Documento País 2012. Tal como se observa en las estadísticas, el número de registros de eventos tecnológicos e hidrometeorológicos es mayor al resto; sin embargo al analizar el impacto y costos asociados a ciertos eventos (Ver Cuadro No. 2), se puede observar que los movimientos en masa y los terremotos han sido de gran incidencia para la población, cuyos costos al presupuesto nacional y víctimas fatales contabilizadas reflejan el esfuerzo para la respuesta ante el desastre, requerida por la falta de prevención y preparación.

18 Linayo (1996). "Estudio de Factibilidad para la implementación de la carrera TSU en Manejo de Emergencias y Acción contra Desastres" FUNDAPRIS.

Si bien se ha venido construyendo esfuerzos en el registro y sistematización de eventos, la evaluación de otro tipo de impactos como pérdidas medioambientales, sociales, impactos en el empleo no han sido contabilizados, e incluso la data sobre costos económicos no se presenta para todos los desastres.

Gráfico N° 1: REGISTRO DE EVENTOS HISTÓRICOS EN VENEZUELA



Fuente: Elaboración Propia a partir de <http://estudiosydesastres.info.ve/>

Cuadro N° 2: EVENTOS DE GRAN MAGNITUD Y PÉRDIDAS EN VENEZUELA

N	Desastre	Fecha	Nombre	Ubicación	Afectados	Víctimas Fatales	Daños en \$
1	Terremoto	29/07/1967	<i>Terremoto de Caracas</i>	Caracas	81,536	274 ¹⁹	50.000
2	Movimiento en masa	6/09/1987	<i>La Tragedia de El Limón</i>	Aragua	300	96 ¹ 100	800
3	Terremoto	9/07/1997	<i>Cariaco Bajo Ruinas</i>	Sucre	520*	80	81.000
4	Movimiento en Masa	15/12/1999	<i>Tragedia de Vargas</i>	Vargas	483,635 538.669 ⁵	758*	3.160.000 2069 M

¹⁹ Plan JICA (2005).

5	Movimiento en masa	13/12/1999	<i>Deslizamientos Distrito Capital</i>	Distrito Capital	2.026526 ⁶	225	-
6	Inundación	15/12/1999	<i>Inundaciones-Ruptura de Represa El Guapo</i>	Miranda	2.512.971 ⁴	500	502 M ⁸
7	Movimiento en masa	7/2/2005	<i>Santa Cruz de Mora</i>	Mérida	5000 ⁹	76	- ¹⁰
8	Tecnológico	25/08/2012	<i>Amuay</i>	Falcón	80	(42) ² 47	1100 MM
9	Tecnológico	19/12/1982	<i>El incendio de Tocoa</i>	Vargas	-	160	-
10	Deslizamientos	1951	<i>Lluvias Torrenciales</i>	Vargas, Táchira Zulia	-	30	2000M bs

FUENTE: www.estudiosydesastres.gob.ve y www.desinventar.org em-dat. y "Crónicas de desastres en Venezuela 1530-2010

¹ 96 Víctimas fatales: Dato tomado de (EM-DAT), sin embargo Crónicas y desastres registra 100

² 42 víctimas fatales Periódico Ultimas Noticias.

3-4-5-6-7-8-9

Datos de Crónicas y desastres

4.2. LAS AMENAZAS EN VENEZUELA, PELIGROS COMUNES EN ZONAS DE EMPLAZAMIENTO

Existe diversidad de autores que definen con acierto las amenazas, distinguiendo entre ellas una amplia gama tipológica. Para este documento se inicia tomando el aportado por Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009) donde expresa que es la *"Probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un período de tiempo definido, con potencial de producir efectos adversos sobre las personas, los bienes, los servicios y el ambiente"* Ley GIRST (Art. 5. Definiciones). Jiménez (2006) afirma que existen siete principales tipos de eventos que afectan el país y que son considerados como las principales amenazas²⁰:

A) 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. La expresión superficial de tales zonas está constituida por sistemas de fallas activas, entre las cuales destacan las del sistema

²⁰ Jimenez, V. (2006)

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.

Hasta la fecha se posee información sobre unos 394²¹ sismos que han ocasionado algún tipo de daño en Venezuela. De los sismos históricos registrados en el país como los más relevantes, la gran mayoría de sus focos se encuentran esencialmente asociados a las indicadas fallas Boconó-San Sebastián-El Pilar, ya mencionadas. Los sismos más recientes en la memoria de la generación actual son los de Caracas en julio de 1967 y el de la localidad de Cariaco al nor-este del país con afectación importante en términos de víctimas y daños materiales.

Los estados con mayor incidencia de eventos sísmicos de magnitud superior a 4, son **Sucre** (Municipios Ribero, Andrés Eloy Blanco, Mejía y Sucre), **Táchira** (Municipios San Cristóbal, Córdoba, Cárdenas), **Lara** (Municipios Iribarren, Jiménez, Andrés Eloy Blanco), **Mérida** (Municipios Campo Elías, Sucre, Libertador, Pinto Salinas) y **Miranda** (Municipios Chacao, Acevedo, Brión, Plaza, Zamora) (Mapa N° 1).

B) Movimientos en Masa: en Venezuela se han identificado fenómenos de inestabilidad del terreno tales como: deslizamientos, caída de rocas, flujo de escombros, derrumbes, desprendimientos, erosión fluvial, erosión laminar y reptación.

En el país, las zonas que presentan mayor incidencia de movimientos en masa son las Cordilleras de la Costa y Los Andes (Mapa N° 2). Sin embargo, es importante destacar su incidencia (ver mapa No. , en los estados **Miranda** (Municipios Baruta, El Hatillo, Plaza), **Distrito Capital** (Municipio Libertador), **Vargas, Táchira** (Municipios San Cristóbal, Junín, Libertador, Torbes), y **Mérida** (Municipios Campo Elías, Pinto Salinas, Sucre, Libertador, Cardenal Quintero)²².

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 lluvias

²¹ www.estudiosydesastres.gob.ve

²² www.estudiosydesastres.gob.ve

C) Aludes torrenciales. (Amenazas de origen hidro-geodinámico en Venezuela): en 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. Eventos de Vargas, El Limón y Mocotíes.

D) Inundaciones: 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.

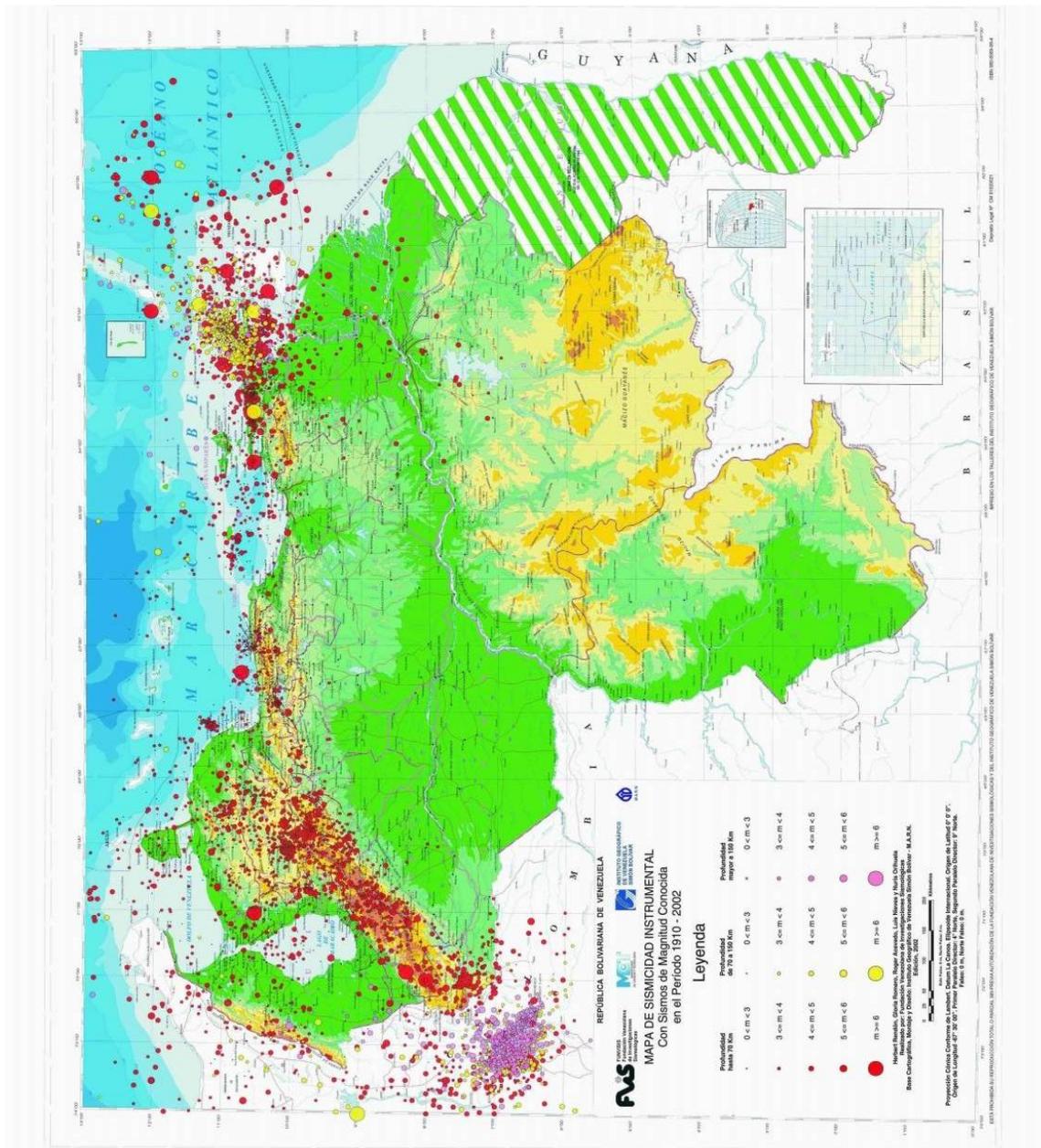
En el caso de las zonas urbanas, la mayoría de las ciudades venezolanas se encuentran localizadas históricamente en la cercanía de cursos de agua. La expansión física de estas ciudades ha ido gradualmente invadiendo los lechos de inundación creando zonas de riesgos.

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 generadocambios en las condiciones de escorrentía e infiltración, haciendo del escurrimiento superficial fuente de inundaciones repentinas en áreas urbanas.

En el país las zonas con mayor incidencia de inundaciones son los estados **Miranda** (Municipios Buroz, Páez, Brión, Andrés Bello, Acevedo, Plaza, Zamora), **Zulia** (Municipios Colón, Catatumbo, Francisco Javier Pulgar, Maracaibo), **Distrito Capital** (Municipio Libertador), **Aragua** (Municipios Zamora, Mario Briceño Iragorry, Girardot) y **Carabobo** (Municipios Diego Ibarra, Carlos Arvelo, Los Guayos, San Joaquín). Vale destacar que aun cuando estas son las cinco zonas con mayor incidencia de inundación, en todos los estados del país se presentan eventos de inundación y solo en Delta Amacuro, Guárico, Amazonas, Anzoátegui, Barinas y Apure poseen algunos Municipios sin mayores daños (Mapa N° 3).

E) Desertificación y el fenómeno de la sequía, tanto permanente como coyuntural, así como de los ciclos de agravamiento y de sus efectos. Ubicar lo referente a la primera comunicación de cambio climático en Venezuela.

