

Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales
Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales
Consejo de Estudios de Postgrado
Maestría en Gestión de Riesgos Socionaturales

**PENALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL
RIESGO DE DESASTRE EN PAÍSES ANDINOS.**

www.bdigital.ula.ve

Autora:

Crim. Carla Molina.

Tutor:

Dr. Alejandro Liñayo.

Junio, 2017

AGRADECIMIENTOS

A Rosalía y Mario, porque gracias a ustedes, mi camino siempre brilla.

A Eliazar y Marilú, por siempre ayudar a que me equivoque menos, y no reprocharme cuando lo hago.

A Marcia, porque solo nuestra hermandad conoce el verdadero amor.

A Yamelys, por darme más certezas que dudas en la construcción de nuestro amor.

A Alejandro Liñayo, por adoptarme como gestora de riesgo y ayudarme a encontrar la conexión en este nuevo transitar de la Criminología en la Gestión de Riesgo.

DEDICATORIA

Para Marcia

Pronto estaremos juntas

Porque en el mundo solo somos usted y yo.

www.bdigital.ula.ve

ÍNDICE DE CONTENIDO

Portada	2
Agradecimientos	3
Dedicatoria	4
Índice de contenidos	5
Resumen	10
Introducción	11
CAPÍTULO I	14
Penalización de la construcción social del riesgo de desastre	14
Objetivo General	21
Objetivos Específicos	21
Justificando el problema	22
Delimitaciones	30
Limitaciones	31
CAPÍTULO II	32
¿Qué se ha estudiado en relación a la criminalización de la construcción social del riesgo de desastres?	30
¿Qué es la Gestión de Riesgo de Desastre?	37
Tipos de Gestión de Riesgo	38

Construcción social del riesgo de desastre.	43
La vulnerabilidad y sus tipos.	47
Conducta delictiva	52
Conducta desviada	53
Control social	58
Teoría de la anomia	61
El funcionalismo	62
Teorías normativas: procesos de criminalización y decriminalización	63
Criminología Crítica: una aproximación a la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre.	65
Criminología Comparada	70
La disuasión de la construcción social del riesgo de desastre: prevención del delito.	72
CAPÍTULO III	75
¿Cuál metodología?	75
Nivel de la investigación.	76
Diseño de la investigación	78
Etapas de la investigación documental.	80
Países en estudio	86
CAPÍTULO IV	88
Resultados de la investigación	88
Ecuador	89
Venezuela	108
Perú	127
Bolivia	139

Colombia	148
CAPÍTULO V	156
Algunas conclusiones y próximos retos	153
Decálogo a considerar en materia legislativa para gestionar el riesgo de desastre.	166
Recomendaciones	179
Fuentes citadas	182

www.bdigital.ula.ve

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Descripción de los cambios sobre los conceptos y enfoques de la gestión de riesgo.	34
Cuadro 2. Relación entre conductas de abordaje criminológico y la reacción social.	57
Cuadro 3. Variables que intervienen en la manifestación de la conducta delictiva.	73
Cuadro 4. Esquemas de trabajo para el desarrollo de la investigación	83
Cuadro 5. Resultados obtenidos en Ecuador sobre los planteamientos estratégicos en área propuesta por el Marco de Hyogo: La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, Los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres y la reducción de la vulnerabilidad.	94
Cuadro N° 6. Políticas de desarrollo que involucran la Gestión de Riesgo en Ecuador.	95
Cuadro 7. Descripción de las leyes que avalan la gestión de riesgo en el país.	97
Cuadro 8. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Ecuador.	98
Cuadro 9. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Venezuela.	115
Cuadro 10. Descripción de desastres de origen natural ocurrido en Perú.	129
Cuadro 11. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Perú.	135
Cuadro 12. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Bolivia.	144
Cuadro 13. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Colombia.	153

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. La sincronía que deben tener las organizaciones para gestionar el riesgo de desastre.	42
Figura 2. Comportamientos calificados como delictivos.	53
Figura 3. Representación de los diferentes tipos de conducta que aborda la Criminología y su relación con la media estadística.	60
Figura 4. Elementos del control social	58

www.bdigital.ula.ve

Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales
Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales
Consejo de Estudios de Postgrado
Maestría en Gestión de Riesgos Socionaturales

PENALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO EN PAÍSES ANDINOS.

Autora: Carla Molina.

Tutor: Alejandro Liñayo.

Resumen: Un elemento que ha acompañado los esfuerzos por promover el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastres en los países andinos es la aparición y/o el fortalecimiento de marcos legales y normativos empeñados en castigar la construcción social del riesgo de desastres. En este sentido conviene reconocer que si bien es cierto que en estos países se han generado interesantes iniciativas legales para criminalizar la construcción social de riesgo de desastre, no es menos cierto y perceptible que, la mera creación y promulgación de dichas normativas penales no es suficiente para instrumentar y/o ejecutar la ley. Son diversos los elementos socioculturales que promueven actualmente que el efecto de estas leyes sea nulo, y que su prescripción no proscriba en la práctica ningún comportamiento que se configura como “desviado” y/o “delictivo”. La hipótesis del presente estudio consideró que existen ciertos procesos sociales (la percepción social del riesgo, la valoración social del mismo, y toda la cosmovisión relacionada con la creación del riesgo) que impiden la efectividad de dichas leyes y que imposibilitan la vía legal para controlar la marcada construcción de riesgos socionaturales y tecnológicos que caracteriza a los modelos de desarrollo de la mayoría de estos países. De la conclusión surge la pregunta: ¿cuáles han sido los esfuerzos desarrollados en los países andinos para criminalizar y penalizar la construcción social del riesgo y que elementos pudieran haber incidido en los resultados de estos esfuerzos normativos? Mediante una investigación documental en cinco países se observó que la construcción social del riesgo de desastre es una conducta desviada y delictiva cuya criminalización y penalización no disminuye la aparición de la misma, generándose escenarios de riesgos, que no han podido ser controlados con la sanción de ciertas leyes. Queda en evidencia que diversos aspectos, propios del contexto de cada país, inciden en la tipificación y castigo de la conducta. Se sugiere la revisión de los marcos legales de cada país, así como la necesidad de evaluar aspectos económicos, culturales, políticos y sociales previos a la criminalización y penalización de la construcción social del riesgo de desastre.

Palabras claves: Desviación, delito, gestión de riesgo, construcción social del riesgo, criminalización y penalización.

INTRODUCCIÓN

La motivación de estudiar el riesgo de desastre tiene sus inicios formales a finales de la década de los 90, con la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) por las Naciones Unidas. En ella se le otorga suma importancia a la gestión de riesgo para generar políticas de Estado encaminadas a lograr que los desastres de origen natural tuvieran efectos ínfimos en la sostenibilidad del país. De esta manera, se buscaba evidenciar y ratificar que los desastres son producto de una inadecuada administración del territorio y de la ausencia de políticas que mitigaran la vulnerabilidad creada por el hombre.

