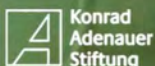




guía

para la
Gestión de

Riesgos de Desastres Urbanos



Venezuela 2017

Créditos

Coordinación

Comisión de Ambiente de la ANIH
Grupo Orinoco
Fundación Konrad Adenauer
Universidad Simón Bolívar (USB) - Grupo de
Investigación Vida Urbana y Ambiente (VUA)

Grupo de Trabajo

Chacón, Rosa María (USB)
Giraud, Lorraine (USB)
Paez, Luisa (USB)
Pérez, Alberto (CIDIAT-ULA)
Pujaico, Juana (USB)

Asesoría

Comisión de Ambiente de la ANIH
Grupo Orinoco

Revisión Técnica y Metodológica

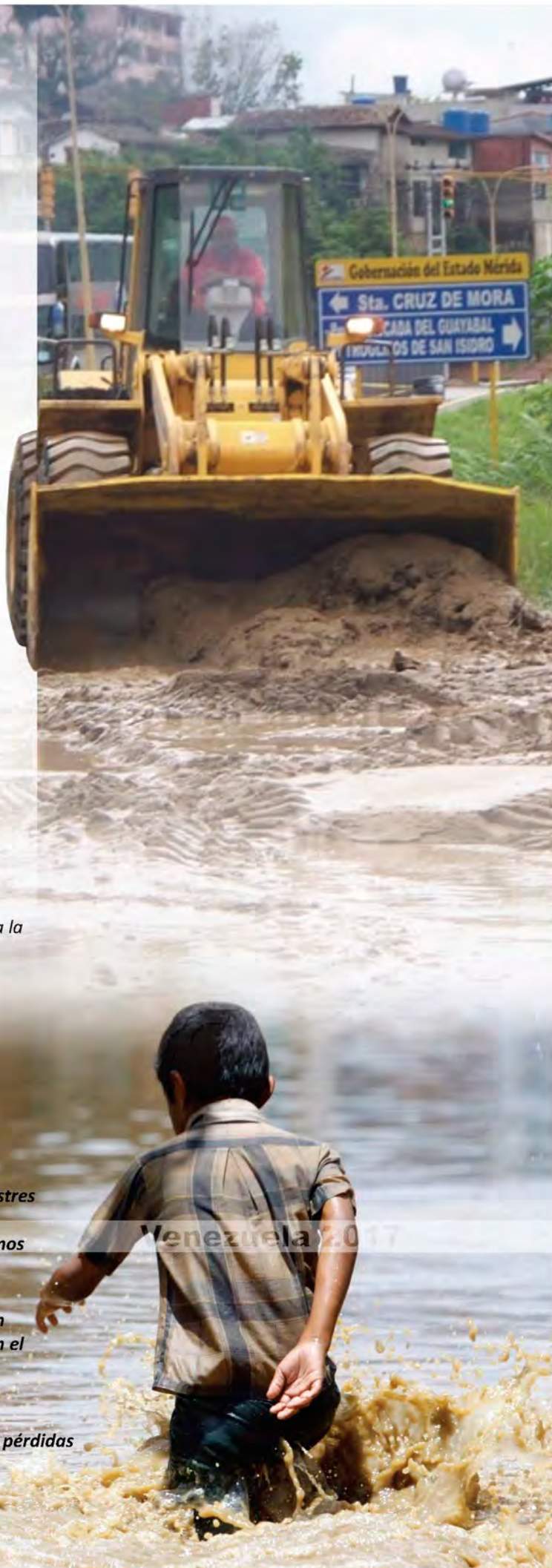
Chacón, Rosa María (USB)
Giraud, Lorraine (USB)
Paez, Luisa (USB)
Pujaico, Juana (USB)

Ilustración, Adaptación y Diagramación

Pujaico, Juana (USB)

Todos los derechos están reservados. Esta prohibida la reproducción total o parcial de este material sin la aprobación previa de los organizadores. Para ello solicitar información a: vuagrupo@gmail.com

