

**UNA APROXIMACION AL SENTIDO DE LA GESTION DE LOS
DESASTRES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO**

por:

Alejandro Liñayo

Tesis de grado para optar al grado de Magíster Scientiae en
Sistemología Interpretativa

NOVENO

SERBIULA
Tulio Fabres Cordero

**POSTGRADO DE SISTEMOLOGIA INTERPRETATIVA
CENTRO DE ESTUDIOS EN SISTEMOLOGIA INTERPRETATIVA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**

Mérida, Venezuela

2007

**UNA APROXIMACION AL SENTIDO DE LA GESTION DE LOS
DESASTRES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO**

por:

Alejandro Liñayo

Tesis para optar al grado de Magíster Scientiae en Sistemología Interpretativa

Dr. Alejandro Ochoa Arias

Tutor principal

Dr. Raúl Estévez Laprea

Jurado

Dr. Ramses Fuenmayor

Jurado

**POSTGRADO DE SISTEMOLOGIA INTERPRETATIVA
CENTRO DE ESTUDIOS EN SISTEMOLOGIA INTERPRETATIVA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**

Mérida, Venezuela

2007

“Y me puse a considerar los varios centros de interés que Dios presenta a los hombres, y note lo siguiente: Él hace que cada cosa llegue a su tiempo, pero también invita a mirar el conjunto. Y nosotros no somos capaces de descubrir el sentido global de la obra, desde el comienzo hasta el fin.”

Eclesiastés 3-10

Antiguo Testamento (siglo IV a.C.)

INDICE

RESUMEN	5
1. INTRODUCCIÓN	6
2. EL PROBLEMA DE LA GESTIÓN PARA EL MANEJO DE DESASTRES	7
3. DOS CONCEPCIONES DE LA GESTION PARA EL MANEJO DE DESASTRES	9
3.1. El manejo de desastres en el marco de la seguridad nacional.	11
3.1.1. Principios de la Seguridad Nacional.	12
3.1.2. La Defensa Civil	18
3.1.3. Manejo de desastres en el marco de la Seguridad Nacional	19
3.2 El Manejo de desastres en el marco del Desarrollo Sustentable.	22
3.2.1. Principios del desarrollo Sustentable en el manejo de desastres	23
3.2.1.1. Gestión de desastres y Desarrollo Sustentable:	24
3.2.1.2 La Agenda 21	27
3.2.1.3 Decenio Para La Reducción De Desastres Naturales	29
3.2.2. Gestión de desastres y Desarrollo Sustentable	32
4. UNA INTERPRETACIÓN DE LA GESTIÓN DE MANEJO DE DESASTRES EN VENEZUELA	34
4.1. La Gestión de desastres en Venezuela.	34
5. LOS DESASTRES: MANIFESTACIÓN SINTOMÁTICA DEL DESARROLLO EN EL PRESENTE	38
5.1 Reconceptualizando la prevención y el manejo de desastres	46
6.- LOS ALUDES DE VARGAS EN 1999: UNA FUENTE PARA LA INTERPRETACIÓN	51
6.1.- El Desastre de Vargas: Antecedentes y consecuencias	52
6.2.- Vargas: La Respuesta	57
6.3.- El Papel del Estado: Todo está bajo control	59
6.4.- El Desarrollo Sostenible ante Vargas 99	66
6.5.- Una mirada de fondo al desastre del 99	69
7. CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	75

**UNA APROXIMACION SISTEMICO INTERPRETATIVA
A LA GESTIÓN DE DESASTRES**

Alejandro LIÑAYO

Postgrado de Sistemología Interpretativa

Centro de Investigación en Sistemología Interpretativa

Universidad de Los Andes

Mérida - Venezuela

RESUMEN

El presente artículo presenta los resultados de una aproximación desde la sistemología interpretativa al sentido del fenómeno organizacional vinculado con la gestión del riesgos y el manejo de desastres. En particular, se hace énfasis en el modo como este fenómeno se da en el contexto latinoamericano.

El estudio consiste en interrogar desde las perspectivas provistas por dos modelos típico-ideales de la gestión vinculada a reducir el impacto negativo de los desastres en la sociedad. Estas dos perspectivas se derivan de la revisión de los discursos formales que se tejen alrededor de las iniciativas institucionales vigentes. Estos modelos típico-ideales están definidos por los siguientes enunciados: “La Gestión de Desastres como problema de Seguridad y Defensa Nacional” (modelo que entiende a los desastres como una situación limite de amenaza a la estructura de poder formalmente constituida y representada por el Estado y sus instituciones) y “la Gestión de Desastres como problema de Desarrollo Sustentable” (modelo que entiende a los desastres como un problema que impide la sostenibilidad del crecimiento económico que exige la concepción de desarrollo imperante). De la interpretación de algunas de las manifestaciones empíricas de la gestión de manejo de desastres, finalmente se logra, al debatir entre la pertinencia de estos dos modelos, revelar una tercera posibilidad sobre el sentido del manejo de los desastres que concibe a los desastres como una manifestación sintomática de la concepción y tendencias del desarrollo vigente y que sugiere además la imposibilidad de lograr soluciones institucionales “de fondo” a la problemática.

PALABRAS CLAVE: Sistemología interpretativa, Gestión de Desastres, Desarrollo, Sostenibilidad, Seguridad Nacional.

1. INTRODUCCION

El sistema de atención de los escenarios de desastre suscitados tras la ocurrencia de un evento extraordinario, constituye uno de los sistemas de organizaciones humanas más complejos. Complejidad que resulta por un carácter inmediato e intenso de atención en muchos ámbitos de la sociedad y con diferentes exigencias de conocimiento y organización, ante un evento de ocurrencia esporádica y con pocas posibilidades predictivas a mediano y largo plazo. El modo usual para enfrentar esta contingencia ha estado en manos del Estado quien asigna recursos para atender tales situaciones con énfasis en la atención de daños a vidas humanas e infraestructura. No obstante, con el tiempo se ha ido desarrollando una concepción del manejo de las situaciones de desastre en la cual los desastres no solamente tienen incidencia en la pérdida de vidas humanas y las destrucción de la infraestructura sino que además afecta muy notoriamente las capacidades y potencialidades de desarrollo de las sociedades afectadas. El cambio de orientación que se ha experimentado en el siglo XX en torno a la capacidad de respuesta ante eventos inesperados, las emergencias, ha cedido espacio a otra concepción que propugna la necesidad de atender los desastres para aliviar los daños sobre las potencialidades del desarrollo de las sociedades afectadas.

En el ámbito institucional de Venezuela y de América Latina, se viene gestando desde hace un par de décadas, una crítica a las instituciones dedicadas a la atención de emergencias generalmente identificadas con el término de organismos de defensa civil, se ha señalado que esas instituciones están agotadas. Sin embargo, tal agotamiento no se refiere sólo a la pérdida de capacidad de respuesta ante los eventos sino a una suerte de situación de impertinencia durante los períodos de ausencia de emergencias o desastres. Durante ese período, las organizaciones de defensa civil parecen entrar en una suerte de limbo en el cual el sentido y contribución de esas organizaciones para la sociedad son difíciles de describir o adjudicar. Tal situación plantea en sociedades con escasez de recursos, la continua pregunta sobre la conveniencia de disponer de ese aparato

institucional, que no parece cumplir ningún papel en la sociedad. En la práctica cotidiana, estas instituciones se dedican a atender tareas que no están vinculadas con su objetivo formal.

Por lo anterior, uno de los aspectos que nos interesa dilucidar en nuestro estudio es sobre aquello que fundamenta o da sentido a la existencia de instituciones de Defensa o Protección Civil, y explorar lo que se perfila como una concepción de la gestión de desastres que apunta ya no sólo a responder ante los eventos extraordinarios, sino de la posibilidad de orquestar políticas de prevención y mitigación en los periodos denominados normales debido a la ausencia de desastres.

Es sobre la justificación del sistema de Defensa Civil que realiza un estudio sistémico-interpretativo¹ sobre el fenómeno organizacional para la gestión del manejo de los desastres a nivel latinoamericano (aparato institucional que, solo en el caso venezolano, cuenta con más de 60 organizaciones en las que laboran cerca de 3500 funcionarios directos y más de 100.000 voluntarios²). Siguiendo los lineamientos metodológicos de la sistemología-interpretativa (Fuenmayor, 1988) se construyeron en dicho estudio dos modelos típico-ideales sobre el sentido del manejo de situaciones de desastres. Estos modelos definen un espacio conceptual en el que se puede interpretar el sentido de la gestión institucional para el manejo de los desastres en el contexto geográfico, social y cultural de América Latina. De este modo, se discute la correspondencia entre el acontecer de las instituciones de gestión del manejo de desastres en nuestra región y los diferentes modelos de gestión contruidos para comprender dicho acontecer. Esta discusión denominada “interpretación temática”, por principio del método sistémico-interpretativo, aún dista de estar acabada, sin embargo se presentan en este artículo algunos de los resultados más relevantes logrados hasta la fecha.

2. EL PROBLEMA DE LA GESTIÓN PARA EL MANEJO DE DESASTRES

La gestión para el manejo de desastres se constituye en objeto de debate y comentario cuando se suceden eventos que revelan las severas dificultades en las cuales se

¹ La fundamentación onto-epistemológica de la sistemología-interpretativa se presenta en (Fuenmayor, 1991a, 1991b). La aplicación de tal fundamento al estudio de organizaciones de actividades humanas se expone en (Fuenmayor, 2001).

encuentran las instituciones destinadas para el manejo de esas situaciones en la cual no sólo se presentan los daños materiales y humanos sino además se presenta una suspensión de las actividades cotidianas y básicas de la sociedad. La manera como se encaran generalmente estas críticas ha cambiado con el tiempo y ha dado lugar a un cierto conjunto de conceptos y principios que se usan generalmente para justificar o explicar determinadas respuestas o para fundar determinados juicios sobre el modo como se enfrenta una determinada situación de emergencia o desastre.