Así, diversos científicos del área plantean estudiar la relación que existe entre los desastres de origen natural y la incidencia del hombre en la generación del mismo. Se esboza que, el hombre construye vulnerabilidad, y esta al formar parte de la fórmula general: $\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$, se afirma que el hombre es el principal protagonista en la materialización del riesgo y por ende del desastre.

Entonces, científicos de las ciencias sociales inician investigaciones que proclaman que el hombre genera riesgo de desastre, y que dicha producción deriva de múltiples factores, que, al asociarse con la amenaza se configura el riesgo. Al verse al hombre como el responsable principal del riesgo, y las consecuencias que genera este cuando se conforma el desastre, se genera el planteamiento de que la construcción social del riesgo es perjudicial y “dañina” y que se tiene que implementar estrategias que eviten su aparición.

Este llamado que plasman diferentes científicos en sus estudios, se comienza a divulgar en instancias internacionales y se genera toda una serie de estrategias

que colocan a la Gestión de Riesgo como actividad imprescindible en el desarrollo de los países y que debe procurar aplicar la gestión prospectiva y correctiva para hacer del país un lugar sostenible. En estas estrategias se promueve fundamentar legalmente el quehacer de la Gestión de Riesgo. Entonces, algunos países andinos adoptan esta propuesta y legalizan e intentan legitimar la Gestión de Riesgo. Es aquí donde tiene cabida el crear responsabilidades legales a los agentes sociales que deben hacer la Gestión de Riesgo.

Así, al darle connotación legal a la Gestión de Riesgo y demostrarse que cuando ocurre un desastre se trastoca el desarrollo del país, afectando muchos aspectos y dejando numerosas muertes y personas afectadas, se comienza a percibir de manera incipiente que ciertos agentes sociales tomaron decisiones para que se materializara el desastre y que deben ser castigados. Visto así, empieza a etiquetarse o señalarse a las personas que construyen el riesgo como responsables legalmente de muertes, y atentar contra el desarrollo del país. Sin embargo, dicho señalamiento no parece suficiente, cuando la ley que justifica la Gestión de Riesgo no se aplica. El presente estudio se dedica a indagar desde la Criminología qué ocurre, que, existiendo leyes que avalan el qué hacer de la Gestión de Riesgo la misma no se aplica completamente continuando la construcción social del riesgo de desastre.

La presente investigación se compone de los siguientes capítulos. Capítulo 1: está conformado por el planteamiento del problema, los objetivos de la investigación, la justificación o importancia de estudiar el problema, las limitaciones y la delimitación. Capítulo 2: se evidencia la relación de la Gestión de Riesgo con la Criminología, para abordar el problema en estudio, también se señalan los antecedentes en materia de penalización de la construcción social del riesgo de desastre. Capítulo 3: se describe los aspectos metodológicos para alcanzar los objetivos planteados en esta investigación. Capítulo 4: muestra los

resultados de los cinco países estudiados. Capítulo 5: constituye una agrupación final de los resultados en forma de conclusiones, las cuales sugieren una serie de principios que conforman el decálogo para criminalizar y penalizar la construcción del riesgo de desastre.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO I

PENALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCION SOCIAL DEL RIESGO DE DESASTRES

El impacto de los eventos

La humanidad desde sus inicios ha estado acompañada de procesos naturales que actúan y se manifiestan en su entorno de diversas maneras y con distintos niveles de recurrencia. Estos fenómenos naturales se convierten en amenazas naturales cuando contribuyen a la concreción de daños y pérdidas que impactan a una sociedad, al punto tal de poder catalogarse como condiciones de desastre (Lavell, s/f). Al añadirse a este escenario la vulnerabilidad de nuestros asentamientos y las amenazas, se concreta (de manera muy simple) lo que es el riesgo de desastre. La conversión de estos riesgos en escenarios de desastres es lo que debilita de manera instantánea y profunda los niveles de desarrollo y sostenibilidad de una sociedad. En este sentido, como bien afirma el centro de coordinación para la prevención de los desastres naturales en América central–CEPREDENAC “el riesgo es sinónimo de inseguridad y el desastre un reflejo de insostenibilidad” (2003, p. 21).

Este reflejo de insostenibilidad es mayoritariamente reconocido hoy como el producto de inadecuadas prácticas de administración del territorio. Al considerar algunas cifras se puede evidenciar que el impacto de los desastres en el planeta continúan en aumento, y sin embargo, curiosamente, aquellos aspectos que continúan contribuyendo a que permanezca e incluso se incremente el proceso de construcción social del riesgo en la mayoría de nuestras sociedades no son fácilmente identificados, y mucho menos modificados.

Este aumento en los desastres de origen natural lejos de poder atribuirse a cambios en la dinámica de la tierra, se asocia cada vez con mayor fuerza a la forma como convivimos con el medio que nos rodea. Según Calderón (citado por García, 2005) la construcción de escenarios de riesgos, es el resultado de relaciones o procesos sociales que producen espacios riesgosos, en los que se generan dos componentes primordiales de todo desastre: riesgo y vulnerabilidad¹, elementos ambos en extremo dinámicos y cambiantes (CEPREDENAC, 2003). Estos elementos han traído como consecuencias que “En las últimas tres décadas más de 150 millones personas fueron afectadas por desastres siconaturales en Latinoamérica y el Caribe. [...] Entre 1980 y 2012 los desastres le costaron a la economía global unos 38 billones de dólares [...]” (Villalba, s/f, p.2). Los daños en América Latina sugieren que “[...] entre un 15% y un 200% del PIB por año, dependiendo del tamaño de la economía y la magnitud del evento, lo que da cuenta del alto grado de distorsión que un desastre produce en los países de la región” (Lavell citado por la CEPAL, 2005). Entre 1970 y 2014 en las Américas, se han registrado un total de 2.841 eventos, produciendo 520.026 fallecidos y un total de 251.495.527 personas afectadas. A nivel económico se observa que estas pérdidas totalizan cerca de US\$ 962.056.850.000 (UNISDR, 2015).

Si se sostiene que el hombre es responsable de la creación del riesgo de desastre, y las consecuencias del mismo van en aumento, entonces podría afirmarse que cada día se incrementan los escenarios urbanos y rurales de riesgo. Este hecho ha creado una preocupación constante en entes internacionales, nacionales y locales, que sostienen que el objetivo de desarrollo sustentable que debiese promoverse en relación a minimizar los procesos socio-institucionales que

¹ Se entiende por riesgo el resultado de la relación dialéctica entre una amenaza (un evento físico latente que puede ser geológico, hidrológico, climatológico) y una vulnerabilidad de una sociedad. La vulnerabilidad hace referencia a la falta de resiliencia y resistencia de una sociedad para enfrentar un desastre siconatural (hay vulnerabilidad: económica, cultural, institucional, social, entre otras) (CEPREDENAC, 2003).

promueven actualmente la ocurrencia de desastres socionaturales pareciera aún hoy ser fuertemente relegado.