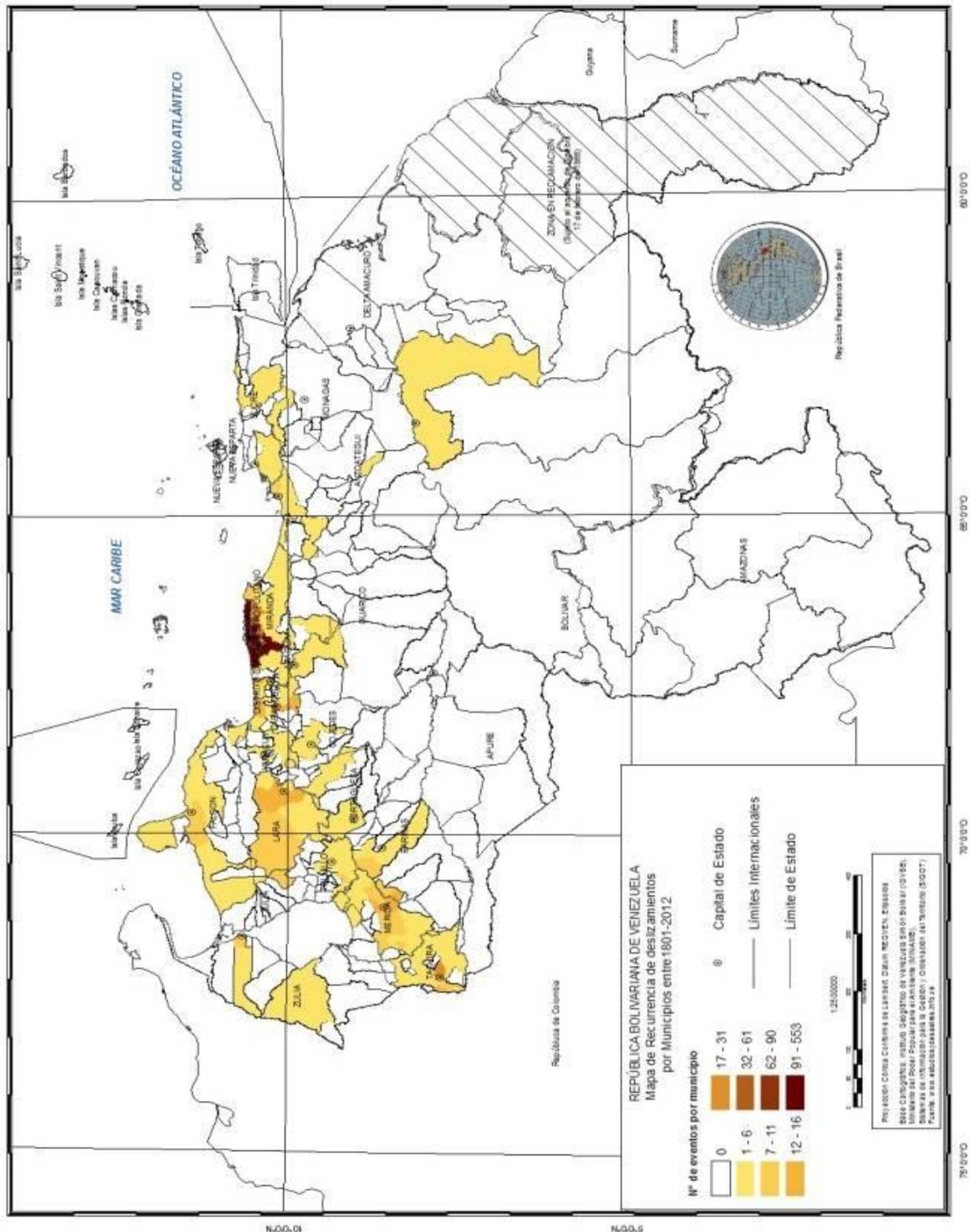
Mapa N° 1: SISMICIDAD INSTRUMENTAL DE VENEZUELA 1910-2002 ²³



Fuente: FUNVISIS, 2014

²³ www.funvisis.gob.ve

Mapa N° 2: EVENTOS MOVIMIENTOS EN MASA



Fuente: www.estudiosydesastres.gob.ve

F) Huracanes y Tormentas tropicales: Probablemente el primer huracán registrado en Venezuela afectó la isla de Cubagua en 1541, que fue erradamente interpretado como terremoto y cuyos efectos contribuyeron al abandono de Cubagua.

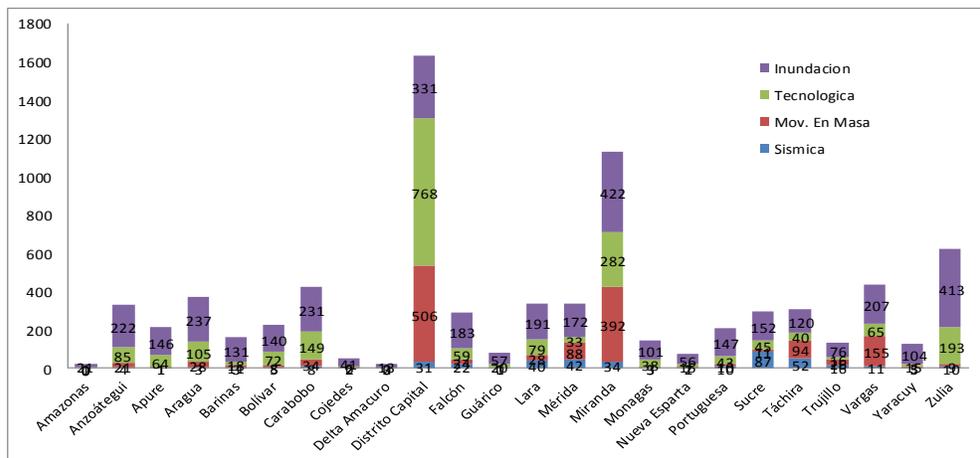
La temporada de huracanes en el Atlántico y El Caribe se inicia en Junio y termina en noviembre. Durante ese tiempo se presentan cerca de 73 ondas tropicales. Las fuertes precipitaciones durante la temporada de lluvias en Venezuela generalmente tienen su origen en estas ondas tropicales.

G) Amenazas 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 periódicamente, no se identifica todavía sus causas, aunque cada vez se conoce mejor sus manifestaciones, su recurrencia aproximada y efectos.

H) 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 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 (PREDECAN, 2006).

Al observar el gráfico No. 2 se tiene que en la incidencia de eventos, se distinguen Distrito Capital, Estado Miranda, Zulia, Vargas y Carabobo por presentar no solo en número la mayor cantidad de sucesos, sino además la variedad de amenazas que han ocasionado daños significativos en las localidades. En cuanto a los municipios con mayor afectación y que deben ser incluidos en acciones a futuro con el fin de prevenir o mitigar los daños fueron incluidos para cada amenaza en el cuadro de acciones. Es oportuno mencionar que los datos extraídos para la construcción del gráfico anterior corresponden a

Gráfico N° 2: REGISTRO DE EVENTOS HISTÓRICOS ENTRE 1610-2013



Fuente: Gráfico elaborado a partir de datos extraídos de www.estudiosydesastres.gob.ve, 2014

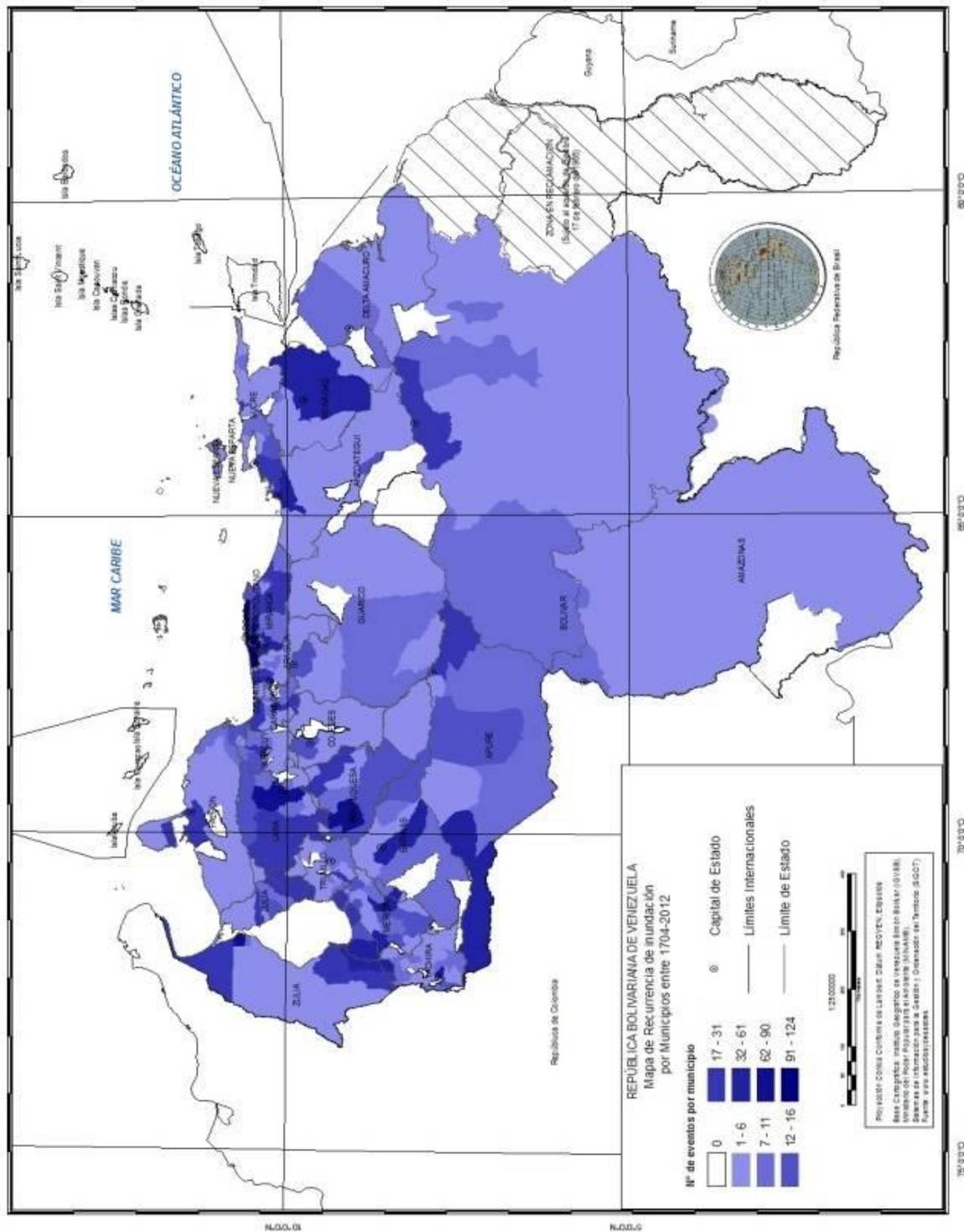
www.estudiosydesastres.gob.ve, los cuales si bien recogen una realidad, en algunos casos se tienen subregistros por la ausencia de prensa en las localidades de menor tamaño en épocas pasadas.

Ahora bien, teniendo presente las principales amenazas referida por diversos especialistas, técnicos y estudiosos en la temática, no se puede dejar sin consultar a los miembros de instituciones públicas sobre cuál consideran en orden de prioridades, las amenazas que ocasionan peligro a las diferentes concentraciones humanas en Venezuela, resumiéndose en el cuadro anexo No. 1

De acuerdo al instrumento aplicado la valoración resultante, tomando en cuenta la incidencia de los eventos, la mayor amenaza es la hidrometeorológica, con énfasis en los sucesos de inundación y aludes, dependiendo esto de la configuración geográfica del lugar. En cuanto a las zonas que evidencian mayores impactos respondieron Vargas, seguido de Mérida y Caracas.

La memoria histórica del grupo participante conduce, en primer lugar, a los últimos acontecimientos asociados de las vaguadas registradas durante el 2005 y 2010, permitiendo comprobar la necesidad de mantener una estrategia informativa constante, que impida el olvido del impacto de algunos eventos catastróficos y así desarrollar una cultura de prevención de riesgo.

Mapa N°3: ZONAS CON EVENTOS DE INUNDACIÓN



Fuente: www.estudiosydesastres.gob.ve

Al solicitar a los actores presentes en el taller sobre la localización a través de un mapa de los espacios que presentan según su percepción las mayores amenazas graficaron lo siguiente:

Cuando se pregunta qué factores cree que influyó para la agudización de las amenazas, las respuestas fueron desagregadas de acuerdo a las variables que mencionaba cada uno de los participantes, de allí se concentraron en tres ejes temáticos: planificación, ambiente e infraestructura y sociopolítico. En la misma consulta, se solicitaba indicará que acción propondría para mejorar la situación (referida en el cuadro como el Tipo de intervención) y que indicara su localización geográfica. Todo ello se resume en el cuadro N°. 3.