- *Las pérdidas económicas ocasionadas por desastres se elevaron en el 2015 a un promedio entre 250.000 y 300.000 millones de dólares americanos al año.*
- *Las pérdidas futuras se estiman actualmente en 314.000 millones de dólares americanos sólo en el entorno construido.*
- *Este es el monto que los países deberían reservar cada año para cubrir futuras pérdidas ocasionadas por los desastres (GAR, 2015).*



Venezuela 2017

Presentación

El II Foro Nacional de Gestión Ambiental Urbana (II Foro GAU, 2016) se centró en el estratégico tema de la gestión de riesgos, buscando ayudar a reconocer e informar a las autoridades y actores de la ciudad, sobre las situaciones y acontecimientos que determinan y potencian condiciones de amenazas y vulnerabilidad ante eventos ambientales en las ciudades del país.

Acrónimos

GRD: Gestión de riesgo de desastres
GRDU: Gestión de riesgo de desastres urbanos
RRD: Reducción de riesgo de desastre
SENDAI: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
GLR: Gestión local de riesgo
SAT: Sistema de alerta temprana
N: Nacional
E: Estatal
L: Local
LGRSYT: Ley de gestión de riesgos siconaturales y tecnológicos
CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
PCAD: Protección Civil y Administración de Desastres
RSNYT: Riesgo Socionatural y Tecnológico
ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible.



Introducción

Esta guía está dirigida a las instituciones competentes, organizaciones sociales, a las diferentes comunidades, y a todas las personas interesadas en asumir la responsabilidad ciudadana de contribuir a la Gestión del Riesgo de Desastres en sus ciudades.

Se elabora en el marco del II Foro de Gestión Ambiental Urbana realizada en Mérida y busca mejorar los niveles de percepción del riesgo, generar corresponsabilidad ciudadana frente a la generación del riesgo y aumentar los niveles de participación en su conocimiento, reducción y respuesta a emergencias.

Esta participación activa y permanente de toda la población posibilita la movilización social para reducir el riesgo y con ello los desastres. La sola participación no puede garantizar soluciones pero sí puede contribuir a crear condiciones propicias para que estas se den en la práctica.

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) incluye pero va más allá de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), agregando una perspectiva de gestión que combina la prevención, mitigación y preparación con respuesta. El término Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es utilizado en esta Guía cuando se hace referencia a los marcos legales, institucionales y políticos y a los mecanismos administrativos y procedimientos relacionados con la gestión de riesgos (ex ante) y desastres (ex post), por lo tanto, incluye también elementos de manejo de emergencias.