La realidad expuesta ha encontrado un eco importante en el contexto de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú Y Venezuela) y en el marco de ello diversas políticas e iniciativas nacionales han tratado de ser instrumentadas en función de abordar integralmente y desde su raíz, la problemática de la construcción de riesgos socionaturales. Y es en el marco de dicho afán por evitar la construcción del riesgo o disminuir la aparición del mismo, que en muchos de nuestros países se han desarrollado esfuerzos nada despreciables que han establecido como estrategia central para impedir la construcción del riesgo de desastres, el diseño, la aprobación y la intervención de la legislación penal.

Afán por intervenir

La apreciación que la humanidad ha tenido de los desastres contribuye en gran medida en cómo se actúa ante los mismos o cómo deberíamos actuar para no generarlos. La percepción de los desastres socionaturales es sumamente importante cuando se trata de intervenir ante estos. Desde una perspectiva evolutiva y planetaria, los eventos de las dinámicas territoriales que suelen generar desastres entre los grupos humanos, difícilmente pueden ser apreciados como eventos adversos o beneficiosos. No son de hecho buenos ni malos, pues son en esencia manifestaciones necesarias y propias de la evolución de nuestro planeta (Liñayo, 2012). La categoría “buena” o “mala” es meramente antropocentrista y está adjudicada por las personas para definir en qué medida estas pudieran sentirse víctimas de la naturaleza”.

Dicha apreciación ha sido importante comprenderla ya que dependiendo de cómo se perciba un fenómeno en particular, se generará la respuesta y los mecanismos

de actuación social al mismo o la solución al mismo. La apreciación antigua que se tenía de los desastres, contribuía a una visión pasiva del problema, una visión en la que son en esencia unos seres desvalidos y a merced de ser afectados por una naturaleza que pudiera ser caprichosamente benevolente o implacable, sin embargo, esta cosmovisión del problema ha sido modificada paulatinamente, hasta la más actual que afirma que son las personas y sus formas de ocupar el territorio las que crean las condiciones para que ocurran los desastres. No obstante este cambio de concepción, actualmente, siguen dándose cambios importantes en el marco de dicha apreciación particularmente en lo que respecta a definir de qué manera en concreto debe enfrentarse el problema de la reducción del riesgo de los desastres, y en particular sobre cómo pudiera reducirse este flagelo desde una visión prospectiva y empeñada en evitar el seguir construyendo escenarios de riesgo.

Con la celebración en 1990 del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres se señala la importancia impostergable de intervenir en los desastres por las consecuencias devastadoras de los mismos en los países “[...] Uno de los principales fundamentos que dio origen a la proclamación del Decenio fue corroborar que el impacto de los desastres naturales representa un atraso en el desarrollo y una carga demasiado grande para los países más vulnerables y pobres” (Lavell, 1997, p. 5). Esta necesidad por comprender e intervenir el riesgo de desastres amerita una aproximación que demanda aportes que van desde las ciencias físicas hasta las sociales, dado que para incidir eficientemente en el control de los escenarios de riesgo de desastre se requiere formular diferentes estrategias.

Son notorios los esfuerzos que actualmente desarrollan los estados en términos de propuestas y/o planes de intervención con la finalidad de minimizar los niveles de vulnerabilidad de sus modelos de desarrollo y con ello disminuir el impacto de

un desastre. Vale recordar en este sentido que para el año 2005, la conferencia de Naciones Unidas, efectuada sobre el tema en Hyogo - Japón, produjo un marco de acción que propone acciones y fines específicos para la reducción de riesgo, y en este sentido se sugiere que este esfuerzo debe constituir una prioridad nacional y local, que demanda entre sus principales acciones el desarrollo de esfuerzos para la identificación del riesgo, el uso de la educación y la tecnología, el logro de una cultura de seguridad y resiliencia, y el desarrollo de iniciativas destinadas a reducir el riesgo, entre otros (Ferradas, 2015).

Todo lo anterior implica considerar que somos creadores del riesgo de desastres. Contribuimos de manera directa o indirecta en la construcción social del riesgo. Los desastres “se encuentran en la sociedad, en sus prácticas y representaciones, esto es, en la construcción social de riesgos y en la condiciones de vulnerabilidad históricamente acumuladas” (Ruiz, 2005, p. 102). El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2014 (Banco Mundial, 2013) sostiene que el riesgo de desastres siconaturales es producto de una mala administración de riesgos, propiciado por la falta de recursos (escases de financiamiento); la falta de información y falla de conocimiento (deficiencia en la comprensión del riesgo); la falla en la conducta (la dificultad de convertir las decisiones en acciones); fallas en el Estado (corrupción de funcionarios y políticas distorsivas); y externalidades sociales y económicas (barreras comerciales) que conllevan a fomentar y mantener el riesgo. No obstante, ese mismo informe considera que incidir en el riesgo de desastre, no sólo se debe contar con la detección de los riesgos, sino también detectar, priorizar y abordar los obstáculos para la administración del riesgo. Estos factores comienzan entonces a aparecer como elementos criminógenos² que merecen ser señalados como delitos que, por acción u omisión, tienden a reforzar y mantienen el nivel de riesgo siconatural de una región.

² Se consideran factores criminógenos por estar asociado a la manifestación de una conducta delictiva (Rodríguez, 1991).

Afán por normar

Hacer frente a la construcción social del riesgo de desastres ha sido una prioridad de la comunidad internacional y a su vez de algunos países andinos. En este contexto, una de las estrategias que recientemente se ha tratado de explorar apunta a motivar que este tema sea abordado en algunos países desde una perspectiva legal y normativa. En los países andinos (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) pareciera concederle importancia jurídica (responsabilidades, infracciones y sanciones) a aquellos actores y procesos que construyen riesgo de desastres socionaturales. Dichas propuestas político-legales se convierte en una forma de reaccionar ante los desastres en la región, y que considera que normar sobre la consolidación de riesgos de desastres minimizará las consecuencias negativas de estos eventos, dado que garantiza una administración adecuada del territorio y vivir en armonía con el mismo.