De la agrupación de fichas es posible constatar que existe una gran preocupación por la planificación como estrategia preventiva para trabajar la amenaza, vulnerabilidad y en consecuencia lograr la gestión riesgo, apuntando hacia la ordenación del territorio como política pública.

4.3 EXPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN, LÍNEAS VITALES E INSTALACIONES CRÍTICAS

El riesgo depende no sólo de la amenaza natural, sino también de lo vulnerable que sean las infraestructuras que consiga por su paso el fenómeno natural: puertos, viviendas, represas, edificios, escuelas, plantas industriales. Estas infraestructuras tienen distintos grados de seguridad o de inseguridad, lo cual genera mayor o menor vulnerabilidad.

En Venezuela²⁴ el problema relacionado a la vulnerabilidad es muy complejo en virtud de los limitados procesos de planificación, en particular urbana, por la insuficiencia de control para la aplicación de leyes y normas regulatorias en el tema, y por la grave condición de informalidad de muchos desarrollos urbanos.

Es por ello que la vulnerabilidad en cualquier ámbito, aumenta día a día, acompañada por el crecimiento de la pobreza, el proceso acelerado de la concentración urbana, la ocupación no planificada e irracional del territorio, el crecimiento de la población, las carencias en dotación adecuada de viviendas e infraestructura, los procesos de degradación ambiental, consecuencia de la deforestación y la erosión de los suelos, las

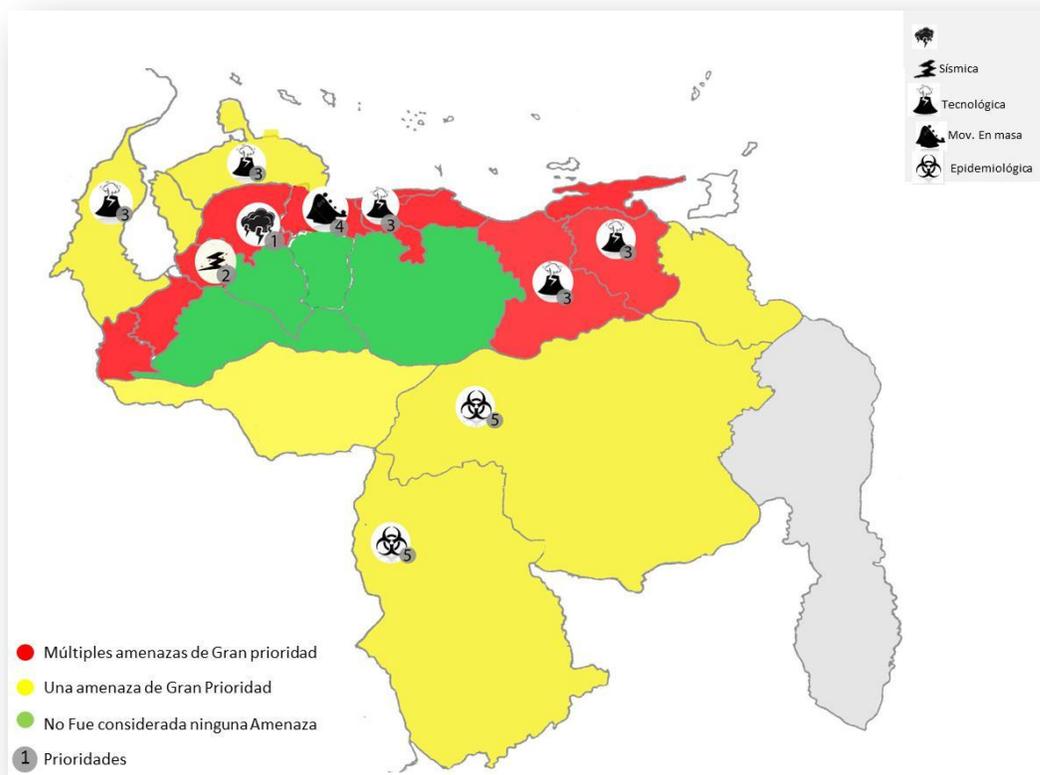
²⁴ Ochoa, A. (2006): Aprendiendo en torno al desarrollo endógeno. - Genatios, C: Capítulo 10: prevención de desastres, prioridad para el desarrollo. SABER ULA

Cuadro N°3: RESULTADO DE CONSULTA A INSTITUCIONES

RESULTADOS

- 1 HIDROMETEREOLÓGICA
- 2 SISMICA
- 3 TECNOLÓGICO
- 4 MOV. EN MASA
- 5 EPIDEMIOLÓGICA

PRIORIDAD	ESTADO	TIPO DE INTERVENCIÓN
Hidrometeorológica	Región Andina y Central	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordenamiento Territorial (Prospectivo-Correctivo-reactivo). ▪ Obras de Mitigación
Movimientos en Masa	Región Andina y Central	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cultura Preventiva ▪ Obras de Mitigación (Tecnología)
Sísmica	Región Norte Costera	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adecuación y Normas Sismoresistentes ▪ Microzonificación sísmica. ▪ Cultura preventiva.
Tecnológica	Zulia Falcon Anzoátegui Monagas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Socialización de la Información.



Fuente: Taller de Consulta a instituciones - 23/05/2014

CUADRO N° 3: SÍNTESIS Y AGRUPACIÓN DE RESPUESTAS Y VALORACIÓN DE LAS AMENAZAS

	QUE INFLUYÓ PARA AGUDIZAR LA AMENAZA	QUE HARÍA PARA MEJORAR LA SITUACIÓN
PLANIFICACIÓN	Falta de Planificación Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Normas de Planificación Urbana.
	Poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar en la Planificación y ordenamiento territorial. • Evitar la construcción de ciudades en zonas riesgosas. • No permitir la ubicación de viviendas en este tipo de áreas. • Ubicar la infraestructura hídrica, en lo posible, fuera del área de impacto en caso de deslaves o inundaciones.
	La concentración de las actividades administrativas y económicas en las ciudades más importantes del país/ sobrepoblación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de infraestructuras, instalaciones, actividades administrativas en otros espacios para generar ciudades integrales y planificadas, con atractivos e incentivos educativos, económicos, entre otros.
	Hacinamiento en las ciudades	
AMBIENTE E INFRAESTRUCTURA	Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de adaptación al cambio climático, y prevención, reforzamiento estructural.
	El modelo de desarrollo: Destrucción de amplias áreas de vegetación en los últimos 100 años	<ul style="list-style-type: none"> • Un plan de reforestación y manejo de cuencas. • Construcción de embalses y ordenación sustentable del desarrollo.
	Mantenimiento de cauces	
	Deficiencias constructivas, falta de preparación y falta de presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Refuerzos estructurales estratégicos. • Conciencia social y más inversión en prevención (Tecnología). • Obligar a las instituciones al cumplimiento de las normas sismoresistentes. • Exigir a las autoridades competentes abocarse a la evacuación de las infraestructuras y en caso de vulnerabilidad establecer las correctivas necesarias para mitigar el riesgo.
SOCIO-POLÍTICO	Crisis política/ Políticas de seguridad ineficiente. Injerencia de fuerzas externas con plan de generar violencia para deponer gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo y concertación de nuevas políticas de seguridad y desarme. • Propiciar presión internacional sobre quienes propician la violencia política.
	Desgaste social, inflación, bajo poder adquisitivo, falta de tolerancia	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el presupuesto para mantenimiento e inversión en seguridad. • Trabajar en valores y educación. Prevención social, psicología, humanística.
	Educación a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de la información sobre amenazas. • Mejorar articulación con organismos de atención y respuesta.
	Falta de conocimiento del peligro	<ul style="list-style-type: none"> • Informarse e informar a otros.

debilidades institucionales de los sectores públicos, con la ausencia de mecanismos adecuados de control y regulación, y las debilidades sociales desde el punto de vista organizacional, para reaccionar ante un evento de tal naturaleza. Esto, sin siquiera mencionar los sistemas de protección financiera para minimizar las pérdidas, los cuales son prácticamente inexistentes en nuestro país.

Esta complejidad que se muestra en torno a este factor tan determinante al medir riesgo, no se determinará en el presente documento, pues solo se evaluará desde la perspectiva del elemento expuesto y las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de las amenazas.

Es necesario aceptar que la vulnerabilidad de la población es un problema social, estructural, por lo que en Venezuela las políticas para la gestión del riesgo de desastres se asocian ineludiblemente con la lucha contra la pobreza, la educación y el fortalecimiento de las instituciones públicas.

El factor “vulnerabilidad” refiere la debilidad ante el riesgo ambiental, según la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009) es, *“Condiciones inadecuadas de seguridad que presentan personas, edificaciones, espacios físicos, entre otros, ante una amenaza potencialmente dañina”*. (Art. 5) La vulnerabilidad es la posibilidad de que una población sea susceptible a ser afectada, y determina en mayor o menor medida su debilidad ante la ocurrencia de un evento agresor. Venezuela puede ser considerada como un país de alta vulnerabilidad ante amenazas naturales, principalmente en las áreas geográficas de mayor concentración poblacional, es decir, el norte occidental, central y oriental, por diversas variables de orden físico-natural tales como: presencia de grandes cadenas montañosas, fallas tectónicas, influencia de los vientos alisios del noreste, entre otros.

Para evaluar los elementos expuestos ante la diversidad de amenazas se hará referencia a la ubicación de líneas vitales a lo largo del territorio, donde se incluyen red de distribución eléctrica, plantas de generación eléctrica subestaciones de transmisión y subestaciones de distribución, 40 embalses principales (ver Mapa N° 4) y 10 estaciones de la red TV. Para determinar el nivel de exposición se superpuso cada capa conformada por los elementos mencionados (distribución eléctrica, plantas de generación, estaciones de red TV, embalses) con cada amenaza resultando la mayor exposición y por ende la

mayor probabilidad de sufrir daños por parte de la población, líneas vitales e instalaciones críticas ante los eventos por inundaciones y por eventos sísmicos.

En todo caso, deberá considerarse la frecuencia y el impacto ocasionado por las amenazas naturales y tecnológicas, para referir las acciones a considerar.

En cuanto a la ubicación de la red de comunicaciones en el territorio nacional se evaluó la red de carreteras troncales nacionales con 7.417 Km de longitud, 25 puertos de carga general y 14 de uso público, así como 409 aeropuertos coincidiendo de forma similar con la exposición ante las amenazas por sismicidad, movimientos en masa e inundaciones al igual que las líneas vitales (Ver Mapa N° 5).

Con relación a la actividad petrolera e industrial, base de la economía del país se observa que las instalaciones que permiten la transformación y procesamiento de los insumos básicos se encuentran expuestos sobre la zona de mayor amenaza sísmica (Ver Mapa N° 6) mostrando una gran vulnerabilidad de dichas instalaciones en caso de un evento. En el caso de la exposición del sistema eléctrico se tiene una red de distribución eléctrica de 129.299 Km, 20 plantas de generación eléctrica, 344 subestaciones de transmisión y 298 subestaciones de distribución (Ver Mapa N° 7).