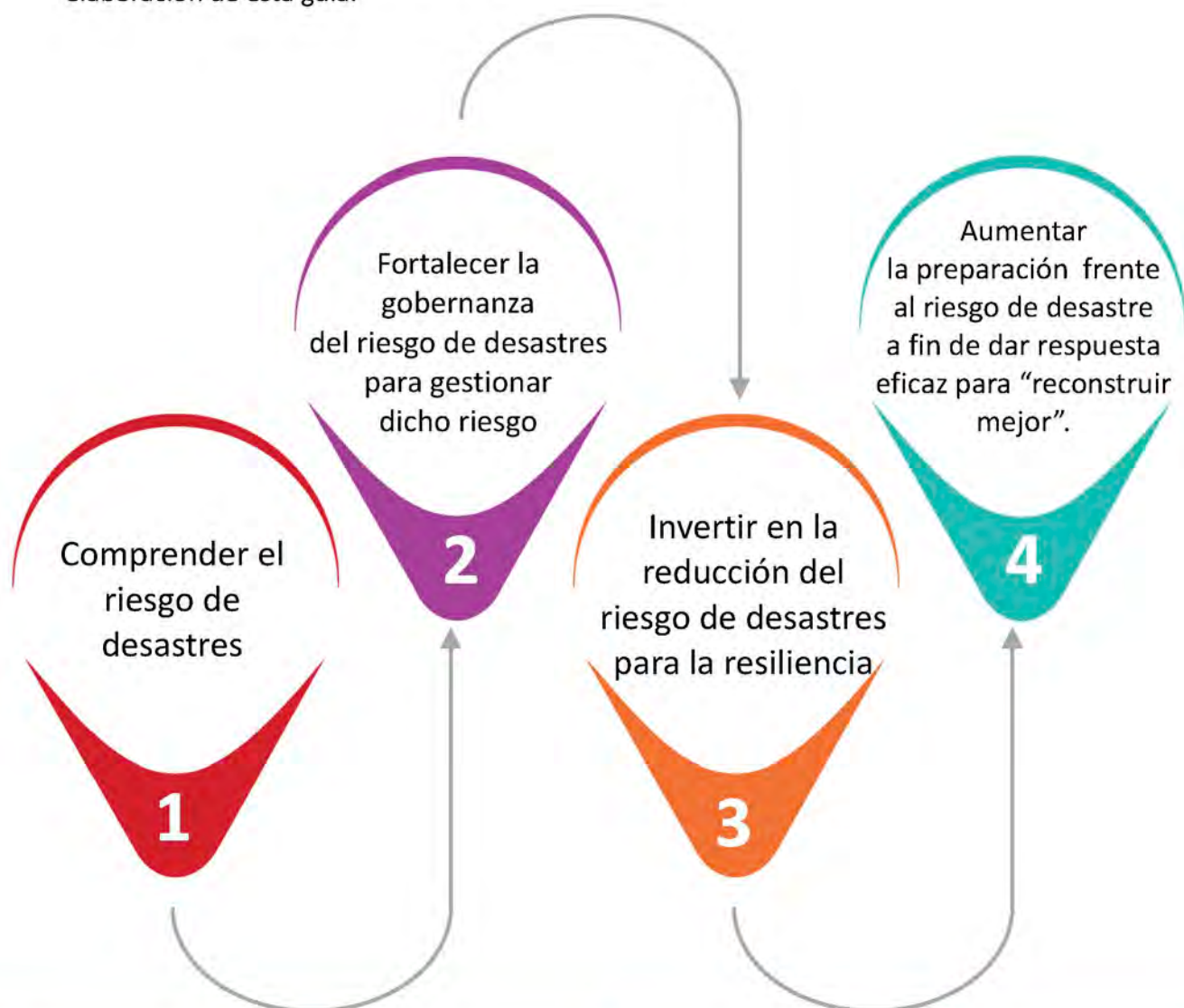
Las acciones de la GRD en la fase pre-desastre apuntan a fortalecer las capacidades y la resiliencia de los hogares y comunidades para proteger sus vidas y sus medios de vida, a través de medidas para evitar (prevención) o limitar (mitigación) los efectos adversos de las amenazas y para proporcionar sistemas de alerta temprana de amenazas que sean oportunos y confiables.



Enfoque

para la Gestión de Riesgo de Desastres Urbanos

El Tratado Internacional en SENDAI, suscrito por Venezuela en marzo de 2015 y asumido como política nacional para la gestión de riesgos, será considerado como foco para la elaboración de esta guía.



**Camino a seguir bajo el
Marco de Sendai para la
Reducción del Riesgo de Desastres
2015-2030**

Precisiones conceptuales

relativas a la Gestión de Riesgo de Desastres Urbanos

El riesgo corresponde a una relación conformada por varios elementos, donde solo se puede controlar la vulnerabilidad y para ello se requiere conocer las diversas amenazas presentes en el lugar.

Riesgo = A+V Cardona (2008)

Amenaza= PL (N+SN+A) Lavell (1996)

Vulnerabilidad= IR (E+F-R) Cardona (2001) / VUA 2017

A= Amenaza

V= vulnerabilidad

PL= Peligro latente

N= Naturales

SN= Socionaturales

T= Tecnológicas

IR= Incapacidad de resistir

E= Exposición

F= Fragilidad

R= Resiliencia



¿Qué es una Amenaza?

Peligro latente

Es la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un período de tiempo definido, con potencial de producir efectos adversos sobre las personas, los bienes, los servicios y el ambiente. (Gaceta oficial 39.095 del 9 de enero de 2009. Título I. Artículo 5)

Tipos de amenazas

Amenazas Naturales: Están asociadas a fenómenos meteorológicos, oceanográficos, geotectónicos, biológicos, de carácter extremo o fuera de lo normal.

