

# **VARGAS 99: UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA CONCEPTUALIZACIÓN Y EL TRATAMIENTO NORMATIVO DEL RIESGO DE DESASTRES EN VENEZUELA.**

*Alejandro Linayo*

Centro de Investigación en Gestión Integral de Riesgos

Email [alejandrolinayo@gmail.com](mailto:alejandrolinayo@gmail.com)

## **RESUMEN**

Los procesos de cambio en las estructuras institucionales y en los marcos normativos que han sido implementados a fin de promover la reducción de desastres en las sociedades han estado siempre vinculados a la ocurrencia de grandes calamidades. Penosamente pareciera que solo los desastres vividos y sus secuelas tienen la fuerza de propiciar cambios notorios en las formas de gestionar el riesgo y esto ha demostrado ser así en Venezuela, en América Latina y en prácticamente todo el mundo. Esta tendencia se repitió nuevamente en Venezuela luego de registrarse el desastre que afectó al estado Vargas y el Distrito Capital durante los días 15 y 16 de diciembre de 1999. En esta oportunidad el desastre vivido en el 99, y las repeticiones de escenarios similares ocurridos durante los años 2001 y el 2005, han permitido que a lo largo de esta década se dieran cambios fundamentales en la manera de conceptualizar el problema del riesgo y, por ende, en la forma de normar y afrontar institucionalmente el mismo. Algunos de los aspectos más importantes de este proceso de cambio se resumen en las siguientes páginas.

**PALABRAS CLAVE:** Desastres, Gestión de Riesgos, Vargas 99

## **VARGAS 99: AN INFLEXION POINT IN THE CONCEPTUALIZATION AND NORMATIVE TREATMENT OF DISASTER RISK MANAGEMENT IN VENEZUELA**

### **ABSTRACT**

Changes on institutional structures and legal frameworks that have been implemented to improve disaster reduction capacity in our societies have always been associated to the occurrence of great calamities. Painfully it seems that only a disaster experience is strong enough to promote notorious changes in our disaster risk management capacities, and this situation happens not only in Venezuela, but in Latin-American and beyond. This kind of social behavior had been registered again in Venezuela after Vargas disaster. In this opportunity the disaster of 1999 and similar calamities suffered by the country in 2001 and 2005, have been promoting fundamental changes in our ways to understand and legislate about disaster risk management problem. Some of the most important aspects of this process are shown in the next pages.

**KEY WORDS:** Disasters, Risk management, Vargas 99.

## 1 INTRODUCCIÓN:

El incremento sostenido y exponencial en el nivel de pérdidas asociadas a la ocurrencia de los desastres que se ha registrado en las últimas décadas, ha ido propiciando, en particular en los países de América Latina, una completa revisión de la conceptualización y el abordaje normativo e institucional del problema del riesgo. No es difícil demostrar que, paradójicamente, solo los desastres que han sufrido cada uno de los países de la región han posibilitado que se generen avances en los esquemas normativos e institucionales que han sido promovidos en procura de lograr reducir este flagelo.

En el año de 1999 le toco el turno a Venezuela. Como es bien sabido, entre los últimos días de noviembre y mediados de diciembre de ese año se registró en el Litoral Central, una inestabilidad atmosférica de gran escala que produjo un incremento muy marcado en los niveles medios de pluviosidad de esas zonas. Dicho incremento saturó las cuencas de la cordillera de la costa, particularmente de aquellas ubicadas en su vertiente norte, disparando a su vez una serie de procesos geológicos e hidrológicos que generaron enormes niveles de afectación entre distintas poblaciones del estado Vargas y de otras regiones de la costa central y centro occidental del país.

En los años que siguieron a la ocurrencia de este evento, se abrió un debate nacional muy importante alrededor de las circunstancias que habían propiciado la ocurrencia de aquella calamidad y los posibles correctivos que deberían tomarse en procura de disminuir la posibilidad de que situaciones similares se repitiesen, ya fuera en esas o en otras regiones del país caracterizadas por estar ubicadas en zonas de reconocida amenaza sísmica, hidrometeorológica o geológica.

En el marco de la discusión que se originó a partir de aquel momento y que, con mayor o menor intensidad se ha mantenido a lo largo de casi una década, ha sido posible evidenciar como ha venido ganado espacio entre actores institucionales, científicos e incluso sociales, un enfoque para la reducción de los desastres articulado desde la noción de la gestión del riesgo. Este discurso pudiera caracterizarse por su empeño en mostrar a los desastres como manifestaciones sintomáticas asociadas a la falta de sostenibilidad del modelo de desarrollo imperante en nuestros países, y en sintonía con ello propone como estrategia central para propiciar un tratamiento “de fondo” del problema, la transversalización de la gestión del riesgo de desastres por parte de todos y cada uno de los actores de desarrollo del país.

La gestión de riesgos de desastres sostiene la idea de que desastres como el ocurrido en Vargas en 1999 son esencialmente una prueba de nuestra incapacidad de *con-vivir* con el territorio que ocupamos. Metafóricamente hablando, esto implica entender que los espacios geográficos que ocupamos, los ocupamos en condición de “inquilinos” del territorio, y que en el “contrato de arrendamiento” que el territorio nos entrega, se nos advierte que algunos de esos espacios serán inexorablemente objeto, en algún momento no siempre determinado, de la ocurrencia de eventos (terremotos, tormentas, erupciones volcánicas, lluvias torrenciales, deslizamientos, etc.) que, bien vale reiterar, son propios de la dinámica evolutiva de esos mismo espacios. La conclusión lógica a que nos lleva este tipo de aseveración es que se hace imperioso entender que, de no respetar algunas reglas básicas asociadas al donde y como ocupamos nuestro entorno, deberemos inexorablemente seguir pagando en el futuro, facturas importantes en vidas y bienes materiales, similares a la que nos tocó pagar en diciembre del año 1999.

El no entender los desastres como una factura que nos pasa la naturaleza por no saber negociar con ella “por las buenas” el donde y como asentarnos en su entorno, ha promovido tanto en nuestro país, como en buena parte del planeta, que estos eventos hayan sido tratados como situaciones

extraordinarias e inesperadas, producto esencialmente de una especie de “mala suerte”, y como consecuencia de ello, las medidas que han sido tomadas en procura de lidiar con este problema también han sido medidas espasmódicas, contingentes y circunstanciales. La praxis institucional predominante en este sentido se ha limitado comúnmente a labores que desarrollan las instituciones de preparación y respuesta (bomberos, cruz roja, defensa o protección civil, etc.), dejando de lado el desarrollo de esfuerzos prospectivos y/o compensatorios que permitan corregir procesos que cotidianamente propician la construcción del riesgo.