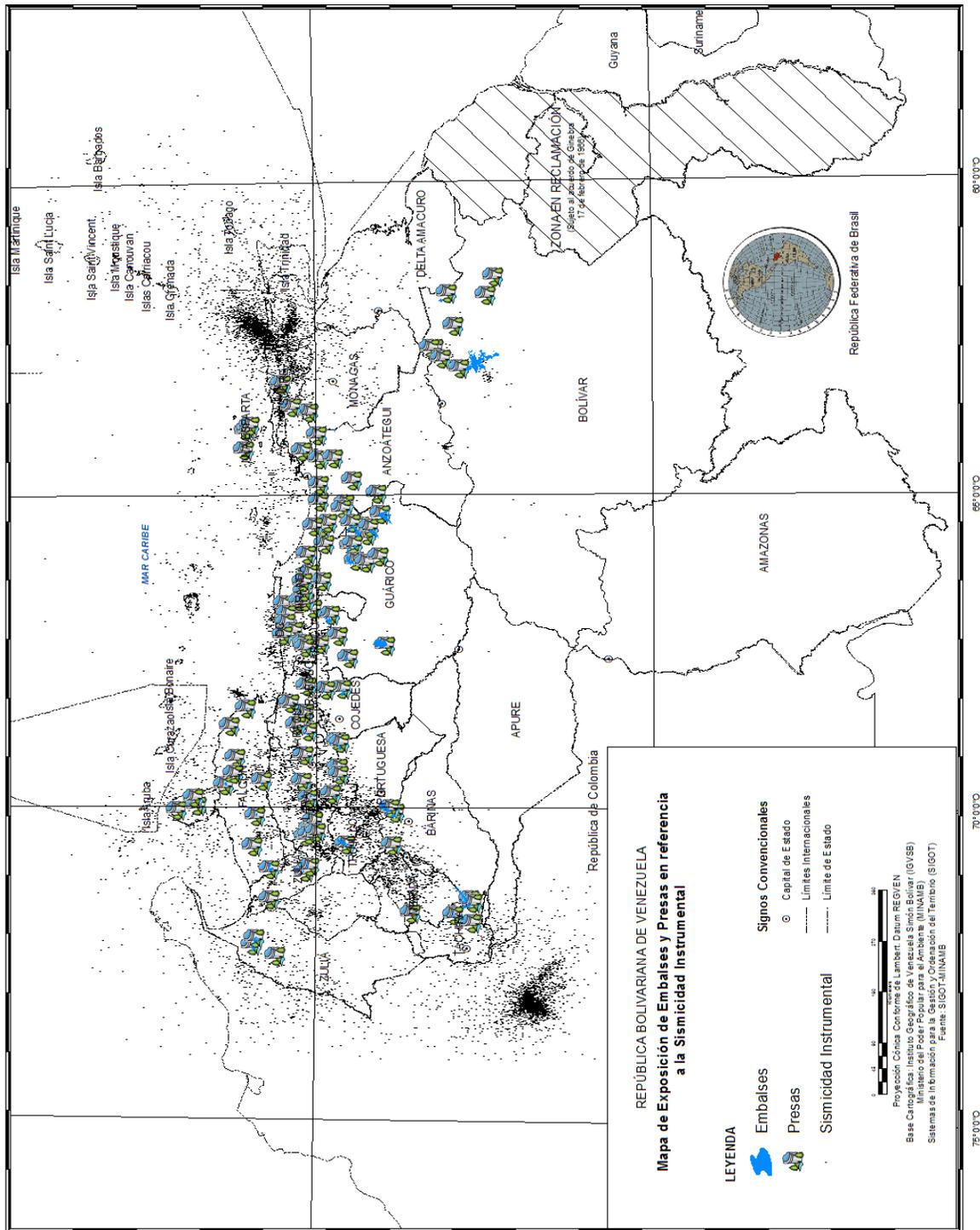
Esta coincidencia de elementos expuestos ante las zonas de mayor complejidad por la presencia de varias tipologías de amenazas sucede por el emplazamiento de las principales ciudades, actividad productiva y por ende concentración de población. De allí que sea necesario considerarlas como zonas de alta prioridad para aplicar los correctivos necesarios y generar medidas tanto estructurales como no estructurales en los próximos años por parte de las instituciones responsables de cada uno de los sectores de su competencia.

4.4. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ACTUALES DE RIESGO EN EL PAÍS

El territorio venezolano está constituido por una amplia diversidad de características geológicas, geomorfológicas, hidrológicas y climáticas, la cual se expresa en un conjunto de fenómenos que representan amenazas para el desarrollo social y económico del país, dada sus características de concentración de población en las zonas de mayor amenaza.

Su posición en la zona de convergencia intertropical, al norte del ecuador, con la presencia de aguas cálidas al norte y noreste (mar Caribe y océano Atlántico), una

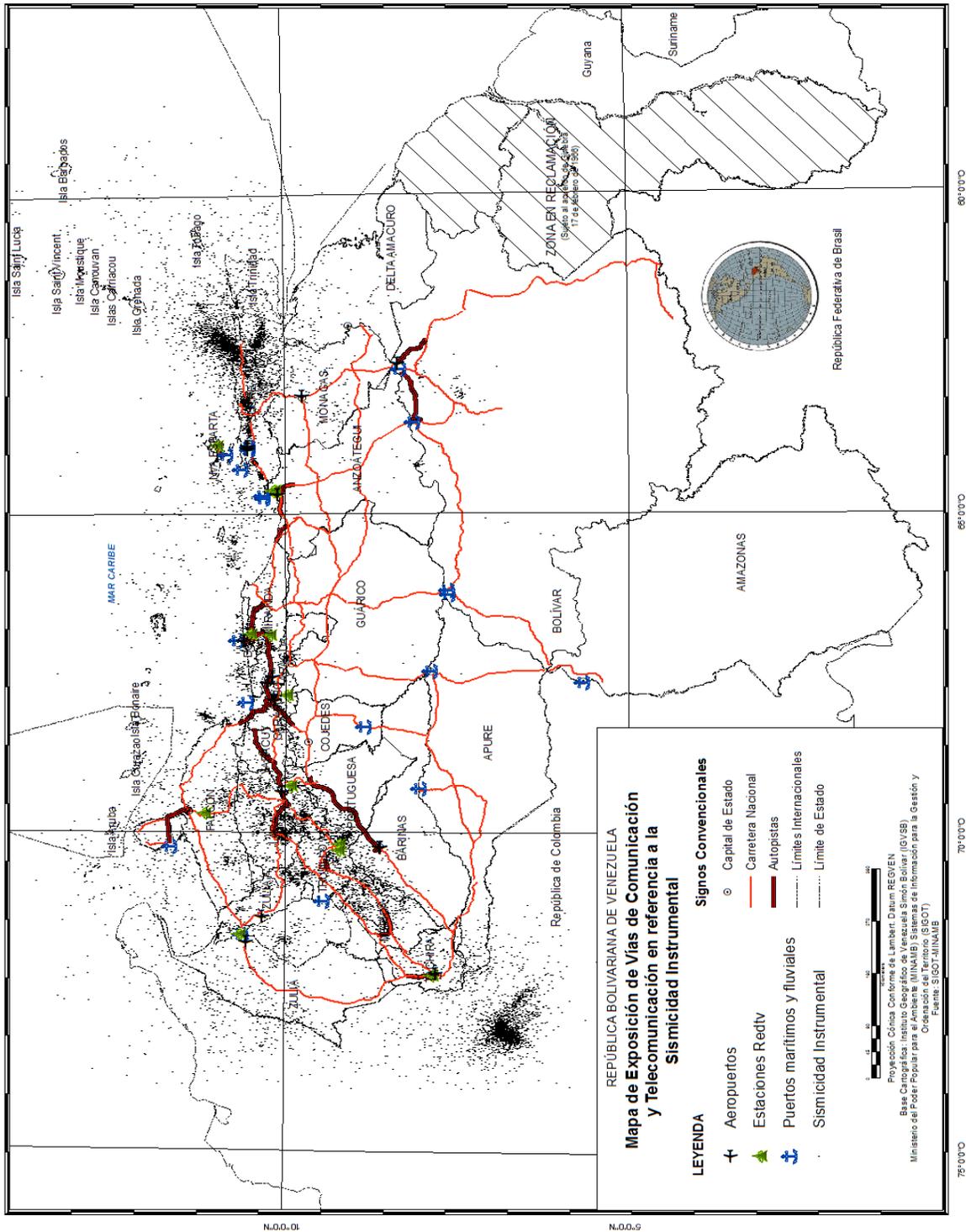
Mapa N° 4: EXPOSICIÓN DE EMBALSES Y PRESAS EN REFERENCIA A LA SISMICIDAD INSTRUMENTAL