Socionaturales: Se generan por una inadecuada relación hombre-naturaleza debido a procesos de degradación ambiental o por la intervención humana sobre los ecosistemas.

Antropicos: Son generados por los procesos de modernización, industrialización, producción de desechos tóxicos, etc.

¿Qué es Vulnerabilidad?

Incapacidad de resistir

Es el conjunto de condiciones inadecuadas de seguridad que presentan personas, edificaciones, espacios físicos, entre otros, ante una amenaza potencialmente dañina. (Gaceta oficial 39.095 del 9 de enero de 2009. Título I. Artículo 5).

Está en función de la exposición, la fragilidad y la resiliencia.

Elementos que conforman la Vulnerabilidad

Exposición (E): Referida a las decisiones y prácticas que ubican al ser humano y sus medios de vida en la zona de impacto de un peligro.

Fragilidad (F): Referida a las condiciones de desventaja o debilidad relativa del ser humano (edad, sexo, condición física y conocimiento del riesgo) y sus medios de vida frente a un peligro.

Resiliencia (R): Capacidad de resistir, responder o absorber impactos. RAE (capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas).



Riesgo y Gestión de Riesgo

Riesgo

Es la probabilidad de sufrir daño en las personas y edificaciones ante la inesperada ocurrencia de un evento natural, socionatural o tecnológico que pueda interrumpir el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana.

Gestión de riesgo

Proceso orientado a formular planes y ejecutar acciones de manera consciente, concertada y planificada, entre los órganos y los entes del Estado y los particulares, para prevenir o evitar, mitigar o reducir el riesgo en una localidad o en una región, atendiendo a sus realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales y económicas (LGRSYT, 2009)



Fuente: Con base en Lavell, 2011.

Desastre

Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa una gran cantidad pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para afrontar la situación utilizando sus propios recursos.



Fuente: Con base en ¿Cómo es la resiliencia en tu comunidad costera? Una Guía para la Evaluación de resiliencia comunitaria ante Tsunamis y otras Amenazas Costeras. Programa de Sistemas de Alerta de Tsunami del Océano Índico EE.UU. 2007 apoyado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y los socios, Bangkok, Tailandia. pp.32.

Resiliencia

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

La comunidad desempeña un importante papel en la minimización y/o exposición a los riesgos. Su participación en la identificación de sus propios recursos hace de la planificación parte central de su supervivencia.

Este conocimiento permitiría convertirse en los primeros respondedores ante una emergencia, absorbiendo el impacto del mismo, lo cual evitaría que se desencadene un desastre (resiliencia alta), de lo contrario y al no contar con recursos y preparación, el tiempo de recuperación post desastre podría ser lento (resiliencia baja). En el mejor de los casos se puede aprender de la experiencia, de lo contrario se corre el riesgo de volver a ser víctimas de una nueva adversidad, sin recursos que permitan enfrentarlo, evidenciando la incapacidad para afrontar las emergencias, condición que fácilmente desencadenaría nuevos desastres, un círculo vicioso que cobra muchas vidas.



¿Qué es la GRDU?

Gestión de Riesgos de Desastres urbanos

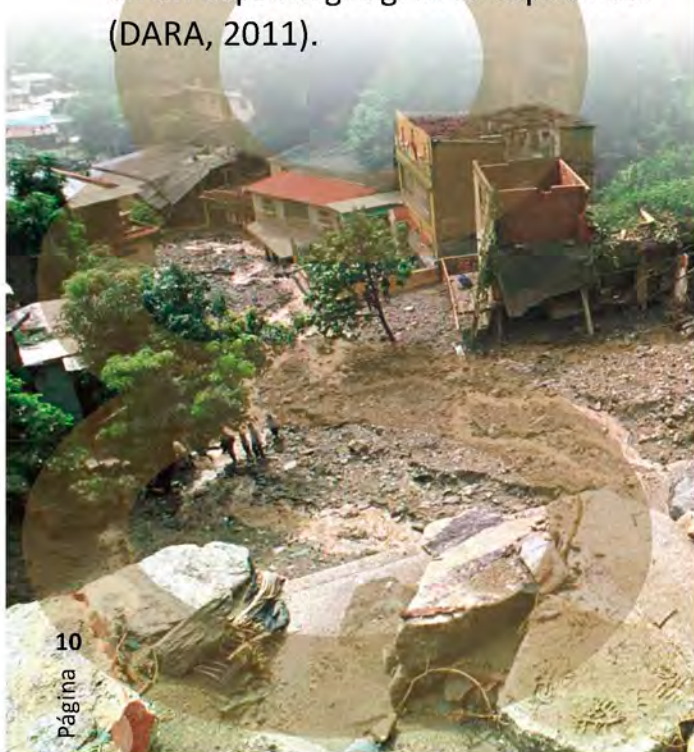
Proceso sistemático de acciones dirigidas a los actores que hacen vida en las ciudades para reducir los factores subyacentes de riesgo (natural o tecnológico) y prepararse e iniciar una respuesta inmediata en cuanto el desastre golpea.