Aunque duela un poco admitirlo, la ocurrencia del desastre del año 1999 constituyó una ventana de oportunidad que propició que en esta década se dieran importantes avances nacionales en el modo de concebir y en el modo de normar ante el riesgo. Esta ventana ha logrado mantenerse en mayor o menor grado abierta “gracias” a la repetición de los escenarios de contingencia que se han dado en el país a lo largo de esta década y entre los cuales destaca las emergencias del 2001 que nuevamente se registraron en Vargas y los importantes daños que se registraron, particularmente en la población de Santa Cruz de Mora –Mérida, durante la vaguada de febrero del 2005.

## **2 MÁS Y PEORES DESASTRES EN EL FUTURO:**

Cualquier referencia a la importancia que tiene en la actualidad el desarrollar esfuerzos para reducir el impacto de los desastres pareciera ser no solo innecesaria, sino además insuficiente al considerar la aplastante evidencia empírica que los medios de comunicación presentan sobre el impacto que los desastres están dejando en el mundo a diario. Lo más preocupante de esta situación es que lo que estamos viviendo, lejos de ser circunstancial, pareciera obedecer a una tendencia claramente definida por la fatídica predicción que en los años ochenta hiciera E. Quarantelli cuando manifestó que nos dirigíamos invariablemente hacia un escenario mundial de “más y peores desastres en el futuro”.

Por mencionar solo algunos datos, durante los últimos 30 años el número de desastres y sus repercusiones en el desarrollo humano a escala mundial han aumentado invariablemente año tras año. Y si bien la información disponible entre los años 1900 y 1980 no pareciera ser completamente fiable, todos los estudios sugieren un crecimiento exponencial en las repercusiones económicas y sociales asociadas al impacto de los desastres, especialmente en los países en vías de desarrollo.

Intuitivamente pudiera pensarse que el incremento en el impacto de los desastres pudiese asociarse a un incremento en la frecuencia o severidad de lo que podríamos denominar sus “eventos disparadores”, lo que para el caso de los desastres de origen natural implicaría aceptar que hoy existen más o peores terremotos, volcanes o huracanes que antes. Sin embargo es muy importante destacar que no existen hasta el momento suficientes evidencias que sugiera que el crecimiento del impacto de los desastres en el mundo se deba a fenómenos cada vez más intensos y/o más frecuentes.

Un indicador muy interesante de este hecho se aprecia cuando se observa la variación en el número absoluto de desastres anuales registrado durante los últimos años. En este sentido se puede mencionar que diversos estudios sugieren que el número de desastres globales asociado a la ocurrencia de eventos de origen geofísico (terremotos, volcanes, etc.) varió muy poco a lo largo de la década pasada y esta tendencia tiende a mantenerse a lo largo de esta década.

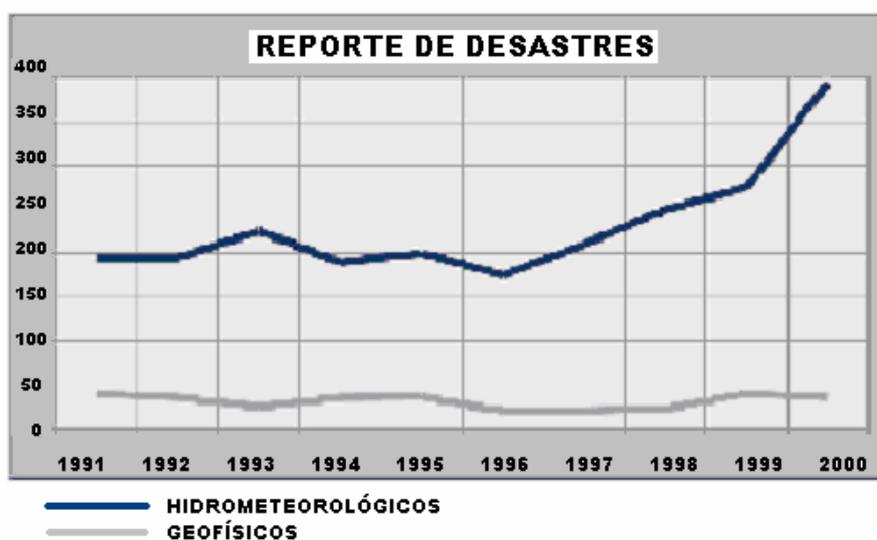


Imagen 1: Número de desastres anuales de origen natural en la década de los 90  
(Fuente: Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres)

En contraposición a las tendencias observadas con relación al número absoluto de desastres de origen geofísico, los mismos anuarios mundiales de desastres sugieren que existe un inobjetable incremento en el número de desastres de origen hidrometeorológico, y ante este hecho una corriente importante de autores sostiene que esto pudiera estar asociado a dos causas:

- a.- Cambios en los patrones climáticos globales (y que por ende los actuales regímenes de lluvia) asociados a la variabilidad climática que se ha registrado en la tierra a lo largo de los últimos milenios.
- b.- Cambios asociados a la alteración del sistema climático que se viene dando debido a la emisión descontrolada de gases invernadero y que son producto de la actividad humana.

Cualquiera de estas dos concepciones, en particular la última que es sin duda la tendencia dominante en el momento, sostienen que eventos meteorológicos generadores de lluvias torrenciales como las registradas en el estado Vargas en diciembre de 1999, seguirán ocurriendo y producto de ello debemos prepararnos a incrementos en la frecuencia y la severidad de eventos hidroclimáticos generadores de desastres.

## 2.1 ¿Cambio Climático o Modelo de Desarrollo? :

En contraposición a la posición anterior, algunos autores<sup>1</sup> han venido advirtiendo sobre la importancia de evaluar con rigurosidad la relación que pudiera existir entre el cambio climático y el impacto que están dejando los desastres, particularmente en países como los nuestros y algunos elementos neurálgicos en los cuales se sostiene esta recomendación destacan lo siguiente:

<sup>1</sup> Destacan aquí los trabajos publicados por investigadores asociados a La Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Reducción de Desastres LARED.

1.- Sin dejar de reconocer la amenaza real que el cambio climático, como hecho incuestionable, representa en términos de "más y peores desastres en el futuro", se debe tener mucho cuidado a la hora de asociar el incremento en el número de desastres de origen hidrometeorológico que se ha registrado últimamente en nuestros países a un cambio inesperado en nuestros regímenes de pluviosidad.