Entre los principios y conceptos que han incidido en la gestión para el manejo de los desastres se pueden identificar al menos dos concepciones. La primera está orientada a entender y atender el desastre como un fenómeno natural que incide de forma accidental en el desempeño de un determinado asentamiento humano, lo cual implica que la atención de las consecuencias del evento sea para reponer los daños físicos y con la pretensión de preservar una condición de seguridad física independiente del entorno social. La segunda concepción, de origen más reciente, asume al desastre como un fenómeno social donde el evento no sólo afecta a la sociedad sino que incluso se puede ver potenciado o exacerbado su impacto por lo que la sociedad misma ha hecho al intervenir en el entorno en el cual despliega sus actividades.

Sin embargo, estas dos concepciones no ocurren ni se dan de forma pura y separada en las instituciones encargadas de la Gestión para el Manejo de Desastres. Al contrario, ha sido precisamente las inconsistentes respuestas dadas por las instituciones y la inconsistente crítica que se han hecho a esas respuestas lo que ha hecho casi imposible identificar fuentes de legitimación de las respuestas como sostenidas o alimentadas por una de esas concepciones. Esto ha dado lugar a una creciente proliferación de respuestas institucionales y una recurrente incapacidad de constituir instituciones que mantengan su orientación y justifiquen su pertinencia ante las eventualidades que se suponen justifican y prueban su existencia.

De este modo, se puede enunciar que en lo que concierne a la Gestión para el Manejo de Desastres, la identificación y justificación de las tareas se encuentran en un momento de transición que se desplaza desde una concepción del desastre como evento

² Según ("Estudio de Factibilidad de un programa de pregrado en Manejo de Emergencias y Accion contra Desastres") que se expone en (Liñayo,1995).

fundamentalmente de índole física a otra concepción que pone su atención en la condición social vinculada a la vulnerabilidad ante potenciales amenazas. Sin embargo, esta transición adquiere un nivel adicional de complejidad. Veamos.

Una primera pregunta a la tarea de la Gestión de Manejo de Desastres es si puede justificarse una respuesta institucional a lo que parece ser un evento de ocurrencia incierta (puede haber certeza de su ocurrencia, pero no de la intensidad y del momento en el cual ocurra). ¿Cómo justificar los gastos de recursos para atender situaciones hipotéticas cuando se requieren atender otras situaciones apremiantes, que se presentan día a día? Esta pregunta está obviamente condicionada por el marco desde el cual la pregunta es formulada. ¿Cómo revelar las condiciones de ese marco desde el cual se interroga por la pertinencia de una institución para la gestión de manejo de desastres? Una segunda pregunta, derivada de esta primera, consiste en la búsqueda de aquello que de manera sistemática pudiera entenderse como el sentido de la gestión de riesgos en la sociedad, especialmente en la venezolana.

El proceso inquisitivo que acá se presenta intenta dar respuesta fundamentalmente a tres preguntas: ¿Cuál es el sentido de las organizaciones de Gestión para el Manejo de Desastres? ¿Cuáles concepciones alimentan la aparición y permanencia de estas organizaciones? Finalmente, ¿Cuál es el fundamento que permite considerar a la Gestión para el Manejo de Desastres como una respuesta que debe tener carácter institucional?

Las respuestas a estas preguntas conducen al desarrollo de dos concepciones que históricamente han aparecido y de las cuales se han derivado respuestas institucionales en Venezuela. Finalmente, al proponer un contexto más amplio para entender el sentido de la la Gestión para el Manejo de Desastres se atenderá la pregunta que parece trascender a los dos contextos desarrollados y la cual abre espacios para una futura investigación en el área.

3. DOS CONCEPCIONES DE LA GESTION PARA EL MANEJO DE DESASTRES:

Se desarrollaron dos modelos típico-ideales básicos, cada uno de los cuales pretende dar cuenta de una posible concepción de la misión y el quehacer de las instituciones de gestión de desastres en el país. Tales modelos pretenden representar dos de las tendencias discursivas que conviven en estas instituciones. Estos dos modelos típico-ideales fueron formulados a partir de la investigación de campo realizada tanto en Venezuela como en

otros países latinoamericanos y que incluyó el desarrollo de entrevistas, lectura de documentos oficiales y particulares, la observación y participación en los órganos nacionales de planificación y dirección y, más que todo, la reflexión sobre nuestra vivencia dentro de las estructuras institucionales de Gestión para el Manejo de Desastres, tanto en situaciones de normalidad como en casos de emergencia.

Los dos modelos son posibles interpretaciones de algunos de los marcos formales para la Gestión para el Manejo de Desastres en la región. En el caso particular de este trabajo, se privilegia el marco constitucional venezolano tomando en cuenta su impacto en la actual definición del aparato institucional para la Gestión para el Manejo de Desastres en Venezuela y por ser el más reciente esfuerzo de definición de las tareas del Estado en América Latina. Son cuatro los artículos de la constitución nacional de Venezuela que son citados textualmente a continuación y que establecen un marco de referencia primario para la formulación de los modelos de Gestión para el Manejo de Desastres.

Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

Artículo 55. Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial.

Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

Artículo 326. La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. (Constitución Nacional, 1999)

Estos artículos serán la base a partir de la cual se mostrará su compatibilidad con los dos posibles contextos de la Gestión para el Manejo de Desastres en la actualidad.

3. 1 Modelo de la Gestión para el Manejo de Desastres en el marco de la Seguridad Nacional.

Una primera interrogante necesaria para comprender la gestión de desastres en el marco de la seguridad nacional parte de la premisa por responder que es lo que se busca atender o remediar ante la ocurrencia de un evento inesperado. Ahora bien, el evento inesperado al que nos referimos es denominado como desastre. ¿Qué es lo que califica a una determinada situación como desastre?. *Un desastre se define como una alteración de las condiciones normales de interacción social por efecto de un evento extraordinario de origen natural o antrópico.*

A partir de esta definición de desastre es importante destacar algunos aspectos relativos a lo que ella señala. En primera instancia, se plantea como elemento central del desastre a los cambios impredecibles y súbitos en la interacción social como producto de un evento con consecuencias importantes de carácter físico. En este sentido, cabe preguntarse: ¿Qué son las condiciones normales de interacción social? ¿Qué condiciones sociales son críticas y se deben preservar ante un evento extraordinario?.

Una primera respuesta supone que la sociedad es concebida como un sistema complejo que funciona dentro de ciertos parámetros. Entre estos parámetros existen algunos considerados críticos para garantizar la existencia de la sociedad misma. El Estado en la

sociedad moderna constituye la forma socialmente acordada para regular y garantizar los niveles básicos de interacción social de la sociedad. En este sentido, ante una interrupción de los mecanismos de interacción social se procura restaurar a la brevedad posible al mecanismo básico garante de esta interacción: El Estado. Ahora bien, ¿Qué elementos son fundamentales preservar del Estado? En principio, se trata de que el Estado no pierda o vea deteriorada sensiblemente su capacidad de ser garante de la seguridad, la soberanía y en general del disfrute de las garantías y derechos constitucionales de sus ciudadanos en todo momento.

Una consecuencia directa de esta noción de desastre es considerar la alteración de las capacidades del Estado en la tarea de preservar el orden mínimo necesario de la sociedad, como central al momento de manejar situaciones de desastres. El desastre se constituye en un problema de seguridad del Estado y la gestión orientada a mitigar el desastre se considera parte integral de la defensa nacional.

3.1.1. Principios de la Seguridad Nacional.

El despliegue de una noción de seguridad en relación con el Estado es necesaria para poder identificar las tareas que le competen a las instituciones destinadas a la Gestión para el Manejo de Desastres. Históricamente, el modo institucional que se ha concebido para atender situaciones de manejo de desastres, han sido los organismos de Defensa Civil, (ver anexo 1 para un despliegue más detallado de la evolución histórica de la Defensa Civil en América Latina). Antes de comentar sobre sus actividades específicas, es apropiado explorar la noción de Estado y el modo como el tema del manejo de desastres se vincula a la seguridad nacional.

En los párrafos anteriores hemos señalado el papel central del Estado en la preservación de los patrones de interacción social. Veamos algunas características del Estado que permiten que ocupe este papel central.

El Estado comprende al ente político constituido en un territorio definido, a través del proceso histórico de un pueblo que crea nexos económicos, lingüísticos y culturales uniformes, bajo un ordenamiento jurídico soberano. El Estado es la agrupación política por excelencia que le permite al ser humano vivir en sociedad.

El Estado es una forma especial de organización emanada del poder político, cualidad identificada por Max Weber, quien señaló que “el Estado, al igual que toda

entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia” (Weber, 1981) situación que nos permite apreciar al Estado como una estructura humana para auto-organizarse en una asociación necesaria que brinde, ante todo, seguridad y bienestar, de allí que no se puede vivir fuera de él.

Algunos elementos esenciales del Estado que afloran de esta definición son:

- territorio: espacio físico donde se desarrollan las relaciones e interacciones humanas de las esferas política, económica, social y militar.
- poder político: el poder del Estado es el poder político por excelencia, se deriva del hecho de que toda asociación de intereses necesita de una dirección, que conduzca al grupo a la realización de sus objetivos.
- soberanía: es el ilimitado ejercicio de la dominación legítima hacia el interior y exterior del Estado-nación, consiste en el ejercicio de su autonomía en el fuero interno y reafirmar la independencia frente al mundo exterior.
- gobierno: asociación o conjunto de acciones de dirección por medio de las cuales, la autoridad a través de los órganos de mando político impone una línea de conducta a los individuos integrantes del Estado. Además, puede entenderse como el conjunto de órganos mediante los cuales se ejerce autoridad.