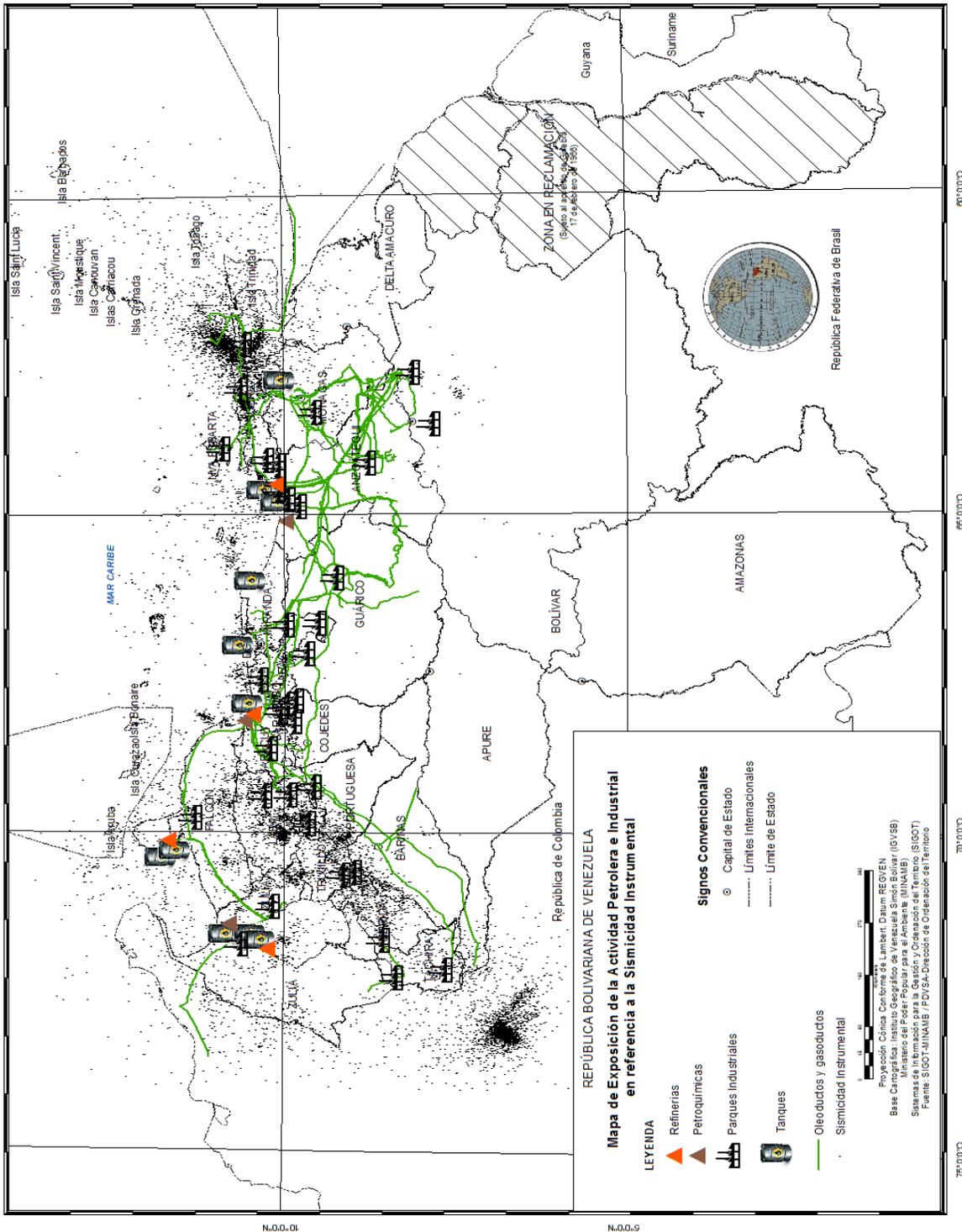
N.0.0.01

N.0.0.05

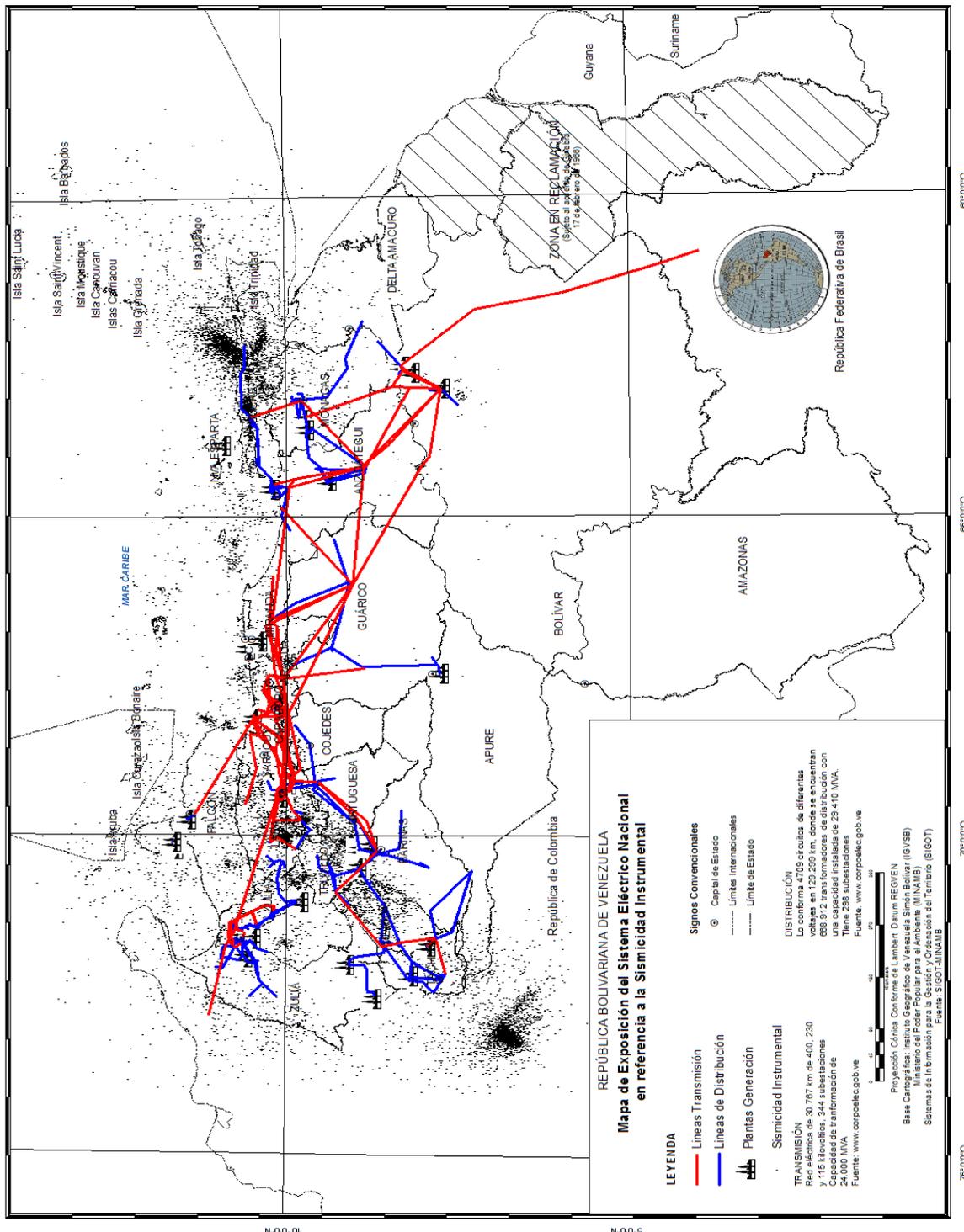
Mapa N° 5: EXPOSICIÓN DE VÍAS DE COMUNICACIÓN Y TELECOMUNICACIONES EN REFERENCIA A LA SISMICIDAD INSTRUMENTAL



Mapa N° 6: EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD PETROLERA E INDUSTRIAL EN REFERENCIA A LA SISMICIDAD INSTRUMENTAL



Mapa N° 7: EXPOSICIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL EN REFERENCIA A LA SISMICIDAD INSTRUMENTAL



extensa selva tropical húmeda al sur y una masiva cadena montañosa al oeste (Los Andes), genera una serie de consecuencias climáticas que son producto de la compleja combinación e interacción de los factores meteorológicos y geográficos, Andressen (2007).

Se estima que cerca del 80% de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 20% a un alto potencial de inundación y el 40% a una amenaza alta y media por movimientos en masa.

Evaluando el riesgo socionatural presente en Venezuela se distinguen según las tipologías de amenazas que la mayor consideración estaría relacionado con los eventos hidrometeorológicos, siendo las inundaciones los de mayor incidencia en el país, coincidiendo las zonas con las señaladas en el mapa de zonas inundables del territorio aportado por el MINAMB, 2013, (Ver Mapa N° 8). Adicionalmente se han tenido sucesos en zonas de gran concentración de población donde no es la configuración en sí la que motiva el proceso de inundación, se debe al poco o nulo mantenimiento de los drenajes en la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas. Esta situación muestra que donde se concentra la mayor cantidad de actividades productivas, y por ende de población, aparecen los mayores niveles de riesgo en las principales ciudades²⁵.

Al aludir riesgo es oportuno mencionarlo como un concepto en construcción, pero que muchos autores coinciden con Duque (2007), cuando indica que *“El riesgo se refiere a la posibilidad de afectar significativamente la vida o bienes a causa de un fenómeno dañino dentro de un período de tiempo y con una probabilidad determinada”*. Y en ese mismo sentido apuntan la mayoría de las definiciones sobre el riesgo. La Ley de GIRST (2009) expresa lo siguiente *“Peligro potencial asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación ambiental o de intervención humana en los ecosistemas naturales”*. Y para el tecnológico refiere que es el peligro potencial *“generado por la actividad humana relacionado con el acceso o uso de la tecnología, percibidos como eventos controlables por el hombre o que son fruto de su actividad”*. Ley de GIRST. Artículo 5. Definiciones.

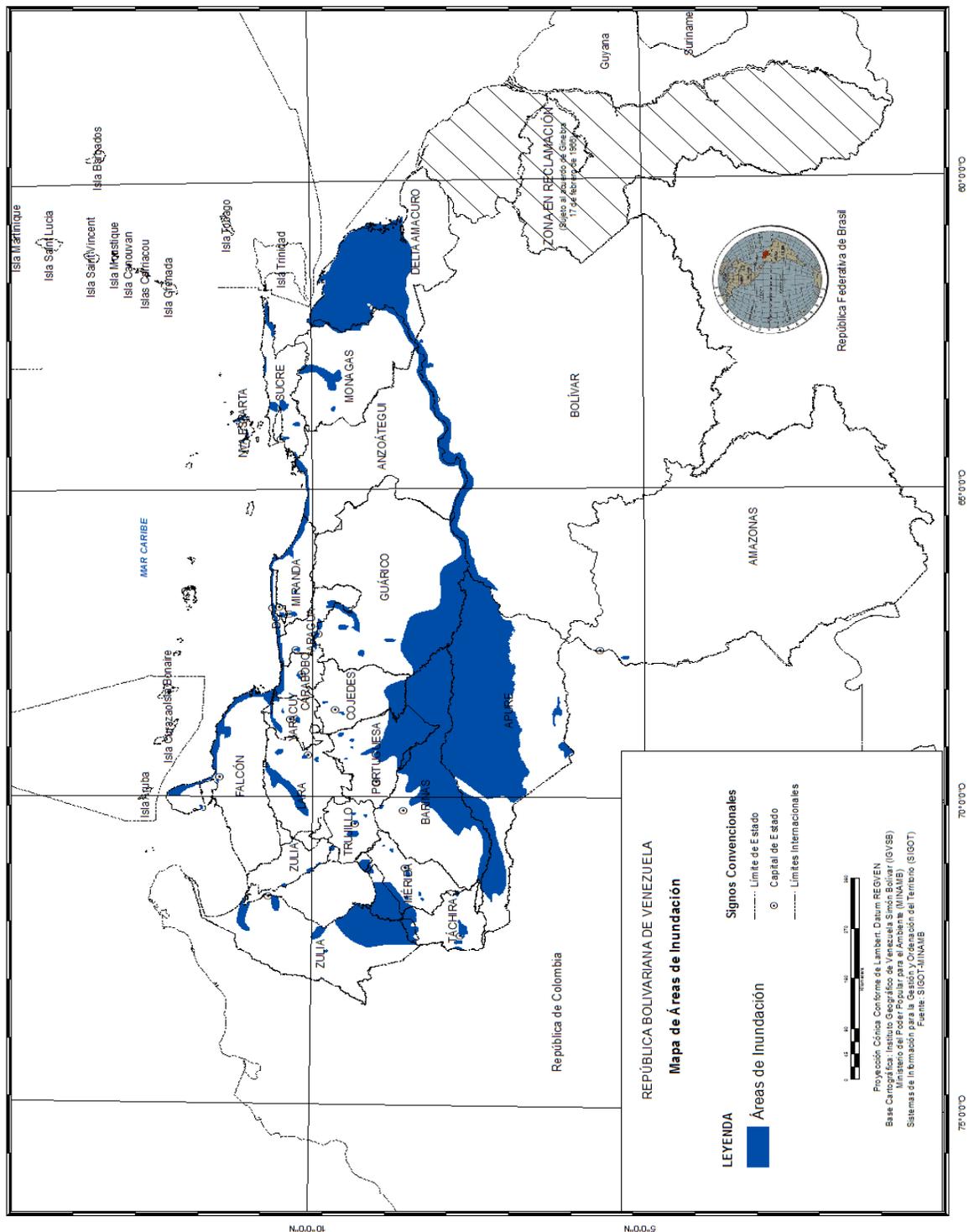
²⁵ Modificado de Rodríguez Meneses (2011)

En Venezuela el riesgo tecnológico ocupa el segundo lugar en frecuencia, destacando los mayores eventos en el Distrito Capital, Miranda, Zulia, Carabobo y Aragua²⁶. A nivel tecnológico se tienen riesgos eléctricos, químicos, radiológicos, industriales, laborales, infraestructura y de construcción, distribuidas en toda la extensión del país. Los complejos industriales de mayor importancia se ubican en los estados: Anzoátegui, Complejo Petroquímico “Gral. Antonio José Anzoátegui”, Carretera de la Costa, Barcelona; Bolívar Zona Industrial Matanzas, Puerto Ordaz; Maracay Zona Industrial; Carabobo Complejo Petroquímico Morón, Planta Termoeléctrica, Refinería El Palito, zona industrial; Falcón Refinería Amuay y Cardón; Zulia Complejo Petroquímico El Tablazo, Costa Oriental del lago de Maracaibo. Los materiales peligrosos son transportados por las vías principales de transporte terrestre lo que implican mayores riesgos para la población, tales como: la Autopista Caracas – La Guaira, Autopista Circunvalación Norte (Barquisimeto), Autopista Gran Mariscal de Ayacucho (Oriente del País), Autopista José Antonio Páez (Región de los Llanos del País), Autopista Regional del Centro (Estados Centrales), Carretera Lara – Zulia (Región Occidental) y Carretera de Nirgua (Bejuma – Edo. Carabobo).

Igualmente, otro riesgo químico lo constituye el almacenamiento en lugares inadecuados de sustancias químicas de desecho en laboratorios de institutos educativos y otras instituciones públicas y privadas. En cuanto al riesgo radiactivo se puede mencionar que aunque no existen en el país plantas nucleares se presentan incidentes relacionados con vulnerabilidades en cuanto a: disposición final de fuentes radiactivas de uso médico e industrial en desuso, detección de fuentes radiactivas en puertos y aeropuertos, fortalecimiento de capacidades técnicas a nivel local. De igual manera, el sector eléctrico se encuentra en situación de riesgos, debido a las fallas que se han presentado a nivel de generación, transmisión y distribución, mayormente en los estados Bolívar (Planta de Generación “Simón Bolívar, Antonio José de Sucre, Francisco de Miranda y Manuel Piar), Carabobo (Planta Centro y Eleva) y Miranda (Tacoa), como consecuencia de la falta de mantenimiento, asentamiento de población y sembradíos en las zonas de seguridad de las líneas de transmisión, aumento de la demanda del servicio eléctrico por el crecimiento

²⁶ www.estudiosydesastres.gob.ve

Mapa N°8: MAPA DE ÁREAS INUNDABLES



poblacional, conexiones ilegales y vandalismo; ocasionando un colapso del sistema eléctrico y suspensión del servicio en los estados centrales y occidentales.