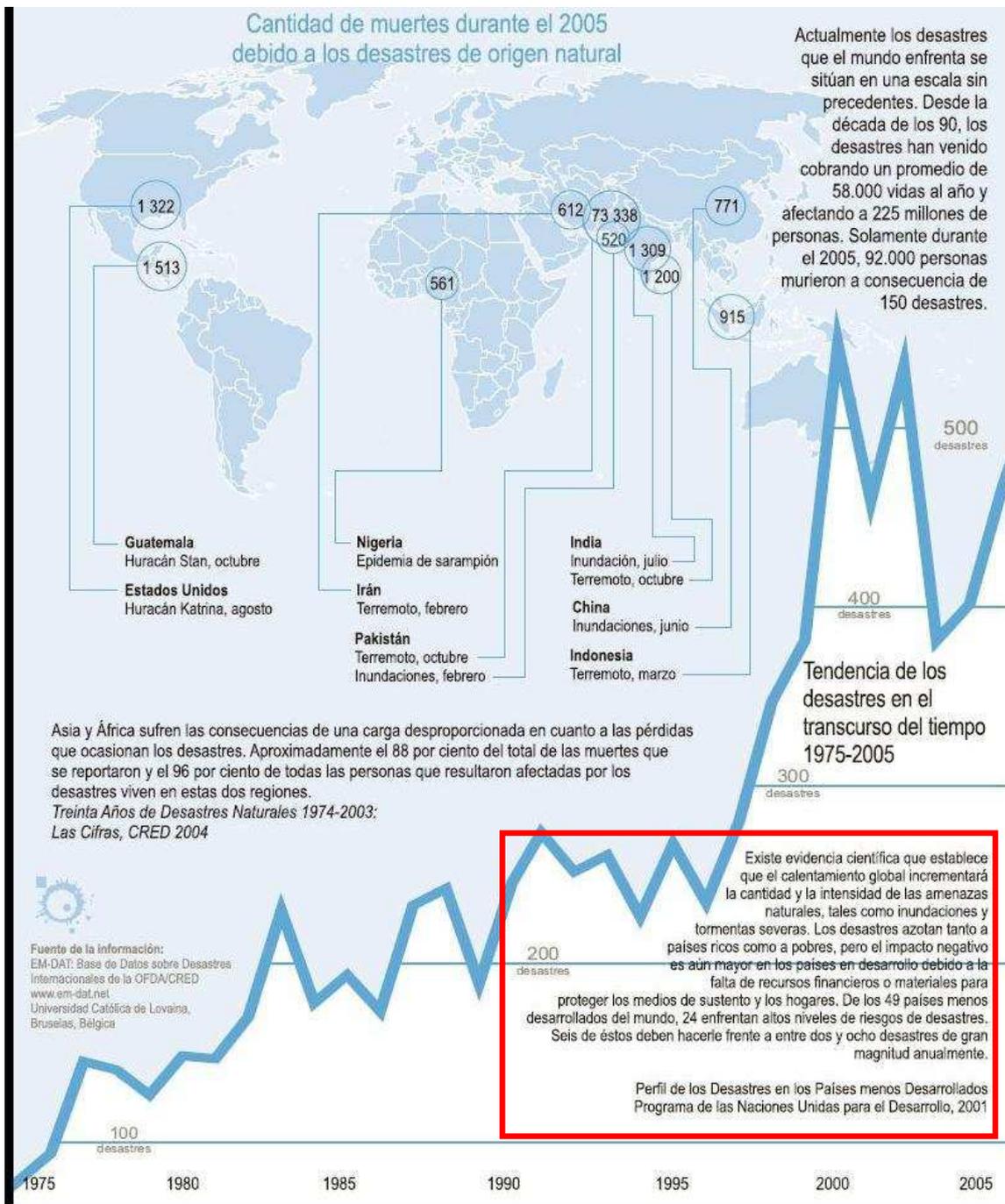


Imagen 3: Tendencia de los desastres en período 1975 – 2005 (fuente: Estrategia Internacional para la Reducción de Los Desastres ERID). Obsérvese las aseveraciones de la esquina inferior derecha.

2.- Es importante recordar que existen evidencias sólidas que demuestran que todos los eventos hidrológicos que han originado desastres durante los últimos 50 años en nuestro país (incluyendo obviamente el de Vargas en el 99), son eventos de reconocida recurrencia histórica y con periodos de retorno más o menos conocidos, y que la diferencia en los niveles de daños registrados entre los últimos eventos y sus antecesores está más asociada a un incremento en niveles de exposición-vulnerabilidad de nuestros asentamientos urbanos, que a cambios en las características de los fenómenos (lluvias) desencadenantes.

3.- Es importante destacar que lo peligroso de centrar el problema del incremento del impacto de los desastres exclusivamente en el tema del cambio climático para países como el nuestro es que ese discurso pone el *locus* del problema fuera de los ámbitos de competencia de los actores políticos responsables del desarrollo local, y esto promueve que el cambio climático se convierta en una “excusa perfecta” para que gobernantes irresponsables e/o inconscientes sigan haciendo barbaridades en términos de la consolidación de escenarios de vulnerabilidad y riesgo y, cuando los desastres pasen factura, se le pueda achacar la culpa de lo ocurrido, en lugar de a “la naturaleza” o “a Dios”, a los países industrializados.

A manera de ejemplo sobre lo expuesto vale la pena citar los resultados del estudio que desarrollaron los profesores Marbella Dugarte, Jaime Laffaille y Carlos Ferrer sobre las causas del desastre que afectó a la población de Santa Cruz de Mora en febrero del año 2005. En este trabajo se muestran en detalle como mucho de los daños registrados se debieron a la construcción de infraestructura inadecuada en los antiguos cursos de los ríos y quebradas. Estas obras propiciaron la generación de diques temporales que, a la larga causaron los mayores niveles de daño. Destaca también en este estudio un minucioso análisis aerofotográfico del área que fue afectada durante el desastre y en dicho análisis se comparan fotografías aéreas tomadas en 1967 y en 1994, apreciándose claramente no solo como fueron ocupándose gradualmente los márgenes del río Mocotíes, sino como, para poder construir la vía perimetral que flanquea el lado sur de esa población, fue desviado el cauce original del río, representado en la línea azul de la fotografía de la derecha de la figura 4.