Podemos indicar adicionalmente que el Estado moderno cuenta con las siguientes características definitorias:

- “ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático.
- presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en la igualdad jurídica.
- presencia de un poder ejecutivo que da coherencia a la organización institucional y política.
- conjunto de valores nacionales que proporcionan cohesión en el tejido social.” (Jimenez, 1995)

El Estado es necesario pues se asume que la sociedad es la fuente de situaciones de conflicto y a veces de violencia, que se deben resolver o regular con el objeto de preservar

la sociedad misma. Esta condición reactiva del Estado se complementa con la búsqueda de la seguridad y bienestar de todos y cada uno de sus ciudadanos. En este sentido, el Estado restringe comportamientos que atentan contra la continuidad de la sociedad a través de sus interacciones y alienta aquellos esfuerzos que redundan en su integración social y desarrollo. Esta situación se sintetiza en el binomio formado por dos fuerzas convergentes: evolución y conservación frente a la sobrevivencia.

Para alcanzar estos dos propósitos, se entiende que la seguridad nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, energías y recursos disponibles.

Es necesario señalar que el establecimiento de los objetivos nacionales resulta de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, donde este último, en calidad de legítimo representante de la mayoría, interpreta y analiza los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales. Algunas de estas aspiraciones, intereses u objetivos se alcanzan con plena normalidad mediante la aplicación del esfuerzo propio y sin oposición alguna. Sin embargo, la mayoría se enfrenta a una serie de obstáculos y oposiciones provenientes del interior del Estado o de otras naciones; lo que puede generar la aparición de riesgos y amenazas que pongan en peligro su consecución y que puedan afectar a la nación en su conjunto. En conclusión podríamos establecer que el *Estado es un dispositivo de seguridad de la sociedad y sus ciudadanos*. Para tales efectos es necesario ahora atender lo que entendemos por seguridad.

El concepto “seguridad” proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cura*, cuidado o, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

La seguridad nacional es un concepto que obviamente está referido a lo que cada Estado establece en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social y militar. Obviamente de aquello de lo cual cada sociedad deberá cuidarse corresponderá al entorno social, político, económico y físico en el cual se encuentra inserta.

Aunque pudiese decirse que la noción de seguridad existe en toda sociedad es sólo con la aparición del Estado Moderno, cuando adquiere la seguridad su naturaleza política, pues se concretó a asegurar la continuidad de esa organización. El paso del tiempo ubicó a la seguridad nacional como fenómeno social circunscrito al proceso político.

Ante las dificultades inherentes a encontrar un concepto único de seguridad nacional, podemos presentar algunas definiciones que permiten ubicar parámetros y características, que sirven para orientar acciones pertinentes en procura de su consecución.

Tomando la definición etimológica, Norberto Bobbio indica que “el fin del Estado solamente es la ‘seguridad’ entendida como la ‘certeza’ de la libertad en el ámbito de la ley” (Bobbio, 1991). Esta definición deja un amplio margen de especificidad tanto a la noción de libertad como de la ley. En definiciones con un mayor grado de especificidad y operativas se comienzan a perfilar cuáles son los atributos que se consideran otorgan tal certeza. Veamos a continuación algunas definiciones específicas vinculadas a la seguridad nacional de países específicos.

Para el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, “la seguridad nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un Estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas” (Littuma, 1967)

En este mismo sentido, Harold Brown explica la concepción estadounidense de seguridad nacional como “(...) la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras” (Brown). Robert McNamara señala que “la seguridad nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, la seguridad no es la actividad militar tradicional, aunque puede abarcarla. La seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad”(Citado por Morales, 1995). Una pregunta interesante que surge acá es la relativa a la idea de desarrollo que alberga esa noción de seguridad que la ve atada una a la otra. Esta línea de pensamiento no fue particularmente dominante en el modo como se manifestó la seguridad en Venezuela.

El coronel Alejandro Medina Solis señala en su obra “La doctrina de la seguridad nacional” que esta se define como “(...) la capacidad del Estado para garantizar su

supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales” (Compendio lecturas curso Seguridad Nacional, 1995)

Felipe Quero Rodiles entiende por seguridad nacional (...) *el estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad*” (Quero, 1989)

En una revisión de la literatura sobre las distintas formas de definir la seguridad nacional se puede caracterizar a la seguridad nacional de acuerdo con los siguientes atributos:

- es una condición política, económica, social y militar.
- se manifiesta como proceso continuo e incesante.
- tiene una dinámica propia.
- es una función estatal.
- nace con la organización del Estado.
- se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia.
- su meta básica es la consecución de los objetivos nacionales.
- representa un estado de garantía.
- capacidad de conservación y supervivencia que posee cada Estado.
- existe en función del desarrollo de una nación.
- busca la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales.
- está dirigida a superar los problemas nacionales.

La seguridad nacional finalmente debe reconocerse como una función del Estado, pues esta institución es la concentradora del poder nacional. Pero, esa seguridad involucra al Estado y a la nación, toda vez que se refiere a la garantía de existencia de los mismos, con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura.

Para el caso venezolano, el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, conceptualiza la Seguridad Nacional como la “situación en que los intereses vitales de la

nación se hayan encubiertos de interferencias y perturbaciones sustanciales”. En este marco, la Seguridad Nacional en Venezuela se concibe de modo único e indivisible, sin embargo, proyecta su acción en el campo político-estratégico a través de dos grandes vertientes: La Seguridad Interna, entendida como el compromiso de crear las condiciones adecuadas para la preservación de los poderes constituidos, la ley y el orden; y la Seguridad Externa, orientada a garantizar la libertad de acción en el campo internacional, sin subordinaciones a otros poderes o Estados, pero dentro del marco del derecho internacional.

A los fines de lograr la condición deseada de Seguridad Nacional, es necesario desarrollar un conjunto de acciones que son aplicadas para hacer frente a los antagonismos y/o presiones interiores o exteriores. Estas acciones en su conjunto constituyen lo que se entendería como Defensa Nacional y comprenden el conjunto coordinado de acciones de carácter político, económico, psico-social y/o militar que adopta el Estado para garantizar la condición de Seguridad Nacional.

En función de sus distintos ámbitos de acción, la Defensa Nacional se divide en dos grandes bloques, el de la Defensa Interna y el de la Defensa Externa, dependiendo de la condición de seguridad que se busca atender. La Defensa Externa comprende el conjunto de acciones implantado para conservar los intereses nacionales, así como para contrarrestar y/o anular las oposiciones que otros Estados pudieran presentar para impedir o dificultar la consecución de los objetivos del Estado nacional. La Defensa Interna se refiere a aquellas acciones que adopta el Estado para enfrentar las amenazas a su orden institucional, es decir, a la organización política, económica y social que soberanamente se da para realizar sus fines.

La naturaleza y fines de la Defensa Interna, que para los efectos de nuestro trabajo es la única a la que atenderemos en este estudio, apuntala la existencia de medidas y previsiones cuya finalidad es la defensa de aquellos aspectos de la Seguridad Interna, susceptibles de ser vulnerados por la acción del enemigo, declarado o encubierto, *o por la acción de los fenómenos de la naturaleza*. La complejidad de la Defensa Interna viene dada por cuanto afecta simultáneamente a los factores morales y materiales de un país y se ejercita a todos los niveles, desde el nacional hasta el local, en procura del compromiso e interés compartido de salvaguardar la soberanía del Estado y de sus instituciones.

En nuestro caso, nos interesa establecer cómo la acción de los fenómenos de la naturaleza incide en la Seguridad Nacional. Diversos autores han disertado sobre la “amenaza” a la continuidad del Estado, que representan los desastres y como, en el caso latinoamericano, la ocurrencia de desastres ha llegado a desencadenar reacciones sociales y políticos que han derrocado gobiernos³. En este particular los desastres, en escenarios caracterizados por Estados económica y/o políticamente débiles, implican el rompimiento extenso y casi completo de todos los procesos sociales (patrones recurrentes, actividades diarias, etc.) y de los mecanismos de interacción del Estado con la sociedad. Lo anterior conlleva a que, de no consolidarse mecanismos rápidos y efectivos de retorno a la normalidad, surjan rápidamente formas no institucionales de acción social ajenas al orden institucional y que delaten un Estado ineficiente o inexistente. En función de lo anterior la Gestión para el Manejo de Desastres se entiende como un mecanismo de supervivencia política del Estado. Cualquiera que sea la circunstancia, el Estado debe manifestarse como presente y en control de la situación.

Aún cuando el concepto de defensa nacional implica una serie más extensa de elementos de cuidado, nos dedicaremos a mostrar el modo como se concibe la Gestión para el Manejo de Desastres en el plano de la seguridad nacional. Esto es lo que podría entenderse como un modo de entender el desarrollo histórico institucional de la Defensa Civil desde la perspectiva de la seguridad del Estado.

3.1.2. La forma institucional de la Gestión para el Manejo de Desastres: La Defensa Civil.

La Defensa Civil es la encargada de preparar y orientar al ciudadano o a las colectividades sobre los principios, normas y procedimientos que deben regular su conducta frente a la aparición de los desastres producidos por fenómenos naturales o por acciones provocadas por el hombre, así como para afrontar con serenidad los efectos de un conflicto armado.