Es en el marco de este cambio de paradigma que ha venido adoptando la Gestión de Riesgo de Desastres que en nuestra región se han venido generado varias propuestas normativas que convierten la construcción social de riesgos de desastres en un delito y, como tal proponen mecanismos que lo castigan. Pero la instrumentación de esta normativa pareciera no ser tan fácil. Se parte en esta investigación de la hipótesis de que las razones de estas dificultades, lejos de ser triviales y/o instrumentales, encuentran sus motivos en fundamentos teóricos, sociales y culturales propios de la región y de cada país, que hacen difícil sustentar los procesos de criminalización y penalización de esta conducta. Pareciera que dichas iniciativas legales no han terminado de calar sobre el sistema social de estos países, impidiendo el tan anhelado logro de poder disminuir el riesgo de desastre, y dejando la sensación a la larga de que dichos marcos legales parecieran ser no más que “letra muerta”, que muy poco o nada ha hecho para afrontar y frenar el problema del riesgo de desastre.

Algunos cuestionamientos:

Esta investigación propone aproximarse a identificar aquellos factores que se vinculan con la posibilidad de penalizar a quién construye el riesgo de desastres. En este sentido pareciera posible señalar que, más allá de la mera promulgación de los marcos legales y normativos que se han establecido con relación a este tema, diversos aspectos sociales, políticos, económicos y culturales parecieran privar cuando se trata de criminalizar y penalizar la construcción de riesgo de desastre en nuestras sociedades. De ser así, dicha penalización demostraría estar condicionada por factores criminógenos que continúan perpetuando la construcción social de escenarios de riesgo de desastre. Es por ello que la presente investigación busca responder los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Cómo ha sido la evolución del enfoque del riesgo de desastre en algunos países andinos? y ¿Cómo se percibe la construcción social del riesgo en estos países?
2. En los países donde se encuentra expresada la normativa que impide o castiga el construir riesgos de desastres ¿Ha tenido lugar alguna apertura o proceso penal contra algún actor social por haber construido riesgos de desastre?
3. ¿Qué resultados ha tenido penalizar la construcción social de riesgo de desastre en los países andinos?
4. ¿Qué procesos políticos, sociales, culturales y económicos pudieran estar presentes en estos países y que condicionan la penalización de la construcción de riesgo de desastre? Y finalmente:

5. ¿Qué aspectos o condicionantes debe considerar el aparato legislativo de estos países a la hora de pretender criminalizar la construcción de riesgo de desastres?

Sobre la base de estos interrogantes se plantea los objetivos, general y específicos que nos hemos establecido a los fines de obtener respuestas que permitan aproximarnos e intervenir más eficazmente ante el problema planteado.

Objetivo General:

- Analizar los procesos políticos, sociales, económicos y culturales que pudieran incidir en la penalización de la construcción social del riesgo de desastres en países andinos (Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela).

Objetivos específicos:

- Identificar los factores criminógenos que intervienen en los procesos sociales e institucionales que inciden en la penalización de la construcción social de riesgos de desastres en los países andinos.
- Identificar casos y evaluar ejemplos de procesos de penalización por la construcción social de riesgo en los países andinos.
- Proponer lineamientos para instancias de control social formal interesados en normar/criminalizar la construcción del riesgo de desastres.

Justificando el tema: la penalización de la construcción social del riesgo de desastre como una alternativa de evitar el riesgo de desastre.

La incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres como eje central de las políticas de desarrollo en los países andinos ha tenido ciertas transformaciones que ha permitido pasar del tema de manejo o administración de los desastres (conceptos que se vinculan a lo reactivo del problema) a un enfoque integral del problema de la construcción social del riesgo de desastre, cuya naturaleza del problema permite aproximarse al riesgo de desastre desde un enfoque más integral y amplio. El enfoque anterior sugería que las interpretaciones del desastre se fundamentaban en valoraciones “fiscalistas”, dando una importancia casi que exclusiva a las amenazas físicas desde el punto de vista de daños y pérdidas; adicional también existían las creencias “naturales” del riesgo y desastre. A esta noción se contraponen y la ha superado en gran medida el enfoque actual, que sostiene la necesidad de que los riesgos de desastres sean interpretados de manera más holísticas, integrales y más sociales donde se presente un estudio de los procesos que constituyen la construcción social del riesgo desde diferentes ciencias sociales (Nárvaez, Lavell y Pérez, 2009).

Esta renovada apreciación del riesgo de desastre ha traído consigo contribuciones en el ámbito legal de algunos países andinos, incorporando el tema de la gestión de riesgo como un mandato normativo en las políticas de desarrollo de los países, siendo tácito el cumplimiento de la gestión de riesgo en cada proceso social del país. Estas leyes no sólo tiene que ser taxativas en el sentido de definir como delito la construcción social del riesgo (tal es el caso de Venezuela) sino leyes que incorporan el tema de manera general (tal es el caso de Ecuador, que, a pesar de no existir ley específica del tema cuenta con leyes que incluyen la temática de la gestión de riesgo).

Países como Venezuela, Perú, Bolivia en sus iniciativas legales sustentan como elemento político-legal del país la gestión de riesgo, y como delito la construcción social del riesgo. Estos esfuerzos normativos se promueven directrices y normas que procuran evitar la construcción de escenarios adicionales de riesgo castigando a aquellos actores que de alguna manera fomentaran la construcción de los mismos. En el caso de Colombia y Ecuador, a pesar de no contar con leyes que proscriban el riesgo de desastre, en su cuerpo normativo se incluyen algunos artículos que señalan la importancia de la gestión de riesgo de desastre. Estos avances legales denotan la importancia que se le concede a la gestión de riesgo de desastre como estrategia clave para garantizar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo en estos países.

No obstante, pareciera existir suficiente evidencia empírica que sugiere que este afán por criminalizar y “castigar” al que construye riesgos no ha sido fácil ni del todo efectiva, y esto se convierte en una fuente importante de frustración para quienes siembran sus esperanzas en el marco normativo y el aparato jurídico nacional al momento de corregir prácticas de ocupación, formas de inversión y modelos de desarrollo sectorial absolutamente insostenibles y que constituyen en buena medida la verdadera génesis de la problemática de los desastres en el contexto de los países andinos.

Estos esfuerzos legales no bastan al observar que en algunos países los riesgos de desastres se acumulan y se mantuvieron posterior a la sanción de la ley que castiga la construcción de riesgo de desastre. Tal es el caso de Perú, país que cuenta con legislación específica de la gestión de riesgo de desastres, sin embargo, las lluvias ocurridas en el país en el mes de marzo del 2017 incrementaron los caudales de algunos ríos, adicionalmente a movimientos de masa dejando 75 muertos, 263 heridos, 20 desaparecidos, unos 100.000 damnificados y 630.000 afectados (EFE, 2017). Cabe cuestionarse ¿si en el país

existen normativas que apoyan la gestión de riesgo, por qué el riesgo continúa estando presente? ¿Por qué no se modificó estos escenarios de riesgo, o por lo menos mitigarlo?. Se puede adelantar que ¿es altamente probable que la ley no termina de tener un asidero del cual sujetarse para su aplicabilidad?. Es posible que la normativa legal en los países andinos tenga que aventurarse a esquivar ciertos procesos de índole social que facilite su aplicación. Así como se sostiene que existen diversos factores que están asociados al riesgo de desastre, hay una serie de factores que de una u otra manera pudieran estar vinculados, asociados o que inciden en la discrecionalidad de la aplicación de la ley. Narváez, Lavell, y Pérez (2009) mencionan que unos de los aspectos de la construcción social del riesgo de desastre son las condiciones inseguras, las cuales

...son el resultado de presiones dinámicas, y éstas son las formas concretas como se expresan en el territorio, unas causas de fondo, que son en últimas, las generadoras primarias del riesgo en la sociedad y que son de carácter político, social y económico, vinculadas con las formas o modelos de desarrollo en un nivel macro (Narváez, Lavell, Pérez, 2009, p. 23).