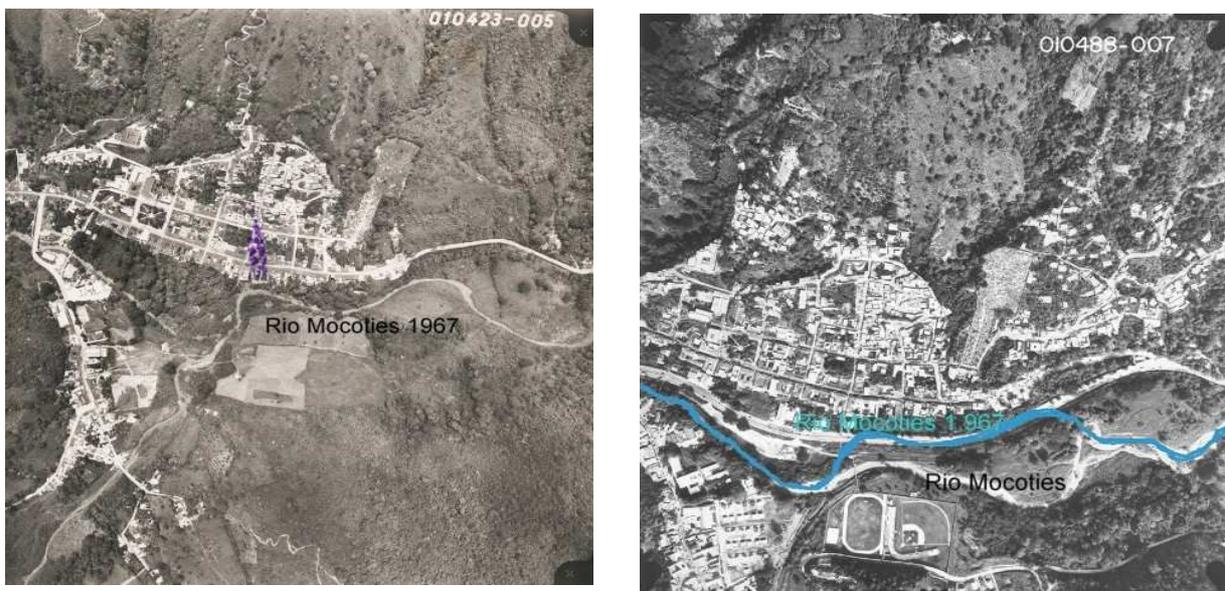


Imagen 1.5: Análisis aerofotográfico que evidencia el desvío que se hizo del cauce original del Río Mocotíes (fuente: Ferrer, Laffaille y Dugarte). Contrastan en las fotografías el margen original (en azul) y el que se le dio al río Mocotíes a fin de poder construir la vía perimetral que atraviesa el valle.

### 3 APRENDIENDO POR LAS MALAS

El análisis de situaciones como las descritas en los párrafos anteriores dio pie a que a lo largo de la primera década de este siglo se registrara en el país un proceso reflexivo y de intensa discusión sobre la naturaleza del problema de los desastres y las posibles formas como dicho problema debería ser abordado por el Estado y la sociedad nacional.

Aún cuando es un hecho que el desastre de Vargas 99 constituyó el punto de partida en los procesos que finalmente posibilitaron los cambios en la conceptualización y el tratamiento normativo que se han dado a la problemática de los desastres recientemente, es justo reconocer que estas discusiones ya venían dándose de manera muy intensa en otros países de la región en los que también se habían registrado desastres muy importantes algunos años antes.

Una referencia obligatoria que debe hacerse en este sentido es el proceso de discusión y los avances que se dieron en el Caribe y Centroamérica como resultado del aprendizaje que dejó el paso del huracán Mitch entre octubre y noviembre de 1998. Este evento fue catalogado en su momento como el cuarto huracán más devastador del siglo XX y el más mortífero del siglo en todo el hemisferio norte. Mitch, que llegó a las costas de Centroamérica el 26 de octubre, disparó procesos hidrogeológicos que llevaron a la muerte a más de 12.000 personas, hubo miles de desaparecidos y al menos dos millones de desplazados.

Y se siguiésemos buscando referencias regionales o globales anteriores a Mitch que sirvieron dieron pie a avances en la conceptualización y el tratamiento del riesgo en la región podríamos seguir citando antecedentes como los efectos que dejó el fenómeno del Niño en el 97-98, el terremoto del Limón en Costa Rica, La Tormenta Gert en Honduras, el Huracán Joan en Nicaragua, el Desastre de Armero en Colombia y el Terremoto de México en el 85, etc. Todos estos eventos dieron pie a avances hacia nuevas formas organizacionales promovidas a fin de tratar de promover mejores prácticas orientadas a la reducción de los desastres.

Ahora bien, si nos preguntásemos por el punto de arranque de este proceso. Por el momento en que en el mundo occidental se comenzaron a considerar los fundamentos de de la gestión del riesgo de desastres, podríamos sostener que, sin dejar de reconocer que la existencia de desastres ha acompañado desde siempre a lo humanidad, el problema de la gestión de los desastres es un problema que arranca con la modernidad, hace unos tres siglos atrás. Y es que con la llegada de la modernidad se dio un salto muy importante en la valoración de la causalidad de los desastres. Este salto dejó atrás una postura *providencialista* ante el tema que en mayor o menor grado había acompañado a la humanidad hasta ese entonces y que se sostenía esencialmente en la idea de que la ocurrencia o no de desastres estaba en las manos de actores y circunstancias ubicados en un contexto ajeno y superior al contexto del ser humano. Conviene aclarar aquí que, si bien la incertidumbre respecto al futuro existió siempre entre los grupos humanos, prevalecía en éstos una práctica de divinización que, si bien no garantizaba ninguna certeza, si legitimizaba un conjunto de prácticas socialmente preestablecidas cuyo cumplimiento se focalizaba en evitar que las acciones y las decisiones humanas no despertaran la ira de los dioses.

Con el cambio profundo en la configuración del universo social que se gestó tras la llegada de la modernidad a Europa y la casi inmediata emergencia, extravención y expansión de dichos cambios al contexto mundial, especialmente durante los siglos XVII y XVIII, se comenzó a cuestionar las concepciones que habían imperado hasta entonces alrededor de la causalidad de los desastres. Y un elemento que disparó estas discusiones entre los intelectuales de la época fue el terremoto que azotó a la ciudad de Lisboa, Portugal, en el año de 1755.



Imagen 2.2: dibujo de J. P. Le Bas, "Ruinas de la Plaza del Patriarca después del terremoto de Lisboa de 1755 (tomado de: Lanzeta M. UBA. Buenos Aires - Argentina 2005).

En aquel entonces Lisboa era una de las ciudades más importantes de Europa, en su seno se desarrollaba una importante actividad comercial y cultural y, como ocurría en la mayor parte de las capitales europeas, se gestaban corrientes importantes de pensamiento modernista. Es en este contexto que se presenta un potente terremoto que acabo con buena parte de la infraestructura urbana de aquel entonces y, como era de esperarse, de inmediato surgieron voces que señalaban que la tragedia vivida no era más que un castigo divino provocado por la aptitud irreverente y contestataria de las corrientes ideológicas que se gestaban por aquellos días.

Algunos de los documentos más hermosos que describen estas discusiones son una serie de cartas que se enviaron los pensadores franceses Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y François Marie Atouet (1694-1778), mejor conocido por el nombre de Voltaire. En esta discusión Voltaire sostenía el carácter providencialista del terremoto y acusaba a la naturaleza de lo ocurrido, sin embargo Rousseau dudaba de estos argumentos y sugería en su lugar que lo ocurrido era producto de la forma irresponsable como el hombre había procedido a urbanizar los espacios en que se había asentado la ciudad. En este sentido, un extracto de una carta que le escribió Rousseau a Voltaire en agosto de 1756 sostenía lo siguiente:

*“La Naturaleza no construyó allí veinte mil casas de seis a siete pisos, y si los habitantes de esta gran ciudad hubieran estado mas uniformemente distribuidos y más livianamente acomodados, el daño habría sido mucho menor y, a lo mejor, hasta insignificante.”*

*J.J. Rousseau agosto 1756*

*(Fuente: Masters and Kelly, 1992, p.110; traducción propia)*

Afirmaciones como ésta han propiciado que diversos autores consideren al terremoto del Lisboa de 1775 no sólo como el primer desastre de la modernidad, sino que además se considere a este evento como precursor del enfoque vigente que caracteriza al tratamiento del riesgo urbano. Este punto de vista, como ya mencionáramos, parte del principio de que lo que ocurre durante un desastre como el ocurrido en Venezuela en 1999 es esencialmente producto de fallas al gestionar nuestra incorporación al entorno que ocupamos.