En este marco general de Seguridad Nacional, la Defensa Civil tanto en Venezuela como en buena parte de Latinoamérica, se presenta como una organización de gestión del

³ Se puede mencionar aquí el caso del terremoto de Nicaragua en 1972 y el impacto que este tuvo en el reforzamiento del sandinismo y en la posterior caída de la dictadura de Somoza.

manejo de desastres que, en tiempo de paz, hace frente a los daños causados por los fenómenos de carácter natural (inundaciones, terremotos, devastaciones, sequías, etc.) o antrópico capaces de alterar la normalidad nacional, y que en tiempo de guerra, debe adicionalmente, hacer frente tanto a los medios de destrucción de que dispone el enemigo como a los intentos de guerra psicológica empeñados en perturbar la estabilidad del país.

Desde una perspectiva que privilegia a la seguridad y defensa nacional, la desarticulación del aparato que controla y regula las relaciones en la sociedad se constituye así en el factor primordial para ser atendido y repuesto a la brevedad posible. La sociedad en su totalidad se encuentra entonces sometida a una situación de tensión que puede dar lugar a situaciones anárquicas o desconocimiento de las regulaciones del Estado que es necesario atender y resolver para preservar los derechos de los ciudadanos y la legitimidad del Estado como aparato para el sostenimiento de la sociedad en su totalidad. La Gestión para el Manejo de Desastres entendida como una acción de la defensa civil y en consecuencia de defensa nacional interna puede definirse en los siguientes términos:

3.1.3. Gestión para el Manejo de Desastres en el marco de la seguridad nacional

Es el conjunto de actividades destinadas a restituir en la mayor brevedad posible, los procedimientos críticos del Estado para preservar la seguridad ciudadana y el orden social anterior a la ocurrencia del evento de desastre.

Veamos algunas implicaciones de esta definición de la tarea primaria de la gestión para el manejo de desastres.

1. Los eventos extraordinarios no ocurren como resultados de acciones intencionales, los esfuerzos estarán orientados a atender las consecuencias de los eventos extraordinarios una vez que ellos se presentan en un determinado espacio. Corresponderá al estado-nación identificar y jerarquizar aquellos espacios geográficos que por su relevancia estratégica requieren niveles de respuesta más eficientes. La relevancia estratégica será definida y revisada por los órganos de la seguridad nacional. Además, se considerará la evaluación de cuales fenómenos son más frecuentes y si es posible establecer un patrón o ciclo de repetición del fenómeno.
2. Las respuestas serán definidas en dos tiempos. Tiempo inmediato o emergencia, dedicado a la satisfacción de las necesidades especiales que ameritan los miembros

de la sociedad para preservar su vida y sus bienes y las medidas extraordinarias destinadas a restituir el orden y asegurar el monopolio y uso legítimo de la violencia al estado. Tiempo de reconstrucción, orientado a restituir el orden social a través de la provisión de planes de vivienda, empleo, localización de desplazados y apoyo a la restitución de las condiciones sociales, económicas y políticas previas a la ocurrencia del desastre.

3. Las actividades para la restitución de los procesos críticos del Estado será ejecutado por el aparato de seguridad del Estado y se exigirá a la ciudadanía su corresponsabilidad a través de la preparación de respuestas a eventos esperados, obediencia a las instancias de poder ejecutivo, y suspensión de la objeción de conciencia o derecho a la protesta.

Un aspecto fundamental de este modo de entender la Gestión para el Manejo de Desastres es la condición de dispositivo ad hoc que se constituye ante la eventualidad y en la cual lo que la gestión para el manejo de desastres realiza son las estrategias de respuesta generalizada para preservar la seguridad y el ordenamiento del estado. Los componentes funcionales pueden entonces definirse en uno orientado a la atención de emergencias, otra constituida para la preservación de la seguridad ciudadana y, finalmente, uno orientado a los procesos de reconstrucción y mitigación de los riesgos. A continuación, para cada uno de esos componentes se formulan un conjunto mínimo de actividades:

Atención de emergencias:

1. Ubicar y atender las emergencias de acuerdo a capacidades de las localidades afectadas.
2. Cuantificar recursos necesarios (insumos médicos, comida, refugio) para atender a la población afectada.
3. Asignar tareas y acciones específicas a la población de acuerdo a los niveles de afectación, para garantizar el orden público y facilitar el desempeño de las labores de atención médica y humanitaria.
4. Informar a la ciudadanía sobre las medidas tomadas y mostrar la presencia y capacidad del estado para atender la emergencia.

Preservar la seguridad ciudadana.

1. Determinar mecanismos para preservar la seguridad personal, el respeto a la propiedad y bienes de los ciudadanos.
2. Definir participación de las fuerzas de orden público en áreas estratégicas de seguridad del estado.
3. Incorporar a las organizaciones voluntarias, comunitarias y ciudadanas en la gestión de mecanismos de vigilancia social en las zonas afectadas y de asistencia humanitaria y apoyo logístico en zonas no afectadas.
4. Definir mecanismos de gobierno provisional en la zona afectada y garantizar su capacidad de gobierno a través de la activación de fuerzas de orden público, la fuerza armada nacional, bajo la dirección de una autoridad única.
5. Informar a la colectividad local, regional y nacional sobre las acciones instrumentadas por el gobierno por todos los medios posibles para garantizar el conocimiento de las políticas dictadas por el gobierno.

Reconstrucción y mitigación de riesgos.

1. Identificar los daños según impacto en las capacidades estratégicas de la sociedad a corto, mediano y largo plazo. (servicios públicos, infraestructura de transporte y producción y generación de riqueza, atención a los ciudadanos en general).
2. Reconstruir la infraestructura afectada reduciendo la vulnerabilidad demostrada ante el evento particular.
3. Definir políticas de desarrollo de infraestructura y ocupación del territorio a partir del conocimiento adquirido ante el evento extraordinario y sus consecuencias.
4. Informar a la colectividad de los cambios en términos de políticas y regulaciones orientadas a la reducción de la vulnerabilidad ante eventos específicos.

El modelo está orientado a asegurar que la gestión de manejo de desastres se desempeñe como un dispositivo de seguridad que disminuya la incertidumbre de los ciudadanos ante la eventualidad de eventos que atenten contra el desempeño normal del aparato del estado en la satisfacción de sus requerimientos y la garantía de los derechos.

3.2 Modelo de la Gestión para el Manejo de Desastres en el marco del desarrollo sustentable.

Antes de abordar la noción de desastre que aflora en nuestro segundo modelo resulta conveniente explorar en algún nivel de detalle el concepto del desarrollo sustentable⁴, dado que es en el marco de este último que dicha concepción de desastre se sostiene. Sobre este particular, y a pesar de reconocer que hay distintas aproximaciones al concepto de desarrollo sustentable (en adelante DS), podemos asumir a nuestros efectos la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que define al desarrollo sustentable como:

“Proceso acumulativo de transformaciones naturales, económicas, económicas-sociales, culturales e institucionales que tienen como objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, del escenario económico y de la estructura productiva, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar a las generaciones futuras.” (Informe Bruntland, 1987)

Esta definición supedita la sostenibilidad del desarrollo a dos condiciones ineludibles: La primera condición es que dicho desarrollo no deteriore al medio ambiente, en particular en aquellos casos en los que ese proceso acumulativo de transformaciones deseado se sostenga en la explotación indiscriminada de los recursos naturales. La segunda condición exige, entre otras cosas, que el aparato del desarrollo (aparato productivo, centros urbanos, infraestructura industrial, etc.), sea sostenible en el tiempo, incluso ante la eventual ocurrencia de eventos naturales como terremotos, inundaciones, etc.

Desde esta perspectiva el desarrollo sostenible procura la solidez de la estructura socioeconómica de los pueblos en un mundo cada vez más globalizado de relaciones entre países, un mundo en donde las fronteras nacionales son cada vez más tenues y donde lo importante es llegar a acuerdos alrededor de unas normas o reglas del juego de carácter universal que garanticen la prosperidad de todos.

Sobre la base descrita el concepto de desastre surge como un *“Evento identificable en el tiempo y el espacio, en el cual una comunidad ve afectado su funcionamiento normal,*

⁴ Si bien es cierto que existe una discusión acerca de la pertinencia de los calificativos “sostenible” o “sustentable”, se deja claro que a nuestros fines tal diatriba resulta irrelevante y que el uso de uno u otro de los calificativos durante el resto del trabajo obedece estrictamente al respeto a las fuentes originales aquí citadas.

con pérdidas de vidas y daños de magnitud en sus bienes y servicios, que impiden el cumplimiento de las actividades esenciales y normales de la sociedad”⁵.

Las actividades esenciales y normales implican la búsqueda permanente de ese “proceso acumulativo de transformaciones naturales, económico-sociales, culturales e institucionales que tienen como objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, del escenario económico y de la estructura productiva” y que se logra esencialmente mediante el crecimiento económico. El desastre se constituye así en una fuerza antagónica para alcanzar un nivel de desarrollo de la sociedad. Desde esta perspectiva, el principal objeto de cuidado lo constituye las condiciones que hacen posible las actividades esenciales y normales de la sociedad.