4.5. CAPACIDADES

La capacidad es, junto con la reducción de la vulnerabilidad, un elemento esencial para la reducción de riesgo de desastres. Puede ser definida como *“la combinación de todas las fortalezas y recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que puedan reducir el nivel de riesgo, o los efectos de un evento o desastre”*²⁷. El fortalecimiento de las capacidades de un país y de su población permite compensar o directamente reducir el impacto potencial de una amenaza. Puede así disminuir el riesgo o probabilidad de que se desarrolle un desastre o, en el mejor de los casos, evitarlo por completo a través de sus capacidades institucionales y comunitarias.

Dentro del concepto “capacidades” hay un extenso espectro de variables a considerar y no existe una sola metodología que permita medir la capacidad de una comunidad o instituciones del país. Identificar los medios económicos, programas e iniciativas que contribuyen a reducir el riesgo de una comunidad o país permite realizar una primera aproximación a su capacidad de enfrentar un evento de manera de evitar situaciones de emergencia, o al menos disminuir su severidad.

En algunos estados y municipios se dispone de capacidad para la atención y respuesta ante emergencia, pero existen dudas en cuanto a las acciones necesarias para la prevención y mitigación del riesgo. En cuanto a las comunidades muchas carecen de cultura de riesgo, desconocimiento de sus amenazas y nivel de exposición ante ellas, y en cuanto a las instituciones se carece de una información compartida y común disponible en todos los niveles y sectores. Se debe hacer mayor énfasis en las instituciones y en los niveles de gobierno local, así como en las comunidades con el fin de trabajar de forma mancomunada en este proceso.

Jiménez (2005)²⁸ plantea que *“la gestión integral de riesgo debe entenderse entonces como la capacidad de la sociedad y de sus actores para identificar y transformar el riesgo,*

²⁷ Ley GIRST 2009

²⁸ Jiménez V., Liñayo A., et al. (2005): Gestión integral de riesgos: acciones para la construcción de una política de estado. Serie Conocimiento para el desarrollo sustentable. Ministerio de Ciencia y Tecnología.

actuando sobre las causas que lo producen, además de la organización oportuna y eficaz para enfrentar sus consecuencias”.

La mayor necesidad desde el punto de vista de las capacidades en el ámbito institucional, corresponde a la capacitación y entrenamiento a funcionarios y líderes comunitarios. Igualmente es notable el deficiente mecanismo para dar a conocer la información sobre las condiciones del riesgo.

4.6. LAS INSTITUCIONES Y SUS NIVELES DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGO

La gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos se constituye en política del Estado, centrada en el principio de sustentabilidad de las acciones que se emprendan en el marco del desarrollo nacional, pero es indispensable garantizar el compromiso entre todos los niveles territoriales de gestión y sus instituciones. El Despacho del Viceministro para la Gestión de Riesgo y Protección Civil es la instancia adscrita al MPPIJP que articula la política nacional de gestión de riesgos socionaturales y tecnológicos; promueve la integración entre las instancias nacionales, vinculadas directamente en la planificación, la preservación del ambiente, la construcción del desarrollo físico; la administración de emergencia o desastres; y en los estudios e investigaciones que tengan incidencia en el tema de riesgos.

En el enfoque de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos, el énfasis está en las causas subyacentes de las condiciones de riesgo, ello plantea la necesidad de fortalecer la competencia de control y vigilancia del cumplimiento de los planes de ordenación del territorio, de los de ordenación urbanística, de las ordenanzas de zonificación, de las normas técnicas de seguridad y protección, incluyendo las relativas al ambiente, con el apoyo de todos los órganos o entes que por ley tienen la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las normas anteriormente referidas.

En la Ley GIRST, no se crean nuevas instituciones, ni se suprimen las atribuciones de contraloría social ni de preparativos de emergencia a los órganos que ya las poseen. Por el contrario, se da cabida a aquellas instituciones que, de acuerdo a su misión y por el rol fundamental que desempeñan, contribuyen de manera decisiva a la disminución de los niveles de vulnerabilidad o generación de nuevas condiciones de riesgo en áreas específicas

En la citada Ley, se destaca la creación de instancias como la Secretaría Técnica Nacional, los Gabinetes Estadales y Municipales de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, todo ello con el fin de asegurar y facilitar el desarrollo de la Política Nacional en la materia.

Aun cuando estas figuras institucionales no han sido conformadas, en la actualidad se mantienen los esfuerzos por dar cumplimiento a la ley en lo que respecta a la institucionalidad, con encuentros técnicos periódicos y mesas de trabajo enfocados en temas estratégicos.

4.7. LA REDUCCIÓN DE LOS FACTORES SUBYACENTES DEL RIESGO

Los riesgos de desastres relacionados con el cambio de las condiciones sociales, económicas, ambientales y de uso de la tierra, y las consecuencias de las amenazas relacionadas con fenómenos geológicos, meteorológicos e hidrológicos, la variabilidad del clima y el cambio climático se deben considerar en los planes y programas de desarrollo sectoriales y en las situaciones posteriores a los desastres. La reducción de los factores subyacentes al riesgo se expresan claramente en el MAH como Prioridad 4, y se puede medir mediante los siguientes indicadores:

- a) Existencia de una política y planes relacionados con el ambiente que promueva la reducción del riesgo de desastres
- b) Existencia de garantía que las políticas y los planes de desarrollo social, que tengan como objetivo la reducción de la vulnerabilidad.
- c) Existencia de garantía que las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos tengan como fin reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas.
- d) Inclusión en la planificación y la gestión de los asentamientos humanos de los elementos de la reducción del riesgo de desastres.
- e) Cantidad de medidas para la reducción del riesgo de desastres.
- f) Cantidad de evaluación del impacto del riesgo de desastres de los proyectos de desarrollo.

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

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

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

En cuanto al indicador “Garantía que las políticas implementadas tengan como objetivo la reducción de la vulnerabilidad y que las medidas para la reducción del riesgo de desastres estén integradas en los procesos de recuperación y rehabilitación”, Venezuela²⁹ informa que se han alcanzado “logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas”.

A fin de apoyar la capacitación desde el punto de vista de la amenaza sísmica, FUNVISIS a través del Aula Sísmica por varios canales (conferencias, talleres, material impreso, entre otros) imparte información de fácil comprensión para prepararse ante un evento sísmico.

En cuanto al indicador procedimientos para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, el ministerio con competencia en materia ambiental exige, para los nuevos proyectos de desarrollo, estudios de impacto ambiental que contemplan evaluaciones de riesgos de desastres en el entorno, con base en los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Los mencionados estudios están orientados a evaluar los efectos de una actividad (minería, infraestructura, hidrocarburos, entre otras), sobre el ambiente natural y social, con el objetivo de generar medidas preventivas, mitigantes y correctivas, a fin de garantizar el cumplimiento de la ley y la sostenibilidad del ambiente.

²⁹ Venezuela Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011).

Las principales ciudades de Venezuela, han conseguido absorber el crecimiento urbano mediante la proliferación de asentamientos informales. La ubicación de tales asentamientos en zonas propensas a las amenazas hidrometeorológicas, junto con la vulnerabilidad de viviendas y servicios locales y la insuficiente infraestructura necesaria para reducir las amenazas, configuran el riesgo de desastres. La pobreza limita la capacidad de muchos hogares en estas ciudades para acceder a terrenos adecuadamente ubicados y viviendas seguras. Sin embargo, la manifestación de la pobreza en riesgo viene condicionada por la capacidad de las autoridades locales para planificar y regular el desarrollo urbano, permitir el acceso a terrenos seguros y proporcionar infraestructura y protección de manera que se reduzcan las amenazas para los hogares pobres. En los últimos años la “Gran Misión Vivienda” lleva adelante el desarrollo de soluciones habitacionales desde el 2011, habiendo construido 558.156 viviendas. Si bien se ha cumplido con un compromiso, la vulnerabilidad de muchas viviendas no ha sido evaluada.

En cuanto al cambio climático, tiene un impacto asimétrico en el riesgo de desastres, pues amplificará las consecuencias que ya tiene en las personas de escasos recursos del medio tanto rural como urbano. Las repercusiones del cambio climático en los niveles de amenaza, exposición, vulnerabilidad y resiliencia están condicionadas por los factores causales que traducen la pobreza en riesgo de desastres, como son medios de vida rurales vulnerables, gobernanza urbana y local deficiente y declive de los ecosistemas. Si se mitigan los factores subyacentes de riesgo, se podrían reducir también los efectos del cambio climático.

5. RESULTADO DE LA CONSULTA INSTITUCIONAL EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Con el objeto de conocer los avances que en GRD se tienen en el país, se consultó a los organismos involucrados a realizar un Taller que permitiera, por una parte, conocer la información existente sobre en el tema de gestión de riesgo de desastres y el estado de la misma, y por la otra, hacer un ejercicio de participación para construir un diagnóstico participativo que se resume en una matriz estratégica de FODA, y la construcción de una Visión objetivo del país a 10 años, desde la perspectiva de los organismos gestores de la GRD, información que facilite la formulación de estrategias y acciones a desarrollar para alcanzar mejoras importantes que se expresen en los próximos Documentos País.

5.1. ACTORES

Las siguientes Instituciones fueron convocadas y consultadas para la construcción del Documento País 2013-2014:

Alcaldía Metropolitana, Centro de Servicios de Acción Popular (CESAP), Coordinación Nacional de Bomberos, Corporación Eléctrica Nacional (CORPOELEC), Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, HIDROVEN, Instituto de Mecánica de Fluidos (IMF/UCV); Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar (IGVSB) Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMEH), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN); Ministerio de Estado para la Transformación de la Gran Caracas, Ministerio del Poder Popular para Energía y Petróleo (MPPEP), MPP para la Educación; MPP para la Mujer e Igualdad de Género, MPP Pueblos Indígenas, MPP para Transporte Acuático y Aéreo; MPP para Transporte Terrestre; MPP para Vivienda y Hábitat; MPP para Agricultura y Tierras; MPP para Ciencia Tecnología e Innovación; MPP para Comunicación e Información; MPP para el Turismo; MPP para el Ambiente, MPP para Industrias; MPP para la Salud; MPP para la Defensa; MPP para la Educación Superior; MPP para las Comunas y Movimientos Sociales, PDVSA, Programa Coordinado para la Mitigación de Riesgos (COMIR) Universidad Central de Venezuela (UCV), Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. Los instrumentos utilizados para la recolección de información lo integraban 4 planillas sobre: matriz FODA, Matriz de capacidades y brechas institucionales.