Vale destacar nuevamente aquí que, tal y como lo referimos anteriormente, pareciera ser la ocurrencia de desastres el único motor de cambios valido en el tratamiento del riesgo que conocemos. Son los desastres los que han promovido en nuestro país, en nuestra región y en el mundo, nuevas aproximaciones conceptuales al tema, nuevas formas institucionales para su tratamiento, nuevos marcos legales, etc. Cuesta reconocerlo, pero cada paso adelantado en el tratamiento del tema, en particular en las últimas décadas, hemos debido pagarlo en gran cantidad de pérdidas humanas y materiales, y este hecho no puede dejar de invitarnos a reflexionar sobre cuál es el alcance de eso que llamamos “racionalidad” y que nos caracteriza como especie.

#### **4 DE LOS AVANCES NACIONALES DURANTE EL PERIODO 2000-2009:**

Como era de esperarse, el desastre de Vargas del 99 propició una cascada de situaciones de distinto tipo que generaron a lo largo de esta década cambios importantes en el tratamiento institucional de la problemática del riesgo de desastres en el país.

No es fácil ser exhaustivo a la hora de enumerar todos los esfuerzos, todos los logros ni todos los tropiezos registrados en procura de evolucionar nacionalmente en el tratamiento del riesgo de desastres, y esto es así porque, al igual como ocurrió en otros países de la región durante la década de los ochenta y noventa, el proceso de reingeniería institucional que se dio luego de la tragedia de Vargas 99 fue un proceso muy poco organizado, desarticulado, en el que el tema “explotó” en el seno de la opinión pública nacional, y al poco tiempo comenzó a percollar en los espacios institucionales.

Como era de esperarse, la atención inicialmente estuvo centrada alrededor de lo que estaba ocurriendo. El tema era las consecuencias de la tragedia y las labores de carácter asistencialista que se prestaba a las víctimas directas del evento, sin embargo, al poco tiempo se comenzó a dar cabida al desarrollo de esfuerzos orientados a tratar de diagnosticar las causas de lo ocurrido y de proponer correctivos, y este fue un proceso casi cacofónico en el que estuvieron involucrados entes gubernamentales, organismos de ayuda internacional, universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, actores políticos, etc.

Sin ánimo de desconocer las múltiples iniciativas que fueron emprendidas en el país y que de distinta manera han modificado nuestra forma de conceptualizar y normar en función del riesgo de desastres, nos atreveríamos a mencionar a continuación seis experiencias que desde nuestro punto de vista tuvieron una influencia muy marcada en este proceso:

1. Programa de Gestión de Riesgos y Reducción de Desastres del MCT
2. Ley de Protección Civil y Administración de Desastres
3. Comisión Interministerial para la Prevención y Mitigación de Riesgos.
4. Alocución Presidencial del 13 de febrero del 2005
5. Comisión Presidencial para la Gestión de Riesgos
6. Ley de Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos

Procederemos a continuación a describir brevemente cada uno de los casos citados:

##### ***4.1.- Programa Gestión De Riesgos y Reducción de Desastres del Ministerio de Ciencia y Tecnología***

El programa de investigación aplicada en gestión de riesgos y reducción de desastres fue implementado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología tan pronto este fue creado y el mismo se mantuvo operando como uno de los programas bandera de este ministerio tal entre los años 2000 y 2005. En el marco de esta iniciativa el Ministerio de Ciencia y Tecnología decidió impulsar acciones orientadas a diagnosticar de la manera más rigurosa e integral posible, la problemática del riesgo de desastres del país y el diseño de herramientas científico-tecnológicas que permitan mejorarla.

El objetivo que se estableció para este programa fue el “Desarrollar un conjunto coherente, factible y sostenible de propuestas, estrategias e instrumentos que, desde una plataforma científica, multidisciplinaria e integral, permitan asesorar al Estado, a las comunidades y a las instituciones nacionales a mejorar sus políticas y programas de gestión del riesgo y reducción de desastres.”

A los fines de desarrollar una valoración sistemática y completa de la problemática nacional de la gestión de riesgos y la reducción de desastres, en el marco de esta iniciativa se realizó en el año 2000, un diagnóstico muy completo del problema del riesgo en el país que contó con una gran participación de investigadores y expertos en el tema. A estas reuniones acudieron, especialistas asociados a unas 77 instituciones, tanto nacionales como latinoamericanas, que fueron consultados con relación a su visión sobre el estado actual de la gestión de riesgos en el país, sus problemas, causas y posibles mecanismos de intervención.

Como resultado de este esfuerzo se generó un diagnóstico general y un plan de trabajo con proposiciones concretas en tres planos: El primero orientado a la reorientación de las políticas nacionales existentes ante el riesgo y los desastres, el segundo dirigido a la identificación de lineamientos para promover la investigación y el desarrollo tecnológico en el área, y el tercero orientado a identificar una agenda concreta de proyectos de investigación de carácter prioritario que fue abierta al país a fin de generar productos concretos que se consideraron necesarios a fin de mejorar el nivel de desempeño de las instituciones públicas y privadas involucradas con la gestión del riesgo y los desastres en sus distintas vertientes.

En función de esta agenda se identificaron doce líneas maestras de acción en las que a su vez se distinguieron 87 problemas específicos de investigación que debían ser atendidos, lo cual dio pie a que en los años 2001 y 2003 se abrieran dos convocatorias públicas destinadas al financiamiento de los proyectos de investigación que fueron identificados como prioritarios. En respuesta a aquel llamado fueron recibidos cerca de 250 proposiciones, de los cuales fueron finalmente aprobados un total de 37 proyectos por un monto de 4.291 millones de bolívares.

Vale destacar que, más allá de los resultados concretos asociados a la agenda de investigación aplicada que fue financiada por este programa y de la que, como usualmente ocurre, algunos resultados fueron excelentes y otros bastante cuestionables, lo más significativo de esta experiencia fue que propició que el Ministerio de Ciencia y Tecnología fuese durante varios años un punto focal de convergencia y promoción de la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional e incluso a nivel regional, y como resultado de ello fue posible promover el discurso de la gestión del riesgo en múltiples espacios de coordinación intergubernamental que se dieron a lo largo de esta década.

#### ***4.2.- Ley de Protección Civil y Administración de Desastres***

En el marco de la primera ley habilitante que la Asamblea Nacional aprobó a fin de concederle poderes especiales al ejecutivo nacional a fin de que éste pudiese reorganizar de manera expedita parte importante de la estructura del Estado, se dio la creación del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, derogándose a su vez el modelo del Sistema Nacional de Defensa Civil que existía en el país desde el año de 1971.