3.2.1. Principios del Desarrollo Sustentable en la Gestión para el manejo de Desastres.

En este modelo se sostiene que la gestión de los desastres constituye una tarea esencial asumida a todo nivel (local, nacional, regional e internacional), a los fines de disminuir el impacto negativo que los desastres acarrearán al desarrollo, de allí que sea necesario garantizar esfuerzos permanentes que permitan:

- 1.- Desarrollar enfoques unificados y coherentes para la reducción de desastres en el marco del impacto que estos generan en el desarrollo. Esto supone que la tarea del aparato de gestión de manejo de desastres involucra a todos los sectores de la sociedad como corresponsables en la preservación de las condiciones de sustentabilidad más allá del ámbito nacional o regional. Esto supone superar las formas de gestión del manejo de desastres concebidas en términos locales y fundadas en la noción del Estado-nación⁶.
- 2.- Promover la noción de rentabilidad como uno de los ejes centrales de las tareas que se ejecutan en el marco de la gestión de los desastres, tanto antes, como durante y después de la ocurrencia de los mismos (mitigación, prevención, reforzamiento, estudios para zonificación y la caracterización de amenazas, etc.). Sobre este particular pueden citarse como los más destacados estudios sobre el impacto económico de los desastres (PNUD 1987, CEPAL 2001, CAF 2002) han demostrado claramente que es mejor y menos costoso invertir en la prevención y mitigación a los fines de garantizar la sostenibilidad del

⁵ Definición tomada de los programas de capacitación para casos de desastres de la Oficina para Asistencia de Desastres en el Extranjero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos OFDA/USAID.

desarrollo. Incluso se menciona que hay una relación costo-beneficio asociada a este tipo de inversión que estima que “cada dólar invertido en la prevención de desastres implica un ahorro cercano a mil dólares de costos directos e indirectos asociados a las labores de respuesta, reconstrucción y recuperación”.

3.- Incrementar la conciencia y la participación decidida y permanente de todos los individuos para que se logre una convivencia armónica de estos con el medio ambiente, una convivencia sostenida en una conciencia colectiva que “piense en lo global y actúe en lo local”. Este principio invita al desmontaje de grandes programas de gestión de los desastres, particularmente de aquellos basados en la idea de Estado – Nación, y fortalecen por el contrario la idea de que los desastres no tienen fronteras, y constituyen un problema de todos y cada uno de los “ciudadanos globales” que habitamos el planeta. Nótese que la responsabilidad es igualmente repartida entre los sectores de la sociedad y en este reparto de responsabilidades se hace frecuente referencia a la pobreza como una de las causas para que los desastres alcancen niveles devastadores nunca antes vistos.

La sociedad es entonces un actor fundamental en el proceso de consolidar un ejercicio de vigilancia y cuidado sobre los mecanismos a través de los cuales se instrumenta la reducción de las potenciales amenazas y riesgos. Se asume que le corresponde a cada ciudadano y a cada localidad definir los modos de actuar ante las potenciales amenazas a sus bienes y sus propias vidas. Procesos de educación orientados a la constitución de una forma preventiva para asumir los potenciales eventos constituye el eje sobre el cual se concibe el papel de la sociedad en la Gestión para el Manejo de Desastres.

3.2.1.1. La Gestión para el Manejo de Desastres en el discurso del Desarrollo Sustentable:

La tarea fundamental para el aparato del estado en el marco del desarrollo sustentable es el de vigilar que las iniciativas y desarrollos de actividad al interior de la sociedad están guiados por la idea de garantizar las condiciones que hagan sostenibles las actividades económicas y sociales básicas. En este sentido, la noción de respuesta ante desastres se ve desplazada por un concepto vinculado a la prevención ante la ocurrencia de eventos extraordinarios y en el cual se trata de minimizar el impacto a futuro de tales

⁶ Las cuales pudieran sustentarse en elementos como la soberanía, el nacionalismo, u otros “anacronismos” similares

eventos. Para ello, el Estado deberá procurar políticas de control en el uso de los espacios y recursos de tal forma que las actividades desarrolladas por los distintos agentes no sean potenciadores de las vulnerabilidades que se presentan en un determinado territorio. Para ello se plantea la instrumentación de políticas públicas de prevención y planificación.

La noción de Estado sufre un giro con respecto a la definición anteriormente suministrada porque su interés ahora se centra ya no en la defensa de la soberanía nacional sino de un desempeño eficiente y sostenibe que permita a los ciudadanos el alcanzar niveles de vida aceptables a partir del ejercicio de sus actividades particulares. En este sentido, la responsabilidad del Estado radica en suministrar condiciones que aseguren que los esfuerzos e inversiones en el área geográfica bajo su responsabilidad este a salvaguarda razonable de los eventos que puedan ir en su deterioro. En estos eventos se incluyen fenómenos naturales como antrópicos. La seguridad deja de ser un asunto nacional para convertirse en un bien relevante solamente desde la perspectiva individual o particular del afectado.

La Gestión para el Manejo de Desastres se entiende como el conjunto de procesos destinados a reducir el impacto de los eventos extraordinarios en el aparato económico y en la infraestructura productiva, como elementos fundamentales del sostenimiento y ejes del funcionamiento de la sociedad.

Veamos brevemente los antecedentes históricos de la aparición del discurso de la gestión del manejo de desastres desde una perspectiva del desarrollo sustentable.

Los orígenes del modo de gestión para el manejo de desastres desde la perspectiva del desarrollo sustentable data desde hace varias décadas. Sin embargo, es desde mediados de los años 80 que ha surgido un discurso promotor de modos de acción contra el riesgo fundado sobre aspectos como la globalización, el desarrollo sustentable, la autogestión y la organización de las comunidades para enfrentar sus amenazas potenciales.

Los orígenes de este discurso son difíciles de ubicar con precisión, sin embargo sus manifestaciones son fácilmente observables en prácticamente todo el globo y en particular en los países latinoamericanos. Pareciera también que la gestión de los desastres es un elemento más de una serie de temas calificados en su momento como “grandes problemas

de la humanidad”⁷ y que han sido descritos alrededor del eje de la sostenibilidad del desarrollo.

Pudiera decirse entonces que la concepción de la gestión de los desastres como problema de desarrollo sostenible se da en el marco de la aparición de una especie de “corriente” de pensamiento global que alimentado por la globalización, la sustentabilidad, la acción local, etc. “arrastró” a una serie de importantes situaciones problemas y las asoció a un modo particular de valoración y actuación global.

A pesar de la dificultad de localización señalada en el párrafo anterior, buena parte de los fundamentos que sostienen la idea de la problemática de sostenibilidad del desarrollo que acarrear los desastres, pueden ser encontrados en las memorias, discursos y resoluciones de organismos multinacionales como las Naciones Unidas, Comunidad Económica Europea, Organización Mundial de la Salud, Organización de Estados Americanos y más recientemente; el Banco Mundial, Banco Interamericano del Desarrollo y otros entes similares empeñados en el desarrollo regional o global. Estas instituciones se han caracterizado por ser unos continuos promotores de un nuevo orden global, al que pareciera circunscribirse, entre otros aspectos, el tema de la reducción de desastres, de allí la pertinencia de aproximarnos a lo que estos discursos proponen.

Ante la vasta cantidad de material que se ha producido alrededor de este tema, hemos tratado de limitarnos a la interpretación de dos textos que consideramos fundamentales a los fines de esbozar este discurso. Inicialmente resumiremos el documento denominado “La Agenda 21”, que sirvió como documento central para la cumbre de “Medio Ambiente y Desarrollo” que se celebró en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992. Este nos permite presentar un marco general de la idea de sostenibilidad del desarrollo. Posteriormente, resumiremos algunos documentos de trabajo que dieron pie a la declaración y evaluación del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales de la Naciones Unidas (DIRDN 1990-2000) y que aborda de manera específica el tema de la gestión de los desastres como un problema para el desarrollo sostenible.

⁷ Algunos que podrían aquí mencionarse son temas como el deterioro ambiental, la contaminación, la discriminación, el crecimiento demográfico, el desarrollo social, la educación, la pobreza, etc.

3.2.1.2 La Agenda 21:

En 1992, se celebró en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil) la Cumbre de la Tierra. Una reunión convocada por las Naciones Unidas. Como documento central de esta cumbre se presentó el Programa 21 a manera de plan modelo para lograr un desarrollo sustentable y como compendio de estrategias con las que la humanidad debería encarar el siglo XXI. Estas estrategias deberían basarse en el compromiso y buena voluntad universal para que el mundo sea próspero, justo y habitable. Sostiene además el plan de acción de Río que la premisa del desarrollo sustentable no es una opción, sino una obligación apuntalada en la creencia de que se puede lograr un desarrollo sostenible si se toman las medidas adecuadas. La cumbre de Río tuvo una serie de reuniones y acuerdos precedentes. De hecho, tres años antes de su celebración, en 1989, la comunidad internacional había aprobado una medida innovadora y de gran alcance para contrarrestar los inconvenientes a la sostenibilidad del desarrollo que representaban una serie de temas, entre ellos el de las amenazas de desastres naturales.

En los apartes 2.1 y 2.2 del preámbulo del Capítulo 2, sección I, denominado “Dimensiones Sociales y Económicas” y que citamos textualmente, se señala:

“2.1 A fin de abordar la problemática del medio ambiente y el desarrollo, los Estados han decidido establecer una nueva asociación mundial. En el marco de esa asociación todos los Estados se comprometen a mantener un diálogo continuo y constructivo basado en la necesidad de lograr que la economía mundial sea más eficiente y justa, teniendo presentes la creciente interdependencia de la comunidad de naciones y el hecho de que el desarrollo sostenible debería pasar a ser un tema prioritario del programa de la comunidad internacional. Se reconoce que para que esta nueva asociación tenga éxito es importante superar los enfrentamientos y propiciar un clima de cooperación y solidaridad auténticas. Es igualmente importante fortalecer las políticas nacionales e internacionales y la cooperación multinacional para adaptarse a las nuevas circunstancias.