5.2. RESULTADOS

Durante el proceso de investigación y consulta, se identificaron los siguientes elementos:

CUADRO N° 4: MATRIZ FODA

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitada capacidad de articulación entre los organismos tomadores de decisiones. 2. Escasa continuidad en el trabajo técnico en las instituciones por la permanente rotación del personal directivo, lo que se expresa en poco seguimiento, control y coordinación. 3. La investigación se ve afectada por la dificultad de obtener recursos, siempre 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de personal técnico altamente capacitado en las instituciones e investigadores. 2. Existencia de Leyes y Normas en la Gestión de Riesgo y en la construcción de infraestructura y edificaciones. 3. El Estado cuenta con recursos por el ingreso petrolero. 4. Existencia de programas de

<p>condicionado por los procesos burocráticos.</p> <ol style="list-style-type: none">4. Dispersión de la información.5. Escasa información a las comunidades y entre los organismos sobre los riesgos existentes en el país.6. Insuficiencia de políticas por parte del gobierno para prevenir la construcción de viviendas en zonas de amenazas.7. Construcción de infraestructura en zonas de alta amenaza.8. Reducidos presupuesto adecuado para la gestión de las instituciones en materia de prevención de desastres.9. Se otorgan recursos importantes para atención a los grandes desastres y las emergencias.10. Escasos programas de capacitación técnica.11. Ausencia de programas de organización e integración comunitaria en la gestión integral de riesgo de desastres.12. Insuficiente atención al componente psico-social.13. Escasez de conocimientos y de programas de capacitación para el personal técnico ubicado en las regiones.14. Reducidos montos de inversión en tecnología y sistemas de información.15. Limitada difusión y claridad de las políticas públicas en Gestión de Riesgo de desastres.16. Escasa consideración del riesgo en los procesos de planificación territorial y urbana.17. Escasa reglamentación para la aplicación de la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socio-naturales y tecnológicos.18. Reducida aplicación de normativas referidas a la prevención de riesgo.19. Limitada aplicación de una cultura de riesgo.20. Manejo inadecuado de los equipos industriales.21. Reducido conocimiento y medidas preventivas en las comunidades sobre el cambio climático y su relación con el riesgo.	<ol style="list-style-type: none">5. Existencia de programas de fortalecimiento institucional.6. Creación de un Vice Ministerio para la Gestión de Riesgo.7. Promoción de alianzas interinstitucionales, con la comunidad y los entes privados.8. Voluntad política e institucional para apoyar el trabajo sobre la gestión integral de riesgo.9. Capacidad tecnológica y técnica para integrar información básica para generar mapas de riesgo.10. Aumento progresivo en la concienciación sobre la necesidad de participar en programas de gestión de riesgo.11. Instituciones altamente capacitadas y comprometidas para la identificación de amenazas.12. Existencia de organizaciones de base social.
--	---

<ul style="list-style-type: none"> 22. Acentuada vulnerabilidad física, social, económica, institucional y política. 23. Limitada producción y aplicación de estudios de vulnerabilidad. 24. Ineficiente distribución demográfica. 25. La fuga de personal calificado del país por razones socioeconómicas. 26. Obsolescencia tecnológica en materia de infraestructura. 27. Escasa percepción de las amenazas y análisis históricos sobre los eventos catastróficos. 	
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> 1. La politización de la gestión pública dificulta la obtención de consensos en la toma de decisiones. 2. Mayor dedicación a la atención de los problemas que requieren soluciones a corto plazo dejando de lado la gestión estratégica. 3. El cambio climático. 4. Escasa atención a posibles eventos como tsunamis o huracanes. 5. Conflictos internacionales que generan inestabilidad al país. 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Apoyo de organismos internacionales. 2. Apoyo técnico internacional. 3. La existencia de redes internacionales. 4. Marco de Acción de Hyogo. 5. Alianzas internacionales (UNASUR, MERCOSUR, PARLATINO, CELAC). 6. Alianza con potencias emergentes (Federación Rusa y China).

En la matriz FODA se detectan 27 debilidades que deben ser tratadas al detalle para lograr convertirlas en oportunidades y potenciar las 12 fortalezas encontradas desde la perspectiva institucional.

En cuanto a las 5 amenazas y 6 oportunidades identificadas, estas marcan el camino para la construcción de políticas que posicionen a Venezuela en América Latina desde la perspectiva de la reducción de riesgo de desastres.

El Estado venezolano conforme a los preceptos constitucionales que establecen su razón de ser, tiene el deber de implementar medidas eficaces para salvaguardar aquellos derechos fundamentales que le encomienda la Carta Magna, como valores primigenios y superiores, en razón de la cual es imprescindible incorporar en todas las instancias de Gobierno y espacios de participación, donde convergen todas las fuerzas vivas del país; una política de carácter integral con un enfoque prospectivo, correctivo y reactivo en la Gestión de Riesgo de Desastres, para la protección de la vida e integridad de la población, el patrimonio de las personas y del Estado, contribuyendo al desarrollo sostenible del país (ver Cuadro 5).

Cuadro N° 5: UNA VISIÓN PARA LA VENEZUELA DE LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES

Las instituciones nacionales y locales vinculados con la gestión de riesgo de desastres en el país manifiestan sus deseos por alcanzar en los próximos 10 años una VENEZUELA encaminada a una gestión adecuada del riesgo que pueda ser un país de referencia por sus logros y actuaciones acordes con las normativas internacionales y adaptados a las características del territorio y de la población, para lo cual se requiere de:

- ❖ Desarrollar una cultura de riesgo en el ciudadano y el personal técnico institucional, debidamente informados y capacitados, con conocimiento sobre las amenazas que afectan al país, para tener la libertad de decidir sobre cuál es el nivel de riesgo aceptable. Con respeto y acato por las normas existentes, conscientes de que los más beneficiados son cada uno de los ciudadanos que de forma responsable asumen la amenaza a la que puedan estar expuestos, destacando el gran sentido de identidad y pertenencia por el país, sus recursos naturales y su cultura.
- ❖ Contar con ciudades que hayan incorporado la gestión de riesgo como elemento transversal en su planificación y gestión, con organismos locales sensibilizados y capacitados donde la prioridad sea el bienestar ciudadano, y todos los ciudadanos vivan en zonas seguras, con la infraestructura adecuada para mitigar los impactos que se puedan presentar por el desencadenamiento de eventos adversos, no permitiendo que las mismas se conviertan en un riesgo de desastres para tener la oportunidad de vivir en ciudades seguras y prósperas.
- ❖ Disponer de instituciones fortalecidas que trabajen interrelacionadas, apoyándose permanentemente, dando respuestas oportunas, concretas y adecuadas a los problemas que en materia de riesgo se presenten en el país, para lo cual deben contar con los protocolos requeridos para orientar la actuación de los técnicos y funcionarios y de la propia comunidad, y desarrollar de forma permanente campañas educativas y de sensibilización que se conviertan en programas sostenibles, a nivel de las escuelas y de los medios de comunicación. En materia de planificación urbana el riesgo debe ser un variable transversalizada en todas las etapas de la planificación y la gestión del territorio, el análisis de vulnerabilidad debe ser un factor determinante en la elaboración de la línea base y de las estrategias del plan.

- ❖ Contar con los mecanismos para aplicar el marco legal existente, con el fin de prevenir, atender y recuperarse de los efectos adversos, orientado hacia un Desarrollo Sostenible con gran atención en el control de las emisiones, tratamiento de residuos y desechos, gestión del agua y consumo responsable, atención especial al uso de energías alternas, con metas fijas para ir reduciendo la contribución en el cambio climático, con una población totalmente concienciada actuando en la reducción de la vulnerabilidad y con especial atención en la conservación y protección de los recursos naturales en particular la biodiversidad y la protección de cuencas.
- ❖ El desarrollo científico debe considerar prioritario los estudios sistémicos de vulnerabilidad urbana así como la oportunidad de convertir las amenazas ambientales en oportunidades de desarrollo, con principios éticos como orientadores de la gestión del desarrollo del país, donde los logros cualitativos estén por arriba de los cuantitativos con un desarrollo económico estable que beneficie por igual a todos los grupos sociales, donde la justicia y la paz sean los principios filosóficos que guíen la actuación institucional y del gobierno con respuestas solidarias y responsables por parte de todos los habitantes del país.

6. DEFINICIÓN Y PRIORIZACIÓN DE ESCENARIOS DE RIESGO

La Gestión de Riesgo de Desastres es un proceso social, cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales, con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

La creciente intensidad e incidencia de eventos catastróficos en un contexto de secuenciales crisis globales, han vuelto cada vez más compleja la priorización de necesidades para la toma de decisiones sobre la planificación/asignación/distribución de recursos destinados a la RRD. Es común encontrar dudas sobre si las “prioridades visibles” desvían la atención de aquellos temas que por ausencia de información se vuelven “prioridades invisibles”.

Para seleccionar el área o zona prioritaria, es necesario identificar la población asociada, la exposición a las amenazas, las condiciones de las vulnerabilidades, las sinergias que existen entre los riesgos y las posibles interacciones con otras áreas territoriales. También

es necesario revisar el registro histórico sobre los desastres y emergencias que se han presentado en el territorio, sus impactos y afectaciones, e identificar de forma general, los esquemas y sistemas de alerta y respuesta.

Teniendo claro el proceso anterior, se procederá a una valoración³⁰ o parámetro cualitativo que determina el estado de situación “prioritario”, “observable”, o “no prioritario” de un criterio. La lógica de este análisis está basada en el uso de los colores de activación de un semáforo como “clasificación de relevancia” donde:

Rojo (altamente relevante o prioritario): implica un estado o condición determinante para la intervención programática en el área o criterio del territorio analizado.

Amarillo (relevante u observable): representa condición que debe ser observadas con atención y contrastada con otros insumos para la toma de una decisión final de intervención.

Verde (poco relevante o no prioritario): implica un estado ideal o aceptable para los criterios en el territorio evaluado, es decir que no presenta una condición de prioridad para la intervención programática para el mediano plazo.

6.1. ÁREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCIÓN PARA LA GIRD

Se entiende como zona de intervención a un conjunto de municipios aledaños que comparten un mismo escenario de riesgo; escenario que normalmente está identificado en función de un fenómeno amenazante, del cual se analizan los elementos expuestos, relacionados con exposición y capacidad, siendo éstas variables importantes en el nivel de riesgo. En el siguiente cuadro No. 6 se presenta un resumen de acuerdo al tipo de evento o amenaza, el lugar o localización del mismo.

Esta priorización debe ser compartida con todo el aparato del Estado, donde se deberán formular acciones que permitan la prevención y mitigación de los riesgos, esto podrá hacerse a través del Despacho del Vice Ministerio de Gestión de Riesgo y Protección Civil como ente responsable de articular las iniciativas que contribuyan a la disminución de las pérdidas de vidas y bienes de la población venezolana. Para designar recursos

³⁰ Guía para la Aplicación de Criterios en la Identificación de Acciones Claves para la Planificación de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en América Latina y el Caribe. Publicado en febrero del 2014

tanto económicos como humanos en las áreas prioritarias de intervención se sugiere emplear la Guía para la Aplicación de Criterios en la Identificación de Acciones Claves para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en América Latina y el Caribe, instrumento publicada en febrero de 2014.

6.2. PRIORIZACIÓN DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ACCIONES PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE EN VENEZUELA

La Gestión del Riesgo de Desastres debe ser entendida como una visión moderna de planificación del desarrollo sostenible, a partir de la implementación de una adecuada aplicación del modelo de desarrollo sobre el ambiente. Hay que aceptar que las incongruencias entre las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas y el entorno físico han conducido al desencadenamiento de condiciones de riesgo y su manifestación en los desastres. En atención a la investigación y consulta se establecieron algunas líneas estratégicas expresadas en el Cuadro N° 7.

Cuadro N° 6: MUNICIPIOS PRIORITARIOS DE INTERVENCIÓN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO EN VENEZUELA

EVENTO	ZONAS
Inundaciones	<p>Miranda (Municipios Buroz, Páez, Brión, Andrés Bello, Acevedo, Plaza, Zamora),</p> <p>Zulia (Municipios Colón, Catatumbo, Francisco Javier Pulgar, Maracaibo),</p> <p>Distrito Capital (Municipio Libertador),</p> <p>Aragua (Municipios Zamora, Mario Briceño Irigorry, Girardot)</p> <p>Carabobo (Municipios Diego Ibarra, Carlos Arvelo, Los Guayos, San Joaquín).</p>
Movimientos en Masa	<p>Miranda (Municipios Baruta, El Hatillo, Plaza)</p> <p>Distrito Capital (Municipio Libertador)</p> <p>Vargas (Municipio Vargas)</p> <p>Táchira (Municipios San Cristóbal, Junín, Libertador, Torbes)</p> <p>Mérida (Municipios Campo Elías, Pinto Salinas, Sucre, Libertador, Cardenal Quintero).</p>
Sismos	<p>Sucre (Municipios Ribero, Andrés Eloy Blanco, Mejía y Sucre)</p> <p>Táchira (Municipios San Cristóbal, Córdoba, Cárdenas)</p>

	<p>Lara (Municipios Iribarren, Jiménez, Andrés Bello)</p> <p>Mérida (Municipios Campo Elías, Sucre, Libertador, Pinto Salinas)</p> <p>Miranda (Municipios Chacao, Acevedo, Brión, Plaza, Zamora)</p>
Tecnológicos	<p>Distrito Capital (Municipio Libertador)</p> <p>Miranda (Municipios Brión, Chacao, Zamora, Plaza, Sucre)</p> <p>Zulia (Municipios Maracaibo, Miranda, Lagunillas, Cabimas)</p> <p>Carabobo (Municipios Puerto Cabello, Juan José Mora, Valencia)</p> <p>Aragua (Municipios José Félix Ribas, Tovar, Santos Michelena, Zamora, Girardot, Sucre)</p>

Fuente: Elaboración en base a la incidencia de eventos por Municipios de www.estudiosydesastres.gob.ve y la consulta a las instituciones nacionales.