Este cambio se consolidó con la aprobación en Consejo de Ministros del decreto 1557 del 13 de noviembre del año 2001, el cual incorporó cambios importantes en el enfoque y orientación de la estructura institucional vigente, entre los que merece destacarse los siguientes:

- 1.- Se sustituía el “macro sistema” Nacional de Defensa Civil que estaba estipulado en el hasta entonces vigente Reglamento parcial número 3 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (y que le atribuía a este la responsabilidad de la prevención, la mitigación, la preparación, la alerta, la respuesta, la rehabilitación, la reconstrucción, los accidentes aeronáuticos, los incendios forestales, etc., etc.), por un Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres focalizado en la preparación, respuesta y coordinación institucional ante desastres.
- 2.- Se promueve la diferenciación de las funciones de los organismos de gestión de emergencias de la de los de gestión de desastres.
- 3.- Se promueve que actividades propias de la acción interinstitucional como la prevención y la mitigación de riesgos y/o la reconstrucción de escenarios afectados por desastres dejen de ser entendidas como tareas que están bajo la responsabilidad directa del organismo de gestión de desastres.
- 4.- Se adscribió el organismo de protección civil y administración de desastres al SISTEMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS, un sistema que, vale la pena mencionar, no existía en el momento que la ley fue aprobada, y que vino a consolidarse en la Ley de Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos que se aprobó el 9 de enero del 2009.

En el marco de la aprobación de este instrumento legal se dieron enfrentamientos de ideas y opiniones muy marcados. De las dos corrientes más fuertes que entonces se enfrentaban, una de estas sostenía la necesidad de convertir a esta organización en una suerte de ente supraministerial encargado de dar lineamientos al resto del aparato institucional del país y que por ende exigía un marco legal que elevara su jerarquía y le permitiera reportarle directamente al Presidente de la República. Por otro lado se promovía la consolidación de una organización que operara como el órgano de seguridad y defensa encargado de fortalecer las capacidades sociales e institucionales de preparación y respuesta ante casos de desastres, siendo esta última la propuesta que resulto finalmente aprobada.

#### ***4.3.- Comisión Interministerial para la Prevención y Mitigación de Riesgos del MPD.***

Entre los años 2002 y 2003 funcionó en el seno del Ministerio de Planificación y Desarrollo una Comisión Interministerial encargada de discutir formas de promover la prevención y mitigación de desastres entre los distintos actores de desarrollo sectorial del país. Esta comisión estuvo integrada inicialmente por los viceministros de ambiente, infraestructura, vivienda, ciencia y tecnología, educación y planificación y desarrollo, y se llegó a reunir quincenalmente de manera más o menos permanente entre finales del año 2002 y mediados del año 2003.

Esta experiencia constituyó el primer espacio permanente de discusión entre actores gubernamentales de alto nivel que se dedicó específicamente a fomentar prácticas de prevención y mitigación de riesgos entre los entes encargados del diseño e implementación de políticas sectoriales de desarrollo del país. Y si bien es cierto que diversas razones (entre las que destaca la alta rotación de los representantes institucionales que a ella asistían) impidieron que el número de productos concretos emanados de este equipo fuera significativo, constituyo un espacio muy importante de articulación y aprendizaje interinstitucional que permitió que en el futuro inmediato el tema pudiera seguir abriéndose espacios.

#### **4.4.- Alocución Presidencial Del 13 De Febrero Del 2005.**

Durante la primera semana de febrero del año 2005, justo cuando el tema comenzaba a desdibujarse en el listado de prioridades de las instituciones, un sistema de vaguadas propició nuevamente una serie de lluvias intensas que desencadenaron diversos escenarios de emergencia y desastres en estados como Mérida, Táchira, Zulia, Falcón, Yaracuy y, nuevamente, Vargas.

El domingo 13 de febrero, el Presidente del país procedió a realizar una lectura comentada sobre un brevísimo documento que se le hizo llegar por vía de algunos funcionarios de alto nivel adscritos al Ministerio de Ciencia y Tecnología. En este documento se hacía un llamado a la reflexión sobre la manera como se estaba lidiando con la problemática de la reducción de los desastres en el país y se proponían algunos lineamientos generales de acción que pudieran corregir las deficiencias.

A continuación se anexa una transcripción de un extracto de aquella alocución, la cual fue transcrita y difundida posteriormente por el Ministerio de Comunicación e Información:

*“Bueno, miren, un documento que produjo el Comité de Gestión de Riesgo, así se llama el comité que he creado, es una de las decisiones que he tomado y es una decisión orientada por un enfoque distinto, por un enfoque integral. (...) Él es el autor de este papel de trabajo sobre Gestión de Riesgo en el que creo están muy, pero muy concentrados, condensados, muy claro acerca de por dónde debemos ir, lo voy a leer, leo, presten atención al máximo, les ruego: De la administración de desastres hacia la gestión de riesgo. Repito, es un poco hacia dónde debemos ir, de dónde, hacia dónde, la “administración de los desastres”, que es lo que estamos haciendo, respondiendo a los desastres, administrándolos, en crisis y lo que él propone es que marchemos hacia un modelo de gestión de riesgo integral que incluya lo preventivo, voy a leer: “Históricamente la ocurrencia de desastres socio-naturales en Venezuela ha causado consecuencias nefastas y esta situación ha tendido a agravarse en los últimos años. Múltiples estudios desarrollados hasta la fecha apuntan a que los eventos naturales: terremotos, inundaciones, deslaves, etc., -generadores de desastres-, se seguirán presentando en el tiempo”. Oigámoslo bien, “... se seguirán presentando en el tiempo dado que dichos eventos, lejos de ser fenómenos aislados y circunstanciales, constituyen parte de la dinámica de los procesos naturales que se dan en nuestro territorio”. Es un poco, comento, como los huracanes en el Caribe, el que pase nunca será el último, este primer párrafo es muy apropiado para la reflexión y lo voy a repetir: “Históricamente la ocurrencia de desastres socio-naturales... - socio-naturales, vean el enfoque, generalmente uno tiende a decir, esto es un desastre natural, son desastres socio-naturales-...en Venezuela han causado consecuencias nefastas y esta situación ha tendido a agravarse en los últimos años. Múltiples estudios desarrollados hasta la fecha apuntan a que los eventos naturales: terremotos, inundaciones, deslaves, etc., generadores de desastres, se seguirán presentando en el tiempo dado que dichos eventos, lejos de ser fenómenos aislados y circunstanciales, constituyen parte de la dinámica de los procesos naturales que se dan en nuestro territorio. -Sigo leyendo-: “Paralela a la situación anterior, la consolidación de modelos inadecuados de desarrollo urbano y rural han propiciado que las condiciones de vulnerabilidad del país sean, en la actualidad, sumamente graves. Son innumerables los ejemplos de vastas inversiones en infraestructura de desarrollo de todo tipo, tanto de carácter público como privado, caracterizadas por estar ubicadas en zonas de alta amenaza -entre paréntesis- (terrenos sujetos a deslizamientos, áreas inundables, áreas de alta sismicidad, etc. -Cierra paréntesis- ...y en condiciones no aptas para resistir eventos naturales que, aunque no sabemos cuándo, tenemos la certeza de que ocurrirán -paso al tercer párrafo- A la hora de tratar de identificar las causas que han propiciado la existencia en el país del*