2.2 Las políticas económicas de los países y las relaciones económicas internacionales son en gran medida pertinentes al desarrollo sostenible. La reactivación y la aceleración del desarrollo requieren un ambiente económico internacional dinámico y propicio, así como políticas decididas a nivel nacional. La ausencia de cualquiera de esos requisitos frustrará el proceso de desarrollo. Un ambiente económico externo propicio será decisivo. El

proceso de desarrollo no cobrará impulso si la economía mundial carece de dinamismo y estabilidad y se caracteriza por la incertidumbre. Tampoco cobrará impulso si los países en desarrollo arrastran el lastre del endeudamiento externo, si el financiamiento para el desarrollo es insuficiente, si existen barreras que limiten el acceso a los mercados y si los precios de los productos básicos siguen siendo bajos y las relaciones de intercambio de los países en desarrollo siguen siendo desfavorables. (ONU, 1992)

El tema de la reducción de los desastres como problema de sostenibilidad aparecerá también en diversas ocasiones en eventos similares posteriores. En junio de 1993 la comunidad internacional concertó un meticuloso proceso para desarrollar una agenda con dos cuestiones de importancia global: "Adecuados refugios para todos" y "Asentamientos humanos sostenibles en un mundo urbanizado" y donde el tema de los desastres también era considerado. En la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que se celebró en Estambul, se propuso un ciclo de conferencias temáticas internacionales y una de sus secciones se dedicó al tema de los desastres. La agenda Hábitat de las Naciones Unidas, que es una llamada a la acción mundial y ofrece una visión positiva de los asentamientos humanos sostenibles, también menciona de manera explícita el tema de los desastres en el DS.

Todas estas conferencias y sus respectivos planes de acción están estrechamente entrelazadas en un compromiso general por un mundo justo y seguro en el siglo XXI. También tienen en común muchos campos específicos de acción y uno de esos campos es, sin lugar a dudas, la reducción de la vulnerabilidad de la gente a las amenazas de la naturaleza. Esto implica, entre otras cosas, el entender que proteger las vidas, los bienes personales, los medios de producción y financieros y las infraestructuras, tiene que formar parte integrante de los planes y medidas nacionales para el logro de un desarrollo sustentable, en particular en lugares de creciente interés como lo son: los asentamientos urbanos, los espacios de producción y los centros económicos.

En cualquier caso, la intención que aflora sobre el tema es la de favorecer el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social, la protección del Medio Ambiente y la justicia social en el cumplimiento de los compromisos acordados en materia de cooperación internacional para el desarrollo, de allí los llamados a hacer esfuerzos a fin de

"intensificar la cooperación en la prevención de desastres naturales, tecnológicos, ayuda en casos de desastre, rehabilitación y ayuda humanitaria posterior a las catástrofes, para aumentar la capacidad de los países afectados a hacer frente a esas situaciones"⁸.

3.2.1.3 Decenio para la Reducción de Desastres Naturales: DIRDN 1990-2000

La segunda iniciativa internacional que vale la pena resumir brevemente dada su especificidad con el tema de la gestión de los desastres, es el esfuerzo internacional que se consolidó alrededor del marco del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales DIRDN 1990-2000.

Esta iniciativa fue promovida desde el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de los años 80 y cristalizó en la declaratoria 44-243 con la cual se designó la década de los noventa como "una década en la que la comunidad internacional debe hacer esfuerzos permanentes y efectivos a los fines de minimizar el impacto que los desastres naturales están teniendo en el desarrollo".

En el marco del DIRDN 1990-2000, se planteó que a medida que nos aproximamos al siglo XXI, el crecimiento demográfico, la degradación ecológica, la pobreza, la marginalidad, la rápida industrialización y los desequilibrios socioeconómicos, acrecientan cada vez más el riesgo de que ocurran grandes catástrofes en todo el mundo. Ahora bien, no es posible asumir de modo fatalista ni quedarse de brazos cruzados ante estos caprichos de la naturaleza. Para que la humanidad tenga conciencia de lo mucho que es posible hacer a fin de anticiparse a las catástrofes naturales, se consideró impostergable el que las Naciones Unidas promovieran una iniciativa internacional destinada a diseñar e implantar una política mundial para la reducción de los desastres, en particular en los países en desarrollo, política esta que quedó recogida en el DIRDN 1990-2000.

Entre las medidas que se recomendaban a todos los gobiernos, cabe destacar las siguientes:

- Prestar la debida atención al impacto de los desastres naturales en los centros urbanos, los servicios de salud y el aparato productivo. Se destacaba en particular la necesidad de actividades para mitigar la vulnerabilidad de los hospitales, sitios

⁸ Tomado del las Memorias de la Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales celebrada en Cartagena de Indias – Colombia en Marzo de 1994.

donde se producen y amenazan a menudo, en las viviendas y en otros componentes de la infraestructura socioeconómica.

- Concientizar al público sobre los riesgos de daños y sobre la importancia de los preparativos, las medidas preventivas y las actividades de socorro y recuperación a corto plazo, y mejorar la preparación comunitaria a través de la educación, la capacitación y otros medios, teniendo en cuenta la función de los medios de comunicación;
- Crear comités nacionales con la cooperación de grupos científicos y técnicos apropiados y de otros sectores interesados a fin de alcanzar las metas del Decenio.

El Marco de Acción establecido también fijaba un temario para las Naciones Unidas en donde se solicitaba al Secretario General que estableciera:

1. Un Consejo Especial de Alto Nivel que le proporcione asesoramiento de tipo general sobre el Decenio a los países miembros, que ayude a concientizar al público y que obtenga el apoyo necesario del público y del sector privado.
2. Un Comité Científico y Técnico formado por expertos seleccionados con la ayuda de sus respectivos gobiernos, cuya función fue la de
 1. discutir las actividades que se llevarían a cabo durante el Decenio;
 2. formular recomendaciones para el informe anual del Secretario General y, lo más importante,
 3. formular programas de cooperación bilateral y multilateral que presten especial atención a las prioridades y lagunas de los conocimientos técnicos que los comités nacionales, en particular aquellos de los países en vías de desarrollo, hayan señalado.

A nivel latinoamericano el DIRDN logró que en cada país de América Latina y el Caribe se instalara un comité nacional del Decenio. El propósito de estos comités fue el implantar, con la asesoría y el apoyo que pudiesen haber requerido, los programas de acción que, a la larga, mejoren su capacidad nacional para mitigar los efectos de los desastres.

Finalmente, como resultado de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, celebrada en Yokohama entre el 23 y el 27 de mayo de 1994, fueron incluidas algunas líneas para el Plan de Acción entre las cuales mencionamos las siguientes:

1. El impacto de los desastres naturales en términos de pérdidas humanas y económicas ha aumentado en los últimos años, y la sociedad en general, es ahora más vulnerable a los desastres naturales.
2. La prevención de desastres, la mitigación, los preparativos y el socorro son cuatro elementos que contribuyen y benefician la ejecución de políticas de desarrollo sustentable. Estos elementos, junto con la protección ambiental y el desarrollo sustentable, están muy ligadas entre sí. Por lo tanto, las naciones deben incorporarlos dentro de sus planes de desarrollo y asegurar medidas eficientes de seguimiento en los niveles de locales, nacionales, subregionales, regionales e internacionales.
3. La prevención de desastres, mitigación y preparación son mejores que la respuesta a los desastres para lograr las metas y los objetivos del Decenio. La respuesta a los desastres por sí sola no es suficiente, ya que sólo concede resultados temporales a un costo muy alto. “Hemos seguido este enfoque por mucho tiempo. Se ha demostrado ampliamente por el actual enfoque en la respuesta de emergencias complejas que, a pesar de ser urgente, no debe desviarse de seguir una propuesta integral. La prevención contribuye a retardar la improvisación en seguridad y además es esencial para un manejo integrado de desastres”.
4. El mundo es cada vez más interdependiente. Todos los países deben actuar con un espíritu de unión para construir un mundo más seguro basado en intereses comunes y en responsabilidades compartidas para salvar vidas humanas, ya que los desastres naturales no respetan fronteras geográficas. La cooperación regional e internacional incrementará significativamente nuestra habilidad para conseguir una mitigación de desastres a través de transferencia tecnológica, intercambio de información y actividades articuladas de mitigación de desastres. Recursos financieros y asistencia técnica de fuentes bi- y multilaterales serán movilizados para apoyar estos esfuerzos.
5. La información, el conocimiento y la tecnología necesaria para reducir los efectos de los desastres naturales se encuentran disponibles a costos bajos y deben ser aplicadas. Tecnología y datos apropiados deben hacerse disponibles a todos, con el adiestramiento

correspondiente, sin costo y en el momento adecuado, particularmente a los países en vías de desarrollo.

6. El involucrar a la comunidad y garantizar su participación activa debe ser promovido para obtener una mejor visión sobre las percepciones individuales y colectivas de desarrollo y riesgo, y para un entendimiento claro sobre las características culturales y organizacionales de cada sociedad, así como sobre su comportamiento e interacción con el ambiente físico y natural. Este conocimiento es de gran importancia para determinar aquellos factores que favorecen o impiden la prevención y mitigación; o que promueven o limitan la preservación del medio ambiente para el desarrollo de generaciones futuras; y para encontrar maneras eficientes y eficaces para reducir el impacto de los desastres naturales.

La estrategia adoptada en Yokohama y su Plan de Acción para el resto del Decenio proponía en ese entonces el establecimiento de una serie de políticas para consolidar ciudades más seguras. Sin embargo, se sostenía que reducir los efectos de los desastres en centros urbanos no es algo que se pueda hacer de la noche a la mañana, ni siquiera durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000). Lo que se necesita es un cambio en la actitud ciudadana, basado en la convicción de que las ciudades *se pueden organizar* para hacer frente a los desastres, y en el deseo de actuar por llevar a cabo esta convicción. Para que las ciudades sean más seguras contra los desastres, es necesario crear una "cultura de prevención" entre todos los ciudadanos.