Cuadro N° 7: LÍNEAS ESTRATÉGICAS

LÍNEAS ESTRATÉGICAS
Consideración de la GIRD como un componente transversal en la gestión, planificación y desarrollo del territorio.
Sensibilización, concienciación y capacitación de instituciones, comunidades y ciudadanos sobre la necesidad de desarrollar una cultura de riesgo.
Fortalecimiento de las Instituciones Nacionales, Estadales y Locales que participan en la GIRD.

La primera línea estratégica se refiere a la importancia de incorporar: **LA GIRD COMO UN COMPONENTE TRANSVERSAL EN LA GESTIÓN, PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**. La gestión de riesgo viene a ser un objetivo de la planificación del desarrollo, entendiéndose desarrollo, no solo como la mejora del nivel de las condiciones vida, sino también de la calidad y el bienestar social (Cardona, 2003)³¹. Esta perspectiva plantea además que con la generación de políticas y los mecanismos que se establezcan,

³¹ SENPLADES-CAF (2005): Programa Regional Andino para la Reducción y Mitigación de Riesgos. Quito. Ecuador

se debe trabajar en mejorar las condiciones de vulnerabilidad, a través de acciones de reducción de riesgo que se materialicen en el desarrollo.

La gestión del riesgo como proceso social complejo conduce a la intervención del sistema de planificación y aplicación de políticas, estrategias e instrumentos y medidas de intervención, orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos, a través de actividades de prevención y mitigación que deben estar presentes en todas las instancias de la planificación nacional, estatal y local, para lo cual se considerarán mecanismos de desconcentración y descentralización de carácter participativo, con el concurso de los actores involucrados del sector público y privado. Más aún, dentro de este concepto integral, y como parte de las políticas públicas se ha identificado también a la transferencia del riesgo como un mecanismo de protección de la población y de la infraestructura, que bien puede considerarse como un instrumento de prevención y mitigación de riesgo propiamente dicho, tal como está expresado en la Ley de Gestión Integral de Riesgo Socio Naturales y Tecnológicos, 2009.

Dentro de las acciones proactivas se debe tender a definir valores de riesgo aceptable que permitan a los actores sociales, económicos o ambientales identificar zonas aptas expuestas para la planificación con márgenes de seguridad. Sin embargo, el concepto de riesgo aceptable es cuestionado en función de que depende de la percepción y aceptación de los niveles de incertidumbre así como la idea de evitar conflictos que parten del tomador de decisiones en un momento dado, sin olvidar el nivel de responsabilidad y los procesos jurídicos que tales decisiones puedan tener. (SENPLANDES y CAF, 2005)

La segunda línea estratégica que debe ser considerada para los años venideros se refiere a: **LA SENSIBILIZACIÓN, CONCIENCIACIÓN Y CAPACITACIÓN DE INSTITUCIONES, COMUNIDADES Y CIUDADANOS SOBRE LA NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA CULTURA DE RIESGO.** Esta línea estratégica se fundamenta en diversos problemas o debilidades planteadas como la pérdida sostenida de recursos para estimular la investigación científica por la dificultad de obtenerlos, siempre condicionado por los procesos burocráticos. La insuficiente inversión en tecnología y sistemas de información y la limitada información y difusión sobre los niveles de riesgos existentes en el país tanto a nivel de organismos como a las comunidades.

Por otra parte se plantea, la existencia en el país de capacidad técnica e instituciones académicas con programas de capacitación como es el caso de la Universidad de los

Andes, La Universidad Simón Bolívar, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas, sin embargo no existen programas y acciones sistemáticas que integren e impregnen a los programas educativos sobre la importancia de entender el riesgo como una línea de conocimientos que debería ser transversal en los modelos educativos, de igual manera la educación informal de las comunidades, dirigidas a contribuir con la concienciación sobre el papel y la responsabilidad que ellas tienen frente a los problemas causados por el cambio climático y de deterioro progresivo de la vida en el Planeta Tierra, todo ello necesario para desarrollar una cultura de riesgo que esté presente tanto en los funcionarios de alto nivel del gobierno nacional y local, como en el personal técnico y en las organizaciones comunitarias como promotores de un mejor y seguro vivir.

Por otra parte es necesario proveer la información básica para la gestión del riesgo, a través de un registro nacional de información con tecnología de punta (disponible a través de la web) y la implementación de programas de sensibilización y toma de conciencia tanto a los funcionarios públicos como a las comunidades que habitan en lugares vulnerables.

La tercera línea estratégica se refiere al **FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES, ESTADALES Y LOCALES QUE PARTICIPAN EN LA GIRD**, su propuesta, parte de la identificación de algunas debilidades y amenazas que exigen para su potenciación mejoras institucionales para atender la poca capacidad de articulación entre los organismos tomadores de decisiones, lo cual se refleja en la falta de continuidad en el trabajo técnico en las instituciones, en la dispersión de la información, la ausencia de políticas de gobierno causada por la permanente rotación del personal de alto nivel, expresada en limitada aplicación de normas y la politización de la gestión pública que impide lograr consensos en la toma de decisiones.

Promover el fortalecimiento institucional, en el campo de gestión del riesgo, a nivel de las instituciones nacionales, estadales y locales a través de procesos descentralizados y participativos, debe partir de apoyar la ejecución de programas y proyectos prioritarios de cooperación horizontal y de asistencia técnica, requeridos por los organismos o instituciones nacionales, estadales y locales.

BIBLIOGRAFÍA

- ▶ Aranguren María Beatriz (2008): “Creación, actualización y/o homogeneización de inventarios de desastres por eventos históricos y cotidianos a nivel de la Subregión Andina” PREDECAN
- ▶ Asamblea General de las Naciones Unidas (2000): “Declaración del Milenio”. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Tema 60 b) del programa A/RES/55/2.
- ▶ Cardona A. Omar Darío (2003): “Indicadores de Riesgo de Desastre y Gestión de Riesgos”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. Actualizado a 2007.
- ▶ Díaz Curbelo, Luis (2009-2011): “Venezuela. Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo”.
- ▶ Duque, E. (2007). Riesgo en la Zona Andina Tropical por Laderas Inestables. Revista Civismo. (Enero-Marzo) 2007 No.430. Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales – Colombia.
- ▶ EIRD (2014): Guía para la Aplicación de Criterios en la Identificación de Acciones Claves para la Planificación de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en América Latina y el Caribe. Publicado en febrero del 2014
- ▶ Jiménez, Virginia (2007): Geografía de las Catástrofes, en tomo 2, Medio Físico y Recursos Ambientales. GEO VENEZUELA. Fundación Empresas Polar. Caracas
- ▶ G.O. N° 39.599, del 21/01/2011: Ley Especial de Refugios dignos para Proteger a la Población, en casos de emergencias o desastres.
- ▶ G.O. N° 40.252, del 17/09/2013: Creación del Viceministerio para la Gestión de Riesgo y Protección Civil.
- ▶ Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2014: Indicadores Demográficos.
- ▶ Jiménez V., Liñayo A., et all. (2005). “Gestión Integral de Riesgos: Acciones para la Construcción de una Política de Estado”. Ministerio de Ciencia y Tecnología. Caracas.

- ▶ Lavell, A., et. al. (2003). La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ▶ Liñayo A. (1996). “Estudio de Factibilidad para la implementación de la carrera TSU en Manejo de Emergencias y Acción contra Desastres” FUNDAPRIS.
- ▶ Liñayo A. (2006), “¿Cambio climático o modelo de desarrollo?. Artículo publicado en las memorias del seminario binacional sobre cambio climático, Caracas.
- ▶ Liñayo A. (2007), “Vargas 99: un punto de inflexión en la conceptualización y el tratamiento normativo del riesgo de desastres en Venezuela”. Centro de Investigación en Gestión Integral de Riesgos (CIGIR).
- ▶ Liñayo, Alejandro (2011): Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y el sector privado en la reducción de riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos. Panamá. SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11
- ▶ Marteló, María Teresa (2004): “Consecuencias Ambientales Generales del Cambio Climático en Venezuela”
- ▶ Ochoa, A. (2006): Aprendiendo en torno al desarrollo endógeno. - Genatios, C: Capítulo 10: prevención de desastres, prioridad para el desarrollo. SABER ULA.
- ▶ Pérez, M. (2012): “Crónicas de Desastres en Venezuela 1530-2010”. ISBN: 978-980-6089-58-7. editorial: Consejo Nacional Electoral.
- ▶ Rastelli Montbrun Victoria Helena (2013): “Estrategia para integrar la reducción del riesgo en la gestión municipal de Chacao como elemento de la sostenibilidad”. Universidad Simón Bolívar. Tesis Doctoral.
- ▶ Revista Civismo. (Enero-Marzo) 2007 No.430. Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales – Colombia. Disponible en: http://www.geocities.com/smpmanizales/muestra_de_articulos.htm.
- ▶ Rodríguez Meneses, Luis Ysmael (2011): “Valoración de los niveles de gestión institucional de riesgos mediante el uso de indicadores, caso de estudio: sector

vivienda del área metropolitana de Mérida”. Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial

- ▶ SENPLANDES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y CAF, Corporación Andina de Fomento (2005), “Plan Estratégico para la Reducción del Riesgo en el Territorio Ecuatoriano”; Programa Regional Andino para la Reducción y Mitigación de Riesgos. Quito Ecuador.
- ▶ UN (2013): “Cumpliendo las metas del milenio. 2012” Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.
- ▶ UNISDR (2013): Informe de síntesis Consultas sobre un marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres (HFA2).

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

- ▶ www.pcivil.gob.ve
- ▶ www.gobiernoenlinea.gob.ve
- ▶ www.minamb.gob.ve
- ▶ www.funvisis.gob.ve
- ▶ www.caritas.org.ve
- ▶ www.cruzrojavenzolana.org
- ▶ www.igvsb.gov.ve
- ▶ www.me.gob.ve
- ▶ www.mpps.gob.ve
- ▶ www.estudiosydesastres.gob.ve
- ▶ www.cnti.gob.ve
- ▶ <http://online.desinventar.org>
- ▶ www.minpal.gob.ve
- ▶ www.venezuelasite.com
- ▶ www.inea.gob.ve
- ▶ www.corpoelec.gob.ve
- ▶ www.bomberoscaracas.gob.ve
- ▶ www.ingemin.gob.ve
- ▶ www.inparques.gob.ve
- ▶ www.ops.org.ve
- ▶ <http://www.gobiernoenlinea.ve>
- ▶ <http://siga.geoportalsb.gob.ve>
- ▶ <http://www.tsj.gov.ve>
- ▶ <http://www.ucv.ve>
- ▶ <http://www.derechos.org.ve>
- ▶ <http://redesastre.inia.gob.ve>



Ayuda Humanitaria
y Protección Civil

Fortaleciendo a las autoridades locales para mejorar su incidencia en las comunidades vulnerables a través de la Reducción de Riesgo de Desastre.



El presente documento ha sido elaborado con la contribución financiera de la Unión Europea, a través del Plan de Acción DIPECHO 2013 - 2014 para América del Sur - Venezuela.

Se permite copia y distribución citando la fuente, pero no se permite modificación sin previa autorización del autor.