complejo escenario de riesgos ya descritos, no es difícil percatarse de que el Estado venezolano, en particular las instituciones públicas rectoras de los procesos de desarrollo, han jugado un papel protagónico, por acción o por omisión, en la conformación de este indeseable escenario”. Causas, ciertamente, las instituciones públicas, nosotros estamos obligados por la Constitución, por las leyes, por compromiso, a tomar acciones al respecto y es lo que hemos estado analizando y dando lineamientos estratégicos. Sigo leyendo: “Durante un poco más de tres décadas, específicamente a partir del año 1971, 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 o una vez desatados. El escenario institucional descrito ha propiciado un enfoque de la problemática de los desastres sesgados en un ámbito eminentemente asistencialista que, sin desmerecer su importancia, dejaba de lado la tarea de implementar correctivos para evitar que los escenarios de riesgos nacionales siguiesen siendo construidos. Se trata, pues, de un esquema en el que cientos de instituciones han ido construyendo escenarios de riesgos, mientras que instituciones como Protección Civil, los bomberos, etc., se dedican a auxiliar a los heridos y a atender damnificados. La gestión de riesgo, -que es a donde debemos ir, comparto esta tesis plenamente profesor Liñallo-, “La gestión de riesgo 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 en sus causas, la gestión de riesgos debe aplicarse como una política de Estado y, por ende, invita a que su implementación sea de carácter concurrente... -una política de Estado y una implementación de carácter concurrente- de carácter concurrente. En nuestro país se han dado algunos pasos importantes, pero insuficientes, en ese sentido, por ejemplo, se ha establecido legalmente que la protección civil es un subsistema de la Gestión Integral de Riesgo que se debe avocar a las consecuencias, queda de parte del Estado internalizar procesos que permitan incidir en las causas”. He terminado la lectura de este papel de trabajo. Este papel de trabajo debe servirnos para la elaboración del decreto respectivo para crear, es decir, para activar la decisión que he tomado anoche, entre otras cosas o entre otras medidas y planes estructurales, he decidido aceptar o convertir en decisión la recomendación que me ha hecho el Comité que nombre apenas antes de ayer. Hace tres días he designado un Comité, le agradezco mucho a todos los ministros y funcionarios y servidores que han trabajado en este Comité, porque es un Comité que ha sido capaz de mirar más allá de ese horizonte asistencialista sin dejar de atender la emergencia y ha producido un material que se ha convertido en decisión, una primera decisión estratégica, gracias a todos los equipos que han trabajado en esto, en la elaboración de este primer papel de trabajo, este primer documento y en este primer menú de decisiones, para darle a esto un carácter mucho más firme, de política de Estado. Ese Comité que fue creado para hacer, en primera instancia, una evaluación y recomendaciones sobre la marcha en la Sala Situacional y funcionó muy bien, ahora se ha convertido en un Comité permanente, en un Comité Permanente de Gestión de Riesgo que estará bajo la jefatura del Ministro de Interior y Justicia, para quien pido todo el apoyo de todos los ministerios, viceministerios, organismos, instituciones civiles, militares, Gobierno nacional, gobiernos estatales, gobiernos regionales, etc., para que esto funcione de manera bien coordinada...”

#### **4.5.- Comisión Presidencial Para La Gestión De Riesgos**

Como resultado inmediato de los anuncios que se hicieron en el marco de la alocución presidencial referida anteriormente, se constituyó un comité de trabajo que convocó una serie de reuniones con diversos actores nacionales relacionados con el tema. De estas reuniones se conformaron a su vez

distintas comisiones técnicas que se abocaron a abordar aspectos asociados al riesgo sísmico, los riesgos hidrometeorológicos, los riesgos geomorfológicos y finalmente una dedicada a debatir sobre la conceptualización y proponer un sistema nacional de gestión de riesgos.

Con el decreto que puso en funcionamiento la Comisión Presidencial para la Gestión de Riesgos, fue posible establecer un espacio semanal de coordinación interinstitucional para la promoción, discusión y diseño de propuestas orientadas a fomentar la gestión de riesgos de desastres en el seno de la estructura del Estado. A sus reuniones semanales asistían regularmente los ministros de las carteras de ambiente, ciencia y tecnología, vivienda, infraestructura, defensa y relaciones interiores, y esta asistencia se mantuvo de manera más o menos constante un poco más de un año, lo que constituyó una experiencia única y sin antecedentes en el país ni en la región.

Algunos avances interesantes se registraron durante este periodo de trabajo: varios ministerios desarrollaron propuestas para la evaluación de obras y programas que venían ejecutando desde una perspectiva de riesgos y de sostenibilidad, se propusieron iniciativas para el desarrollo de estudios detallados de los niveles de riesgo urbano de los principales centros poblados del país, se propuso la articulación de redes de aliados para la gestión de riesgos, se adelantó en la caracterización de riesgos hidrogeológicos en los principales sistemas de cuencas y se propusieron algunas obras para la mitigación de los mismo, se incorporaron elementos de gestión de riesgos en el marco del plan de recuperación del estado Vargas “Plan Vargas 2005”, etc.

Sin embargo, el avance real que se logró en el marco de esta coyuntura política única, fue, por decirlo de alguna manera, tibio, debido a varias circunstancias entre las que destacan la oposición férrea que hizo la Dirección de Protección Civil a los cambios que se propusieron y en menor medida, a la productividad real que se logró obtener del gran número de comisiones y subcomisiones de trabajo que se pusieron a trabajar. Otro aspecto importante que impidió obtener mayores avances en el área obedeció a que la agenda de trabajo de este equipo de alto gobierno comenzó a coparse con temas asociados a la contratación y el seguimiento de obras de reconstrucción (reposición de puentes, reparación de vías, construcción de viviendas para damnificados, etc.), y esto hizo que poco a poco el tratamiento de lo urgente fuera imposibilitando el abordaje de lo importante.

Finalmente ocurrió lo de siempre, lo mismo que ha acontecido ante iniciativas similares registradas en el país y en la región: El tema se va enfriando en la matriz de opinión pública y por ende, en la agenda de los tomadores de decisiones, las prioridades cambian, los actores del alto gobierno se ven obligados a enfrentar otro tipo de problemáticas de carácter institucional, social económica o política, los ministros se ven obligados a delegar en representantes su asistencia a estas reuniones, los cuales a su vez delegan en el “representante del representante”, y así el espacio de construcción colectiva, y la oportunidad fueron desapareciendo gradualmente por inanición.