Los autores sostienen que el riesgo de desastre es la confluencia de muchos factores, que desencadena el desastre. Explican que en el caso de los asentamientos informales los factores se pueden agrupar en 3 aspectos: causas de fondo, presiones dinámicas y condiciones inseguras, las cuales al coincidir con la amenaza genera el desastre. Los asentamientos informales son producto de la legitimación o formalización por parte de una población en crecimiento acelerado (presiones dinámicas) que necesita de un espacio con condiciones frágiles o peligrosas (condiciones inseguras) para hacer vida allí. La legitimación de estos asentamientos se genera en ocasiones por intereses políticos (causa de fondo) y todo concluye en un desastre al activarse un sismo (amenaza). Se evidencia que la ley puede estar sujeta a discrecionalidad cuando privan intereses sobre otros

problemas, y que al aplicar la ley no se solventa la causa que genera el riesgo de desastre.

Lo anterior permite intentar explicar que ciertos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales y presiones dinámicas (institucionalidad, procesos sociales, educación, entre otros) pueden propiciar la dificultad de aplicar la ley. Al crear la ley se busca evitar conductas que generen daño social o castigar aquellas que lo han hecho, pero la utilidad social de la ley (en ciertos casos) termina siendo escasa en relación a la construcción social del riesgo de desastre, y a veces, incluso, no cumple su fin, disuadir. Por ejemplo, el adulterio es una conducta tipificada, sin embargo, el uso de este tipo penal es poco frecuente, la utilidad social de la ley es baja. Una causa profunda que pudiera dar explicación de este hecho es la cultura. En la cultura venezolana este tipo de conducta se presentan en el común de los venezolanos, es cotidiana, se escucha en las comunidades, se dramatiza en las novelas, las personas las vive, es un hecho que se filtra en la vida del venezolano, sin embargo, su resolución se encuentra en la percepción que cada persona tenga de la conducta, “cada quien lo resuelve a su manera”, pero, no es la ley una de ellas. Es poco probable que el hecho se denuncie, y es aquí donde tiene cabida las presiones dinámicas, más allá de que el venezolano conozca la ley, es poco probable que el afectado acuda a instancias legales para denunciar el hecho, sabiendo que dichas instituciones están investidas de una burocracia que desanima a tal punto que ni siquiera se piensa en resolver el conflicto por esa vía, siendo la vía personal (que cada quien resuelva el problema) la alternativa común. Vemos como una conducta que es punible (delictiva) termina siendo banalizada por la propia sociedad, no tiene connotación de daño social. En este sentido, la ley no juega un rol decisivo en persuadir del adulterio a algunos venezolanos. De esta manera, se evidencia el divorcio entre el aspecto legal de la conducta y la legitimidad que de ella deriva.

En el caso de los riesgos de desastres, la construcción social del riesgo de desastre es una conducta que si bien está tipificada en ciertos códigos normativos de algunos países, o, se hace alusión a ella en algunas leyes para evitar su aparición mediante la puesta en práctica de la gestión de riesgo, dicho estatus legal no evita del todo que se manifieste en los procesos de desarrollos que caracteriza a los países andinos. Es decir, es una conducta delictiva, pero no motiva a la ciudadanía para activar los mecanismos institucionales para castigarla, bien sea porque se desconoce que es una conducta delictiva o se considera una conducta inadecuada, que afecta a ciertas personas, pero aun así carece de la fuerza necesaria para estimular a la ciudadanía a iniciar un proceso legal para castigarla, esta falta de determinación de denunciar estos casos puede estar precedido por diferentes factores: falta de institucionalidad, falta de legitimidad institucional, falta de cohesión comunitaria, entre otras. Se termina evidenciando que la conducta delictiva (aspecto legal) no se acompaña de la creencia de la ciudadanía en las instituciones (legitimidad) que debería velar por el cumplimiento de la ley. En Venezuela pudiese ocurrir que construir riesgos de desastres no es una conducta que se considere ilegal por ciertas personas, y para las que sí lo reconocen no sólo como dañina sino ilegal pueden activar un proceso de inspección legal, que puede que no concluya en solventar el problema, sino quizás en legitimarlo (que el Estado les mejore las condiciones de vivienda a las personas que invadieron el terreno). Por ejemplo, en Lomas del Ávila³ (Venezuela) un grupo de personas ocuparon un terreno no apto para la construcción (toma ilegal) improvisando servicios de agua y de electricidad, afectando esto a una urbanización cercana al terreno por los movimientos de tierra del área verde adicional a la contaminación (Mendoza, 2014). Se evidencia que, sin importar si la conducta es ilegal un grupo de personas la consumaron, mientras que otro reaccionó afectado. Seguidamente, hay grupos que no sólo ejecutan la acción ilegal y la refuerzan (asentamientos humanos improvisados)

³ Ubicado en el Municipio Sucre del Distrito Capital.

sino el Estado termina por legitimarlas. Tal es el caso de cuatro sectores de los municipios Sucre y Libertador, Blandín, barrio Feredico Quiroz de Catia, El Milagro y Ochoa en los que hay 3.100 familias en peligro ante lluvias (ciertos sectores fueron afectados con las lluvias del 2010) (El Universal, 2015). Estas viviendas están ubicadas en taludes, cuyas bases de la estructura de la vivienda están construidas en la mitad del talud y son rígidas. Adicionalmente el Estado elaboró en algunos lugares muros de pantalla de concreto como medida de mitigación para que la ladera se estabilice y evitar movimiento de masa, no obstante, ante amenaza sísmica dicha medida no funcionaría. De esta manera se evidencia que el Estado contribuye a reforzar la construcción social del riesgo de desastre, legitimando el riesgo. Se resalta que los dos ejemplos señalados anteriormente son posterior a la sanción de la Ley de Gestión Integral de Riesgo Socionatural y Tecnológico (2009), ¿qué ocurre que no hay aplicabilidad de la ley que es específica en este tema?.