El riesgo se convierte en desastre cuando se concreta y se plasma en un territorio, afectando a grupos sociales, infraestructuras básicas, sectores productivos, etc. Por lo tanto, el riesgo tiene una delimitación y circunscripción territorial definida y, cuando se desencadena un fenómeno adverso, este se expresa a través de las pérdidas y daños reales distribuidos en un espacio geográfico específico. (DARA, 2011).

Se debe aclarar lo siguiente:

La gestión de riesgo al ser llevada al ámbito local recibe el nombre de Gestión Local de Riesgo (GLR), LAVELL (2002). La principal característica de la GLR es que la desarrollan los actores locales (habitantes, organizaciones e instituciones locales), si un ministerio desarrolla gestión de riesgo no se está en presencia de una gestión local.

La GLR debe ser desarrollada con ayuda de entidades superiores que cuenten con mayor cantidad de recursos (GTZ, 2010).



Importancia

de la Gestión de Riesgo de Desastres Urbanos

La necesidad de tener un instrumento práctico que permita a los tomadores de decisiones lograr menos situaciones de desastre y emergencias, y de la menor magnitud posible, así como la de tener mayor efectividad en su manejo cuando se presentan, no puede ser suplida de manera inmediata, ni bajo enfoques de gestión centrados en el desastre, sino que requiere de procesos sostenidos, decididos y conscientes que intervengan según las condiciones de riesgo, dentro de los diferentes ámbitos del desarrollo.

Particular Atención
sobre este artículo de la
LGRSNYT (2009)

Artículo 59

Todo funcionario público y funcionaria pública que otorgue permisos, licencias, concesiones, autorizaciones u otro tipo de acto administrativo para la construcción de cualquier obra de infraestructura en zonas declaradas de riesgo o contribuya de algún modo a generar situaciones de riesgo o desastre, será sancionado o sancionada con multas de mil unidades tributarias (1.000 U.T.) a cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T.), sin menoscabo de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Igual sanción corresponderá al funcionario o funcionaria que dictare medidas judiciales que propicien la generación de situaciones de riesgos o desastre.



Propuesta

de Modelo organizacional y operativo
para la gestión de riesgos de desastres urbanos

¿Quiénes participan en la GRDU?



Propuesta

de Modelo organizacional y operativo
para la gestión de riesgos de desastres urbanos

¿Cómo se debe hacer GRDU?