3.2.3 Gestión para el Manejo de Desastres en el marco del Desarrollo Sustentable.

A la luz de las consideraciones anteriores, se entiende que la forma institucional que debe adquirir la gestión para el manejo de desastres debe experimentar un cambio en su foco de atención. En este sentido, se postula la siguiente definición de la gestión de manejo de desastres:

Sistema de identificación, evaluación y gestión de los riesgos a los cuales se encuentra expuesta la sociedad. Estas tareas se ejecutarán por las diferentes instancias de gobierno en sus espacios y áreas de competencia con la colaboración de los diferentes sectores de la sociedad y estará guiado por la búsqueda de una plena armonía con el entorno físico, social,

económico e institucional que preserve la sustentabilidad del crecimiento económico y el desarrollo.

Para la realización de este objetivo se proponen el siguiente sistema de actividades: Definir las políticas para la gestión de riesgos; difundir conocimientos sobre situaciones de riesgo y mitigación y, la gestión integral de los riesgos

Definición de Políticas para la Gestión de riesgos y Protección ciudadana:

- a) Definir los criterios de riesgos en la sociedad y su gestión que aseguren el crecimiento sostenible de la economía y que sean acordados con los demás estados de la región y organismos multilaterales
- b) Planificar el desarrollo tomando en cuenta los aspectos sociales, económicos e institucionales que puedan generar vulnerabilidad y amenazas a los procesos de acumulación de riqueza.
- c) Proponer planes para la atención de emergencias y situaciones de desastre específicas y consideradas prioritarias para el proceso de sostenibilidad del desarrollo.

Difundir conocimiento sobre situaciones de riesgo y mecanismos de mitigación.

- a) Generar y difundir conocimiento científico e innovaciones vinculadas a los riesgos y vulnerabilidades.
- b) Identificar riesgos específicos a las localidades y sus vulnerabilidades.
- c) Informar sobre los riesgos, vulnerabilidades y formas de atenderlo.
- e) Capacitación de personal especializado en la atención de emergencias, protección ciudadana y gestión de riesgos.
- f) Formar a los ciudadanos en la acción ante emergencias y desastres.
- g) Informar a los sectores productivos sobre las medidas necesarias para reducir la vulnerabilidad y exposición a eventos adversos de la infraestructura productiva.

Gestionar los riesgos desde una perspectiva integral:

- a) Implantar los mecanismos de mitigación según los planes acordados y las prioridades definidas.
- b) Evaluar los riesgos desde una perspectiva histórica y prospectiva en los diferentes sectores de la actividad vinculada al uso del territorio y los recursos naturales.
- c) Ejecutar acciones de corrección, prevención y prospección orientadas a atender las acciones que podrían potenciar riesgos y vulnerabilidades en los distintos sectores de la

sociedad y de acuerdo con las competencias técnicas e institucionales de los organismos del estado.

4. UNA INTERPRETACIÓN DE LA GESTIÓN DE MANEJO DE DESASTRES EN VENEZUELA

A la luz de los dos modelos de gestión para el manejo de desastres, es necesario ahora aproximarnos al objeto de estudio empírico que intentamos abordar: el modo de manejar los desastres en Venezuela. Hemos señalado en las dos posibles formas de gestionar el manejo de desastres, lo que consideramos serían las tareas a la cuales debiera atender el aparato institucional público. En los siguientes párrafos se intenta dar cuenta de lo que han sido experiencias del autor y algunas documentadas por medios de comunicación que muestran la cara visible de la gestión de manejo de desastres en Venezuela.

4.1. La Gestión para el Manejo de Desastres en Venezuela.

El proceso experimentado por las instituciones dedicadas a la Gestión para el Manejo de Desastres en Venezuela durante las últimas décadas refleja en buena medida la aparición y predominio del discurso vinculado a la Seguridad Nacional.

Las actuaciones del Estado venezolano se han caracterizado por la aparición intensa de un aparato extraordinario destinado a ocupar los espacios correspondientes a las tareas del estado a través de las fuerzas armadas nacionales. Estos procesos han ocurrido reiteradamente ante la ocurrencias de los eventos naturales y no han generado formas institucionales permanentes para atender con niveles de experticia elevado, las situaciones que se han identificado como posibles. En este sentido, ha sido más bien la presencia de formas de organización voluntaria definidas desde espacios locales las que han podido ganar un nivel más elaborado de experticia en atención de eventos extraordinarios. Sin embargo, estas respuestas han ocurrido sin que el estado haya jugado un papel sostenido en la promoción y mantenimiento de estas iniciativas. Lo cual parece precisamente privilegiar lo que se señala en el modelo de la gestión del manejo de desastres desde la seguridad nacional, como una reacción ante un evento extraordinario en el cual lo fundamental es preservar las condiciones de seguridad de los derechos a la vida y la propiedad privada.

Hasta hace poco más de 10 años, la defensa civil estuvo centrada como actividad que se determinaba y coordinaba desde la administración central del estado venezolano. Los procesos de descentralización y transferencias de competencias dio lugar a la aparición de formas de organización de atención de emergencias y desastres a nivel estatal, lo cual dio lugar a un proceso de atomización de esfuerzos y a una mayor diversidad de propósitos asociados a las diferentes orientaciones profesionales de quienes estuvieron al frente de esas instituciones. En el caso de Mérida, para mencionar tan sólo un ejemplo, se experimentaron situaciones tales como formación de personal en labores de rescate en circunstancias específicas, labores policiales destinadas a regular el acceso a lugares nocturnos y en algunas circunstancias labores vinculadas a operativos sociales de salud, higiene y ornato. Tal pluralidad de tareas asociadas a una institución destinada a atender situaciones de emergencias y de desastres reveló una suerte de holgura productiva que va a experimentar un cambio cuando se comienza a hacer presente en la gestión pública el discurso del desarrollo sostenible junto con la aparición de eventos extraordinarios frecuentes y de elevada intensidad en la generación de daños.

El terremoto de Cariaco y el deslave de Vargas constituyen los últimos eventos en los cuales el estado venezolano se caracterizó por una respuesta militarizada y orientada a restituir a la brevedad posible y sin importar los costos asociados (políticos, económicos, sociales e institucionales) el papel rector del estado en el monopolio del uso de la violencia y el control mínimo de los derechos a la propiedad y a la seguridad. En ambos eventos, bajo gobiernos distintos, se adecuaron las actuaciones a las formas de respuesta definidas en el contexto de la Seguridad Nacional. Veamos, la aparición de la fuerza armada para resguardar la propiedad privada y la rápida aparición de las autoridades en los lugares donde ocurren los eventos, muestran al menos en términos de la cara visible del gobierno, un afán por restituir a la brevedad posible el orden social. En algunos casos, se dieron situaciones de prohibición expresa de acceso a algunas zonas afectadas, la disposición de regulaciones extra-constitucionales para preservar el orden social (los rumores de ajusticiamientos extrajudiciales, saqueos, asaltos y violaciones del orden social en sitios del desastre fueron denuncias comunes durante esos periodos). Esto sugiere no sólo el predominio de una concepción de la seguridad nacional por parte de las instituciones del

Estado, sino además la pertinencia de esta concepción en situaciones de aparente anomia social.

No obstante, en el deslave del Estado Vargas ocurrido en 1999, se comenzaron a manifestar algunos aspectos que revelan la presencia del discurso vinculado al Desarrollo Sustentable, en las acciones intentadas por las organizaciones dedicadas a la gestión del manejo de desastres.

Los eventos de Vargas acaecen cuando se está aprobando la Constitución Nacional en la cual se estipula una concepción de protección ciudadana y administración de las situaciones de desastre que se diferencia sustancialmente de lo establecido en el pasado. No solamente se hace mención explícita a la ocurrencia de los eventos extraordinarios y algunos lineamientos para enfrentarlos. Se establece además en la Constitución nacional un conjunto de premisas que permiten identificarlas como propias de las formas de respuesta que se corresponden con el discurso del Desarrollo Sostenible. La participación co-responsable de las comunidades, la necesidad de atender la variable ambiental en la planificación y ejecución de actividades humanas son claras manifestaciones de ese evento. Sin embargo, existen elementos de lo que fue la respuesta del Estado venezolano y de la sociedad venezolana que marcan claramente elementos destacados por atender.

Veamos algunos aspectos de la experiencia presenciada en Vargas por el autor y algunas reseñadas en la prensa. En primera instancia, el Estado reaccionó a través de una rápida respuesta dirigida y ejecutada, casi exclusivamente, por el aparato militar venezolano y el cual parecía revelar un acendrado dominio del concepto de seguridad nacional, la rápida movilización de tropas, la prohibición del acceso de los ciudadanos a sus propios sitios de habitación, el control del aeropuerto y del puerto (ambos los más importantes del país) y, finalmente, el desconocimiento de las autoridades regionales por parte del aparato militar instalado en la zona de desastre. No obstante, mientras eso ocurría, otros aspectos menos destacados aparecieron. Por una parte, las respuestas de las comunidades y de sectores de la sociedad venezolana revelaron una capacidad de respuesta desconocida hasta entonces: la rápida creación de brigadas de transporte motorizado para sitios de difícil acceso, la rápida ubicación de sitios de atención e incorporación de diferentes actores en labores de rescate, logística y evacuación de ciudadanos dieron lugar a un conjunto de preguntas que parecían responder a una concepción anclada de gestión del

manejo de desastres que estaba anclada en la concepción de desarrollo sustentable; sin embargo, el hecho de que esa respuesta haya sido espontánea y casi que en oposición a la forma oficial de concebir la definición de las tareas de los ciudadanos ante esa contingencia hace que esa respuesta sea insuficiente y que las preguntas no se puedan responder fácilmente a la luz de ambos contextos.