En el caso de Colombia, a pesar de que no existe una ley que tipifique la construcción social del riesgo de desastre existe una amplia percepción del problema, siendo visto como negativo y perjudicial, tanto por ciudadanos como por organismos del Estado. Por ejemplo, las inundaciones acaecidas en abril de 2017 en Mocoa (Colombia) estimularon a instancias de control social formal a investigar y establecer responsabilidades en las autoridades de la localidad.

A la par de los esfuerzos para levantar la ciudad y encontrar desaparecidos, las autoridades han emprendido otro tipo de búsqueda: la de justicia. **"Hay que establecer responsabilidades (...). Pero no es el tema represivo, es el tema preventivo. De qué valen todas las sanciones que se impongan ahora, frente a 260 o 270 muertos"**, dijo el contralor general, Edgardo Maya, cuya entidad -que vigila la gestión fiscal y el manejo del erario- investigará posibles responsabilidades de funcionarios en esta tragedia (AFP, 2017). (Negritas agregadas aquí)

Se observa la intención del Estado de señalar que más allá de la administración del desastre, deben identificarse los actores sociales que decidieron de cierta manera para que se materializara el desastre. Sin embargo, se observa la resistencia de tratar el tema desde el punto de vista del castigo (tal como se observa en las negritas de la cita), más bien se opta en tomar como ejemplo la catástrofe para no incurrir en el mismo error.

Criminalizar y castigar la construcción social del riesgo de desastre para evitar que se generen escenarios de riesgo amerita una comprensión científica de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de un país. Toda esta gama de factores repercuten en aplicar la legislación. Por ejemplo, la cosmovisión que existe acerca del tema de los desastres siconaturales en los ciudadanos de un país pudiera incidir en que la aplicación de la ley. Si aún persiste la idea de que el desastre es producto de la naturaleza que se ensaña⁴, o que la naturaleza es tan imponente que sobrepasa la capacidad de manejar las consecuencias en caso de que se active una amenaza, incidiendo directamente en el uso de la ley. Como declaró la gobernadora de Putumayo (Colombia)

“El de Mocoa es un desastre que no podía ser previsto” [...] Aquí lo que hay que buscar es las causas profundas y, en ese sentido, hay que decir que una lluvia como la que se presentó esa noche es una consecuencia del cambio climático. El clima está cambiando en todo el mundo y, por lo tanto, hay fenómenos naturales que superan nuestras previsiones (Ospina, 2017).

La justificación anterior permite inferir que, para algunos se continua teniendo la percepción de que somos víctimas de las naturaleza, más que responsables de

⁴ Aunque dicha cosmovisión ha sido modificada en gran medida, y se ha asimilado en gran parte de la población que los desastres no son naturales.

cómo nos relacionamos con la misma⁵ Visto así, las probabilidades de acudir a la ley para castigar a quienes tienen responsabilidad en la afectación es baja; o la ley podría terminar siendo poco útil socialmente si posterior al desastre el país se detiene en la recuperación y rehabilitación de las ciudades o pueblos afectados quedándose sólo en la etapa de administración del desastre y no de iniciar la gestión de riesgo. Siendo estos sólo aspectos culturales asociados a la aplicabilidad de la ley, estando asociados otros factores de índole económica, política y social. El robo puede ilustrar lo anterior. La ley venezolana criminaliza y castiga el robo, sin embargo, que la ley tenga aplicabilidad y efecto en dicha conducta depende de una serie de factores: motivación a denunciar, creencia en la institucionalidad, el castigo producirá disuasión general, la cárcel resocializará al privado, retribución de la pena, entre otras. Todo lo anterior genera un debate criminológico que permite cuestionarse qué tan necesaria y efectiva termina siendo a ley, cuando más que criminalizar y castigar se debe manejar variables culturales y sociales que están alrededor del tema para que la ley cuente con la utilidad social para la que fue creada.

No obstante, en el caso de los riesgos de desastres, dichas iniciativas legales de criminalizar el riesgo de desastre han tenido su punto de partida en categorizar o determinar que hay responsables en la creación de escenarios de riesgo, es decir, se ha ido concibiendo que los desastres pueden ser prevenidos al regular las formas de conducta que lo generan, pues la evolución del concepto y práctica de la gestión de riesgo ha pasado de ser reactiva, a ser prospectiva, donde el riesgo no sólo está compuesto por la activación de la amenaza y una cantidad de elementos susceptibles, sino por la relación del hombre con la naturaleza, por lo tanto es responsable en la manera como se relaciona con esta última.

⁵ Sin embargo, es probable que el desastre de Mocoa no sea producto de la gestión de esta gobernadora, es posible que sean décadas de administraciones cuya prioridad no era hacer gestión de riesgo. Es decir, no hay un solo responsable de estos eventos, pueden ser varios.

La necesidad de estudiar las iniciativas legales que países andinos han tenido en el tema de la gestión de riesgo de desastres y cómo han surtido efecto las mismas parte de evidenciar que en estos países sancionar leyes para minimizar la aparición de riesgos de desastres no termina de resolver el problema. Desastres recientes en Perú y Colombia pone al descubierto que la ley no evitó las pérdidas humanas y económicas en esos países; que, más allá de la existencia de la ley persiste (en mayor o menor medida) la percepción inadecuada de la naturaleza del problema. Pudiese ocurrir que factores políticos (agendas políticas de transición donde se utilice el tema del riesgo de desastre para popularizar su gestión política) priven sobre la aplicabilidad de la ley; factores económicos (prioridad en solventar problemas de salud, educación entre otros); factores culturales (percepción del riesgo de desastre, comprensión del riesgo de desastre), y factores sociales (falta de institucionalidad, legitimidad institucional) incidan de manera directa o indirecta en el uso de la ley.

Para alcanzar lo planteado se deben considerar ciertas limitaciones y delimitaciones de la investigación:

1. Delimitaciones:

- Se abordarán cinco países andinos (Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia) que cuentan con leyes relacionadas con la gestión de riesgo.
- El estudio no pretende profundizar ni desarrollar sugerencias de forma o fondo a la legislación penal en los países seleccionados.
- La investigación no pretende detallar exhaustivamente los procedimientos jurídicos de cada país seleccionado.
- El número de fuentes consultadas es finito y se acota a los insumos mínimos necesarios para tener una idea general de los procesos de

criminalización y penalización de la GRD que se vienen dando en cada país.

2. Limitaciones:

- Ausencia de antecedentes criminológicos en gestión de riesgo de desastres.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO II

¿QUÉ SE HA ESTUDIADO EN RELACIÓN A LA PENALIZACIÓN DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO?