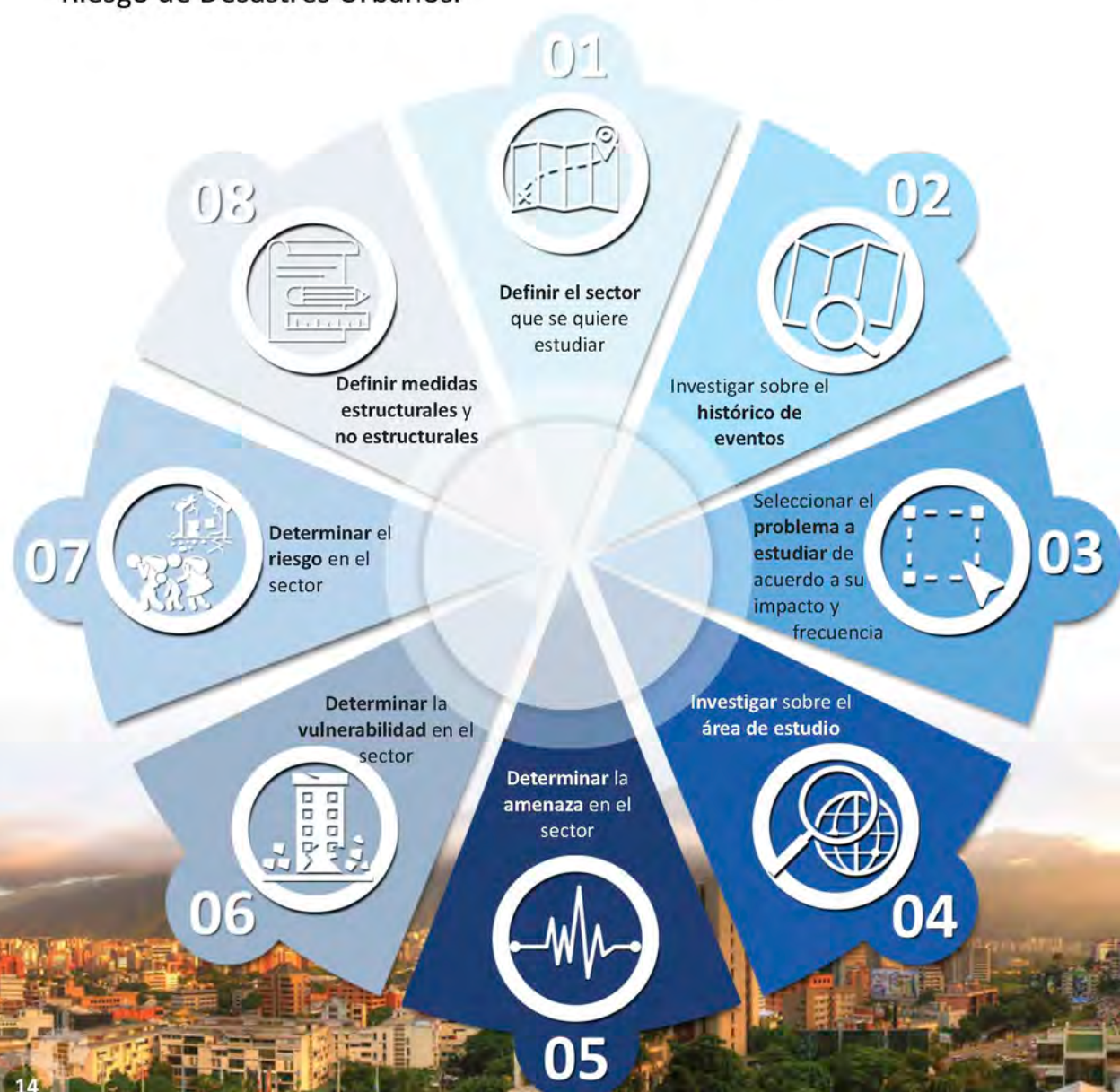


Etapas

para una GDRU eficaz y eficiente

Etapas I: Conocimiento del riesgo en la localidad

Referida al conocimiento del riesgo en la localidad. Parte de la definición del lugar a estudiar, para luego indagar sobre los eventos sucedidos, su frecuencia y los daños sufridos. A partir de allí construir las matrices de amenazas y vulnerabilidades con ponderaciones que dan muestra de los impactos, para luego generar escenarios de riesgo futuro para establecer medidas estructurales y no estructurales de prevención, mitigación y atención. Luego se construirá el Plan Local de Riesgo de Desastres Urbanos.



Etapas

para una GDRU eficaz y eficiente

Etapa II: Entendimiento de las capacidades

El PNUD define desarrollo de capacidades como “el proceso a través del cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen su habilidad para establecer y cumplir sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”.



Etapa III: Política Nacional de Gestión de Riesgo

Se tomarán las cuatro prioridades establecidas por el Marco de acción de SENDAI, suscrito por Venezuela.