#### ***4.6.- Ley De Gestión De Riesgos Socionaturales Y Tecnológicos***

Probablemente una de las consecuencias más interesante del impulso político que le dio a la gestión de riesgos la alocución presidencial del 2005, fue la reaparición en el seno de la Asamblea Nacional de un proyecto de ley cuyos antecedentes se remontaban al año 2001 y que llevaba como nombre “Anteproyecto de ley Orgánica de Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos”.

Esta propuesta originalmente había sido preparada y promovida por un puñado de técnicos y especialistas nacionales comprometidos con el tema de la gestión del riesgo, en el marco del impulso que le dio al tratamiento de estos temas el desastre de Vargas del 1999 y las emergencias que

posteriormente suscitaron en la misma región las lluvias del año 2001. A finales del 2005, un puñado de diputados de la Asamblea Nacional que integraban la casi extinta Comisión para la Recuperación y Reconstrucción del Estado Vargas, previo a un periodo muy breve de contacto con especialistas en el área, recuperan el anteproyecto de ley del 2001 y lo incorporan como parte de la agenda de la Comisión de Ambiente, la cual somete a primera discusión esta propuesta ante la plenaria, resultando aprobado unánimemente por el cuerpo legislativo.

A partir de su aprobación en primera discusión se dio nuevamente un proceso complicado y extenso de negociación orientado a validar los contenidos originales de esta propuesta. Nuevamente aquí los defensores del *status quo* mantuvieron una férrea oposición a los cambios que se proponían. Se hicieron gran cantidad de reuniones, debates, presentaciones públicas tanto en la capital como en buena parte del país, a fin de validar esta propuesta legal, hasta que finalmente la ley fue sancionada en segunda discusión por la asamblea nacional el 3 de julio del 2008 y salió publicada en Gaceta Oficial el 9 de enero del año 2009.

La Ley de Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, a la cual se le quitó el carácter de “orgánica” por decisión del tribunal supremo de justicia del emanada el 21 de octubre del 2008, constituye en este momento una instrumento legal pionero por el enfoque y el tratamiento integral que promueve ante la problemática de los desastres, y esto ha sido reconocido de esta manera por distintos entes nacionales e internacionales. La ley además promueve lineamientos y directrices orientadas a que todos y cada uno de los actores del desarrollo sectorial nacional incorporen el tratamiento del riesgo como un condicionante obligatorio que debe ser considerado a fin va garantizar la sostenibilidad de sus esfuerzos. En su contenido se encuentran gran cantidad de disposiciones orientadas a fortalecer las capacidades de gestión de riesgos de los actores sociales, institucionales, de los entes del conocimiento y de los actores del desarrollo, mediante estrategias centradas en la transversalización.

Si bien es cierto que esta ley constituye un avance fundamental en lo normativo, existen retos muy importantes que deben ser asumidos en los próximos años a fin de poder garantizar la implementación de lo que se establece en su articulado, el cual, por ser justamente tan “transversalizador” y generalista, dificulta la adopción de medidas concretas de acción por parte del conjunto de actores nacionales a los que ella hace referencia explícita en su articulado. El riesgo que corremos de no hacer este esfuerzo es que este instrumento quede solo como una declaratoria de “buenas intenciones”, sin mayores implicaciones concretas, y esto es algo que debemos evitar todos y cada uno de los que durante años hemos promovido un tratamiento más sensato del riesgo de desastres en el país.

## **5 ¿CONCLUSION?**

Hay que tener cuidado a la hora de pretender “concluir” algo sobre lo que en estas páginas se ha resumido y esto lo planteamos debido a que, obviamente, los procesos complejos que aquí han sido descritos están lejos de haber concluido. De hecho, bien podríamos afirmar que estamos aún en presencia de, citando a un conocido comunicador social, “acontecimientos en pleno desarrollo”.

Lo que si resulta innegable es que lo ocurrido en Vargas en 1999, ha propiciado que una nueva concepción sobre la problemática de los desastres haya logrado espacios muy importantes en el país. Este nuevo enfoque ha procurado hacernos ver que los desastres que hemos sufrido en los últimos años no son más que manifestaciones sintomáticas de problemas de fondo existentes en el modelo de desarrollo que ha privado en el país y en el mundo hasta ahora y que mientras la concepción de nuestro progreso nos niegue la posibilidad de asumir el cuidado y la convivencia con nuestro entorno, estaremos indefectiblemente condenados a sufrir grandes desastres en el futuro.

Sin desconocer los avances que se han dado a lo largo de esta década, es importante destacar que el problema de fondo que enfrentamos constituye un problema global centrado en que la noción epocal vigente de “desarrollo”, en cualquiera de sus formas actualmente concebidas, se orienta de una manera u otra orientada a concebir al mundo como un enorme instrumento a nuestra disposición y puesto allí exclusivamente para el logro de nuestros fines.

El esfuerzo entonces que debemos desarrollar apunta a profundizar la cuestionable noción vigente del desarrollo sostenible en un plano en el que se aliente la convivencia y el cuidado de nuestro entorno no solo en términos de garantizar su permanencia como objeto de explotación o instrumento de uso en el futuro, y mientras esta transformación no se logre, tal y como lo ha advertido Wilches Chau, el carácter de “natural” de los “desastres naturales” seguirá prevaleciendo, no porque estos sean fenómenos que se “originan en la naturaleza”, sino porque serán siempre consecuencias “naturales” del modo de concebir nuestro quehacer en el territorio que ocupamos.

## **5 Referencias.**

Quarantelli, E. L., (1988), “Future disasters in the United States: More and worse.” - Preliminary Paper # 125. Disaster Research Center. Universidad de Delaware.

Liñayo A. (2006), “¿Cambio climático o modelo de desarrollo?.” – Artículo publicado en las memorias del seminario binacional sobre cambio climático, Caracas.

Laffaille J., Ferrer C., Dugarte M., “Estudio preliminar de alguno de los efectos geomorfológicos del evento meteorológico observado el día 11 de febrero del año 2005.” Informe Técnico elaborado por la Fundación para la Prevención del Riesgo Sísmico.

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.

Liñayo, A. (2002). “Una aproximación sistémico interpretativa a la Gestión de Los Desastres en América Latina”. Centro de Estudios en Sistemología Interpretativa. Universidad de Los Andes. Mérida.

Lavell A. (1998). “Estado, Sociedad y Gestión de Desastres en América Latina”. La Red - FLACSO. Editorial Delta. Lima.

Liñayo, A. y R. Estévez (2000). “Algunas consideraciones para la Formulación de una Política Nacional en Materia de Gestión de Riesgos Y Desastres”. Ministerio de Ciencia y Tecnología, Programa de Gestión de Riesgos y Reducción de Desastres. Inédito. Caracas.

Maskrey A. (1993). “Los Desastres no son Naturales”. La Red - FLACSO. Editorial Tercer Mundo. Bogotá.

Willches-Chaux, G. (1989). “Desastres, Ecologismo y Formación Profesional”. Instituto Nacional de Aprendizaje SENA. Editorial SENA. Bogotá.