No hay antecedentes en la temática planteada. Sin embargo hay antecedentes relacionados con la construcción social de riesgo que da lugar para intentar formular hipótesis relacionadas con problemas sociales, políticos, económicos y culturales que configuran el riesgo en Latinoamérica (García, 2005; Ruiz, 2005; Liñayo 2011 y 2012). No obstante, estos abordajes se abocan por indagar las situaciones que se generan en el contexto social para crear el riesgo, pero no estipulan por qué esas circunstancias sociales condujeron a criminalizar el riesgo, y si esa criminalización ha servido de algo, o se ha manifestado en algunos países ante el desastre.

No obstante, la construcción social del riesgo de desastre ha motivado estudios científicos que evidencian la necesidad de controlar su proliferación. Es entender que si bien es cierto que no se puede erradicar o evitar su aparición (prevención primaria), se busquen los mecanismos para que no se propague o extienda de manera descontrolada (prevención secundaria), y en caso de la aparición de la conducta se debe buscar que la misma no se materialice en su máxima expresión, sino intentar que las condiciones de riesgo sean lo más mínimas posibles.

Estudiar las formas de construcción de riesgo de desastre y proponer o buscar mecanismos para controlarla implica adentrarse en la Gestión de Riesgo de Desastre. Este enfoque agrupa una serie de herramientas accesibles a cualquier persona que decida gestionar el riesgo de desastre, es decir, gestionar el riesgo no es exclusivo de científicos, es una actividad que cualquier persona puede

ejecutar con el apoyo de instancias sociales que brinden el apoyo técnico a la misma. Adicionalmente, gestionar el riesgo busca alcanzar el desarrollo sostenible en su sentido amplio. Como menciona Narváez, Lavell y Pérez (2009)

La Gestión del Riesgo de Desastre, definida en forma genérica, se refiere a un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles (p. 33).

Se evidencia que gestionar el riesgo de desastre es un proceso continuo, que se incluye es muchos aspectos de la sociedad, con el fin de controlar el riesgo y sus factores. Sin embargo, este enfoque no se concibe de esta manera sino es partir del década de los 90, cuando se genera una preocupación mundial por el impacto de los desastres en los países en vías de desarrollo. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) por las Naciones Unidas concibe como uno de sus principales fundamentos confirmar que el impacto de los desastres naturales constituye un atraso en el desarrollo de los países, siendo afectados en mayor medida aquellos países más vulnerables y pobres. La DIRDN sostiene la necesidad de un enfoque integral y multisectorial (instituciones y comunidades) al problema del manejo de los desastres. Para ello se plantea una serie de metas que deben incorporarse en las políticas de cada país con el objetivo de reducir los riesgos de desastres. Algunas de estas son:

- Exhaustivas evaluaciones nacionales de los riesgos ocasionados por amenazas naturales y la vulnerabilidad.
- Planes de mitigación y prevención a mediano y largo plazo, a nivel nacional y/o local, incluyendo preparativos y campañas de concientización comunitaria.
- Acceso a sistemas de alarma mundiales, regionales, nacionales y locales, además de una amplia difusión a la población de los avisos de alerta (Lavell, 1997, p. 5-6)

De estas metas derivan objetivos y actividades encaminadas a reconocer la necesidad impostergable de incluir en las políticas de desarrollo del país la gestión de riesgo como un elemento clave para hacer ciudades y países sostenibles (Lavell, 1996). Así, empieza a ocurrir el cambio o transformación del enfoque que se le daba a los desastres, y se evidencia que es necesario controlar los factores que generan riesgo, factores que dependen del hombre al entablar una relación con la naturaleza.

A pesar de que aún no se divisaba la idea de criminalizar el riesgo, se apertura la idea de que ya no somos pasivos ante los desastres, somos responsables de cómo nos concebimos o vinculamos con el territorio que hacemos vida. La magnitud del desastre ya no se atribuye a la amenaza exclusivamente, sino a una serie de factores (vulnerabilidad) que construimos alrededor de esa amenaza. Es decir, se construye el riesgo de desastre, y para su comprensión e intervención se amerita de un enfoque diferente que el de administrar el riesgo de desastre. Narváez, Lavell y Pérez (2009) elaboran un resumen (se mencionan algunos) de los cambios sobre conceptos y enfoques de la gestión de riesgo.

Cuadro 1. Descripción de los cambios sobre los conceptos y enfoques de la gestión de riesgo.

El ayer	El hoy
<p>Interpretaciones de desastre “fiscalistas”, basadas en una valoración de la singular, si no exclusiva, importancia de las amenazas físicas en la explicación y concreción de daños y pérdidas.</p> <p>Interpretaciones “naturales” del riesgo y desastre.</p> <p>Singular ascendencia y relevancia dada a las ciencias naturales, la ingeniería y la medicina en el entendimiento de desastre y en la</p>	<p>Interpretaciones más holísticas e integrales, en las cuales se aumenta y se consolida la importancia concedida a la exposición y la vulnerabilidad social como factores explicativos de desastre.</p> <p>Interpretaciones más sociales (estructurales, constructivistas, relativistas, subjetivistas, entre otros), donde median los procesos de “desarrollo” o de “no desarrollo” de la sociedad, los procesos constitutivos de la llamada “construcción social” del riesgo.</p>

<p>intervención en el riesgo.</p>	<p>Contribuciones e interpretaciones propias de una amplia gama de las ciencias sociales. En consecuencia, el estudio e interpretación de riesgo y desastre se multidisciplina y se complejiza, y las consecuencias del análisis también exigen pensamiento más integral y complejo.</p>
<p>“Desastre” se constituye en el concepto fundamental y central. Algo con su propia existencia y autonomía, algo impuesto de afuera de la sociedad. Visiones informadas por nociones de “producto”.</p> <p>Desastre como punto de origen de la intervención, y operar en función de hechos consumados o por consumarse.</p>	<p>“Riesgo de desastre” como concepto central o fundamental. Condición de “desastre” comienza a verse, entonces, como un “momento” o aspecto crítico y fundamental del riesgo, (el riesgo actualizado). Visiones de “proceso” sustituyen visiones de producto.</p> <p>El proceso de construcción y acumulación del riesgo y las formas posibles de intervención para reducirlo o controlarlo se convierten en aspectos centrales.</p>
<p>División y especialización en torno a las dos problemáticas (riesgo de desastre y cambio climático), con la generación de espacios institucionales y de especialistas separados y distintos.</p> <p>Problema delimitado en términos de lo estructural (ingenieril) y no estructural (normativa y de comportamiento) en lo que se refiere a reducción.</p>	<p>Creciente demanda para el acercamiento de ambas problemáticas, tanto en términos interpretativos como para fines de perfilar la intervención posible, fundamentado en la idea de la continuidad temporal y espacial de los factores de riesgo involucrados a corto y largo plazos y la noción de que el futuro se construye sobre el presente y que las experiencias habidas con la gestión del riesgo frente a la variabilidad climática hoy en día son importantes y relevantes para la adaptación al futuro.</p> <p>Las consecuencias financieras de los desastres derivan en preocupación creciente sobre aspectos financieros y de seguros para protegerse contra pérdidas, aparece el concepto de “riesgo excedente”.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Narváez, Lavell y Pérez (2009).