Un asunto particularmente relevante es la capacidad de respuesta colectiva de los ciudadanos. Por una parte, los sectores donde los procesos de anomia y desenfreno con respecto a la propiedad privada y a conductas reñidas con el orden cívico se sucedieron con mayor frecuencia fue en los sitios considerados con mayores recursos materiales. Esto dio lugar a un conjunto de respuestas que como la invasión de esos sectores por miembros de los sectores con menos recursos, también dio lugar a respuestas desproporcionadas por parte de los propietarios que decidieron hacer justicia por ellos mismos. La aparición de las fuerzas del orden público se debió no solamente a la aparición de saqueadores o invasores, respondía también a procesos de ajusticiamientos y enfrentamientos armados entre ciudadanos. Más aún, la respuesta colectiva en los sectores menos favorecidos pareció estar más adecuada a los preceptos de solidaridad y co-responsabilidad establecidos en la Constitución recién aprobada (Observaciones in situ del autor). En particular, en estos sectores se establecieron mecanismos de alimentación comunitaria, ubicación de damnificados, auto-organización para los procesos de racionamiento de servicios y alimentos. Dos preguntas se hacían evidentes: ¿Quiénes amenazan a la seguridad del estado? ¿Qué tipos de capacidades se acentúan o merman ante una situación de desastre a nivel colectivo? Pareciera que la afirmación de que los sectores menos favorecidos son los más proclives a respuestas anómicas no ocurría en este caso. Más aún, las capacidades de auto-organización y solidaridad ocurría con mayor naturalidad en estos sectores que a aquellos considerados con mayores ventajas materiales. Estas preguntas quedan sin respuesta satisfactoria en ninguno de los contextos.

Adicionalmente, en el proceso de la respuesta del estado venezolano confluyen dos aspectos que son dignos de consideración. Por una parte, el predominio de una actitud nacionalista en la constitución de la respuesta inmediata y mediata ante el desastre. En este particular, se hizo un fuerte hincapié en sostener que las capacidades nacionales serían suficientes para lidiar con la situación y se fue selectivo en el proceso de permitir la

incorporación de personal de atención extranjero en el lugar del evento, lo cual obviamente contrasta con el discurso fundado en una globalización sustentable y que asocia los procesos de desastres con la rápida y siempre bien aceptada solidaridad internacional. Sin embargo, al mismo tiempo, se comenzó un proceso de reconstitución de la zona afectada por el desastre que se apropió de un discurso vinculado al problema del desarrollo sostenible. Se insistía sin embargo, en la necesidad de atender el problema de la vulnerabilidad que se había destapado con ese acontecimiento. Afirmaciones que hablaban de la necesidad de restituir un orden en el modo como se había hecho uso del espacio en las zonas afectadas y la de atender como primera prioridad aquellos aspectos vinculados a la vulnerabilidad exacerbada por una ocupación indiscriminada del espacio, se sostenían sobre la necesidad de re-pensar y re-definir el programa de desarrollo para la zona afectada. Basta señalar la aparición de una institución vinculada a la Planificación y Desarrollo como el ente coordinador del proceso de reconstrucción ya no sólo de las zonas afectadas sino de todo el estado Vargas para señalar la aparición de un discurso que apuntaba a un modo de entender el asunto de la Gestión para el Manejo de Desastres más cercano a la idea del desarrollo sustentable pero que revelaba componentes tales como el nacionalismo, la centralidad de la condición humana en desventaja, en lugar de las oportunidades de crecimiento pérdidas ante el desastre. De algún modo, parecía que en el discurso se abría espacio para una noción de bienestar del ciudadano y del colectivo que es distinto al apuntalado por un crecimiento económico sostenible..

5. LOS DESASTRES: MANIFESTACIÓN SINTOMÁTICA DEL DESARROLLO EN EL PRESENTE

El desarrollo de los dos contextos presentados, su evolución histórica y el modo como aparentemente se han encarnado en el aparato institucional venezolano, permite que aflorare una nueva posibilidad interpretativa de la problemática de los desastres. Esta posibilidad apunta a entender a este problema de nuestro tiempo como manifestaciones sintomáticas del modo de concebir el desarrollo. Un modo de comprobar como la concepción de progreso del hombre contemporáneo le ha negado a este la condición de posibilidad de asumir el cuidado de su entorno como parte integral de su propio bienestar y progreso. En este sentido, pareciera que el desarrollo en cualquiera de sus formas hasta

ahora concebidas, se orienta a concebir al mundo como un enorme instrumento a su disposición para el logro de sus fines. Más aún, el logro de ese fin incluso llega a significar el agotamiento de los recursos para el futuro. El planteamiento del desarrollo sostenible, en sí mismo, es de poca profundidad en términos de transformar estructuralmente la misma idea de desarrollo porque alienta tan sólo a cuidar el planeta en términos de garantizar su permanencia como objeto de explotación o instrumento de uso en el futuro. La pregunta que se plantea desde la problemática manejo de los desastres pareciera exigir la apertura de un contexto de significado distinto. Un contexto que permitiera abordar el tema de los desastres desde una perspectiva que se deriva de una suerte de oposición a la forma como se ha intentado abordar este asunto hasta el presente. A continuación, se esbozan algunas consideraciones sobre este contexto que pudiera contribuir a la comprensión de la gestión de manejo de desastres desde una perspectiva distinta a aquellas asociadas a la idea de preservar la seguridad nacional o alcanzar el desarrollo. Ambas concepciones asumen a los desastres como consecuencias imputables al comportamiento impredecible de la naturaleza.

Algunos elementos de este posible contexto es posible encontrarlos tanto en algunos escritos de diversos estudiosos del tema de los desastres, como en la opinión pública de autores no especialistas en el tema, pero que arrojan luces sobre cierta inconformidad en el modo como se viene entendiendo el problema de los desastres en el presente.

Una opinión contundente a los fines de ilustrar lo expuesto se recoge en el artículo de opinión de Julian Salas Serrano, Director de la Cátedra sobre Cooperación para el Desarrollo en Asentamientos Humanos, de la Universidad Politécnica de Madrid, quien plantea en su artículo "Muertes y soluciones anunciadas", escrito a la luz del desastres de Vargas del 99, lo siguiente:

No era necesario ser adivino para vaticinar que en Venezuela, Perú, Ecuador, Guatemala... podía ocurrir en cualquier momento un desastre de las características del que ha azotado al país. La situación del hábitat en toda Latinoamérica es realmente pavorosa. El último censo realizado por la Comisión Económica Para América Latina (Cepal, 1996), cifra en casi 28 millones el déficit de nuevas viviendas y contabiliza más de 25 millones de viviendas en condiciones de precariedad extrema, necesitadas de rehabilitación y consolidación urgente. Más de 130 millones de latinoamericanos no tienen vivienda y otros tantos viven en soluciones habitacionales en condiciones de alto riesgo permanente.

Hace escasamente un año, ante el desastre del huracán Mitch escribíamos que "a primera vista puede pensarse que la naturaleza tiene cuentas pendientes con los desheredados del mundo. No es así. Ni los sismos, ni los huracanes, ni las

inundaciones, ni los volcanes... distinguen entre ricos y pobres. Su grado de ensañamiento es científicamente ciego. En cambio, sí es estadísticamente cierto que pobres y ricos se encuentran sometidos a niveles de riesgo muy diferentes. Lo que ocurre en Centroamérica (y en Venezuela, añadimos hoy) es que hay muchos millones de seres humanos que no alcanzan el título de ciudadanos, son únicamente supervivientes. Supervivientes cotidianos que cada día, con o sin huracán, se la juegan con barajas que tienen demasiados arcanos de muerte".

Concluye luego el señor Serrano planteando:

Se dispone de datos estadísticos sobre siniestralidad por catástrofes naturales en los países latinoamericanos. En estos países se tiene constancia clarísima de que la inmensa mayoría de los muertos proceden de los barrios periurbanos de ranchos, en los que viven en condiciones inhumanas más de la mitad de los latinoamericanos. Son barrios que se han generado desde la informalidad y la ilegalidad, pero con la permisividad de los gobiernos que han dejado el tema de la vivienda al albur del mercado. La gran mayoría de los muertos y desaparecidos pertenecen a familias que se apropiaron de un terreno en las zonas menos codiciadas y menos vigiladas: quebradas con grandes pendientes y alto riesgo, basurales, márgenes inundables de ríos, depósitos de relaves mineros, bajo líneas de alta tensión, laderas de volcanes...

Desde una perspectiva como esta, el carácter de "inevitable" de los desastres naturales sufre un importante cambio de perspectiva que abandona la idea de "que se originan en la naturaleza" y se convierte en un resultado inevitable, es decir, consecuencia de una situación particular que resulta de un modo particular de concebir la constitución de la sociedad y el acceso a los bienes que garanticen niveles de vida aceptables y con dimensiones de riesgo y vulnerabilidad relativamente aceptables para todos.

De este modo, el problema de los desastres se desplaza del comportamiento "ciego" de la naturaleza a condiciones sociales que exacerban los niveles de exposición a daños y desastres a sectores de la población que usualmente están en condiciones de desventaja con respecto al acceso al mercado y su participación en la construcción del bienestar material de la sociedad y en el mejoramiento de los incrementos de la riqueza en la sociedad. Una iniciativa desde América Latina con respecto a cambiar el centro de atención de los fenómenos naturales a las condiciones sociales generadas por procesos de acumulación de riqueza y del uso de los recursos naturales de forma desmedida, desproporcionada y en sentido contrario al del cuidado del entorno provee elementos para este tercer contexto. En este trabajo apenas se detallan algunos elementos del mismo.