Marco de Sendai para la Reducción del
Riesgo de Desastres
2015-2030
2015 Sendai, Japón

Fortalecimiento Institucional

Acción transversal, donde se hace necesario trabajar en la modernización, actualización y gestión de información para generar instrumentos de gran valor para la toma de decisiones para el conocimiento y reducción del riesgo.



Fomento de la Cultura de Riesgo

Se debe fomentar la cultura de riesgo en las comunidades e instituciones, que no implica necesariamente un gran conocimiento técnico; este a veces puede llegar a hacer perder la perspectiva y jugar en contra de una buena cultura de gestión de riesgos.



Etapas IV: Planes Regionales y Locales para la Gestión del Riesgo

Diagnóstico profesional (Caracterización y estimación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo local)

Diseño e implementación de medidas que prevengan la construcción de nuevos riesgos (M. prospectivas).

Diseño e implementación de medidas que eliminen o reduzcan los riesgos existentes (M. correctivas).

Diseño e implementación de medidas Reactivas que se deben adelantar para enfrentar eventos mayores.

Plan de Reahabilitación que permita restablecer después de un desastre (de forma inmediata) las líneas vitales, servicios públicos e instalaciones esenciales (médica hospitalaria)



Resiliencia Comunitaria

El ODS No.11 refiere la necesidad de construir ciudades seguras y resilientes , aqui se establece por lo tanto trabajar sobre la Resiliencia comunitaria, con el fin de aprender de las vivencias que producen dolor y pérdida de vidas y recursos, creando muchas veces un efecto movilizador de las capacidades solidarias que permiten reparar los daños y seguir. Suárez Ojeda (2001)



Ley de Gestión de Riesgos

La Ley de gestión de riesgos socionaturales y tecnológicos (2009), aun cuando no se han implementado las propuestas señaladas, son una visión de cómo se visualiza la GRD en Venezuela, dando importancia a la mayoría de los ministerios que conforman el marco institucional y dejando fuera el Ministerio con competencia en Educación.



A quién esta dirigida la Guía:
Actores de la Ciudad

Institucionales
(gubernamentales y no gubernamentales)

Sociales
(CC, Personas Naturales, Asociaciones de Vecinos)

Económicos
(Público y Privado)

Próximos Retos

El **riesgo** plantea **retos** de **gestión municipal** que requieren ser enfrentados a partir de su **conocimiento** y entendimiento con **decisión política** y con la **participación activa de la comunidad**.



Estrategia Comunicacional

Campañas informativas a través de redes sociales



Promoción en medios audiovisuales



Talleres, Foros, Tertulias



Promoción a través de medios impresos



Check list para la Gestión

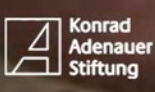
- Conocer la condición de riesgo de desastres urbanos en la ciudad donde vives (amenazas, vulnerabilidades y escenarios de riesgo)
- Desarrollar las medidas estructurales y no estructurales en cada etapa de la gestión de riesgo de desastres urbanos con apoyo de las instituciones locales (prevención, mitigación-reducción y atención de emergencias)
- Conocer las capacidades comunitarias, e institucionales para hacer GRDU
- Cumplimiento de la política nacional de GRD
- Desarrollar un Plan local para la GRDU
- Implementar buenas prácticas en todos las instancias nacionales para la GRD



Referencias Bibliográficas

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (2007). Una Guía para la Evaluación de resiliencia comunitaria ante Tsunamis y otras Amenazas Costeras. Bangkok, Tailandia. pp.32.
- DARA (2011). Proyecto Índice de Reducción del Riesgo (IRR). Análisis de capacidades y condiciones. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá Y República Dominicana. Informe Sumario. Madrid.
- Jiménez, Virginia (2005) Gestión Integral de Riesgos. Publicado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, Caracas, Venezuela.
- Lavell, A. (2011). Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica. Secretaria General de la FLACSO y La Red para el Estudio Social de la Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).
- Lavell, A. (2001). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición.
- Ley de Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009).
- Marco de Acción de Sendai (2015).
- Suárez Ojeda, N. (2001). Nuevas tendencias en resiliencia. En Melillo, A. y Suárez, E. (compiladores). Resiliencia: Descubriendo las propias fortalezas. Buenos Aires: Paidós. P 72.





Venezuela 2017