De lo anterior se atisbaba la intención de controlar el riesgo de desastre a partir de una serie de cambios que sufre el enfoque de gestión de riesgo. No se generan iniciativas de criminalizar la construcción social del riesgo de desastre, no obstante, se concibe la importancia de que todos los actores sociales planteen

actividades que reduzcan, o no creen riesgo, estos mecanismos permiten tener un control ante la aparición de esta conducta. Al respecto Lavell (1996) menciona “las amenazas socio naturales destacan la necesidad de considerar y asignar responsabilidades a agentes sociales determinados” (p. 23), esto permite de manera directa e indirecta controlar las conductas que crean riesgo de desastre, ya que al definir cómo deben actuar las personas se delimita lo que no debe hacerse para no construir riesgo.

La tendencia prospectiva de la gestión de riesgo de desastre enuncia una serie de acciones para controlar la aparición del riesgo, desde planificación territorial (uso y ocupación del suelo), conocimiento de las amenazas físicas que se presentan en una comunidad, culturizar a la comunidad por los riesgos a los cuales se encuentra expuesta, incorporación de la variable riesgo en todas las políticas de desarrollo de un país, estudio de vulnerabilidades, entre otras (Thomas, 2011) expresa en mayor o medida una forma de control social del riesgo, bien sea formal o informal.

Esta renovada gestión de riesgo es incorporada en las diferentes normativas sociales con el objetivo de formalizar y de imprimirle una connotación legal a los diferentes objetivos que busca la gestión de riesgo. Institucionalizar la gestión de riesgo permite garantizar la sostenibilidad de una comunidad, ciudad o país. Los marcos legales permiten un ámbito de acción, que si bien es cierto no describe el proceso de cómo hacer gestión de riesgo permite orientar de lo que no se debe hacer. Adicionalmente, legislar sobre el tema permite asignar o establecer responsabilidades en los actores sociales (públicos o privados) que toman decisiones (de manera directa o indirecta) en lo que respecta al riesgo. Como afirma Bollin, Cárdenas, Hahn y Vatsa (2003)

En tal sentido, son fundamentales las leyes que propician la responsabilización de todos los actores, la descentralización de

responsabilidades de planificación y ejecución en el nivel local, la distribución de responsabilidades entre todos los niveles y sectores públicos y privados y la responsabilización de quienes generen riesgos; además, son soporte básico las leyes que permiten la regulación del ordenamiento territorial, del manejo ambiental y de las construcciones por parte de las administraciones locales y normas que establezcan bases organizativas como es el caso de los sistemas nacionales descentralizados (p. 15).

Para estos autores, es imprescindible y necesario el diseño y desarrollo de instrumentos legales para la reducción de riesgo, ya que “[...] Mientras no exista legislación al respecto, los riesgos seguirán invariablemente aumentando y la inversión para su reducción será cada vez más inalcanzable para los Estados [...]” (Bollin y otros, 2003, p 16).

De esta manera, la construcción social del riesgo de desastre como conducta que amerita ser criminalizada y castigada emerge en algunos países de la comunidad andina con el fin de disminuir la aparición de riesgo de desastre y por ende la materialización de desastres socionaturales. No obstante, se evidencia que no existen estudios que estudien los factores que inciden en la penalización de la construcción social del riesgo de desastre.

A continuación se señalan algunos elementos teóricos que permitirán aproximarnos a interpretar los procesos sociales (factores criminógenos) que acompañan la construcción social del riesgo:

¿Qué es la Gestión de Riesgo de Desastre?

La Gestión del Riesgo de Desastre, definida en forma genérica, se refiere a un proceso social cuyo fin último es la reducción y atención, o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y

territorial, sostenibles. Comprende los procesos de formulación e implementación de políticas y estrategias, acciones e instrumentos concretos de reducción y control. En principio, admite de distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representen estos niveles y que reúne, bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control (Lavell, s/f, p. 21-22).

Esta definición abarca las características básicas de lo que significa la gestión de riesgo de desastre. Se evidencia que es un proceso de integración, de etapas, de sistemas, de organizaciones que formulan una serie de actividades encaminadas a reducir el riesgo de desastre, en sus diferentes expresiones. Ahora bien, la gestión de riesgo admite dos modalidades para intervenir la problemática del riesgo de desastre, a saber, gestión correctiva y gestión prospectiva.

Tipos de Gestión de Riesgo

Establecer tipologías de la gestión de riesgo puede resultar reduccionista y simple, no obstante, se puede considerar que hacer gestión de riesgo puede integrar diferentes mecanismos que se ubican en los tipos que se mencionan a continuación.

1. Gestión correctiva del riesgo de desastre.

La gestión correctiva se plantea como el conjunto de acciones tendientes a reducir el riesgo ya existente, ya sea que este resulte de prácticas y decisiones inadecuadas de uso y ocupación de territorio, y/o por cambios ambientales o sociales que tuvieron lugar con posterioridad al desarrollo original de una comunidad. Las intervenciones para la reducción de riesgo existente pueden

ser superficiales o conservadoras o más bien radicales o progresivas. En el primer caso se trata de incidir apenas en las condiciones inseguras, por ejemplo a través de la construcción de obras hidráulicas que den protección contra inundaciones o provean de agua en tiempos de sequía. En el segundo caso, el de intervenciones más progresivas, se propone una incidencia sobre las causas de fondo y las presiones dinámicas causantes de las condiciones inseguras; por ejemplo la modificación de los patrones de acceso y uso de recursos, del acceso a la toma de decisiones y del manejo de la información relevante sobre el riesgo de desastre [...] (Reyes citado por Narváez, Lavell, Pérez, 2006, p. 41).

Este tipo de gestión compensatoria brinda la posibilidad de reajustar ciertos tipos de riesgos de desastre ya reflejados en la sociedad, de esta manera, se puede convivir con el riesgo, sin embargo, busca disminuirlo, para que el desastre (el evento) no afecte en gran medida. Las medidas de mitigación que se agrupan en este tipo de gestión tienden a disminuir de forma progresiva el riesgo, pero no transforma o modifica los problemas de fondo que aluden a problemas de desarrollo.

www.bdigital.ula.ve

2. Gestión prospectiva del riesgo de desastre.

[...] La gestión prospectiva, atiende la preocupación por la creación del riesgo futuro. Al igual que la gestión correctiva, lidia con decisiones que afectan la relación de las comunidades con los ecosistemas pero con la diferencia de que trabaja en evitar procesos y decisiones actuales que podrían potencialmente desencadenar condiciones de riesgo en el futuro. También intenta anticiparse a situaciones de cambio social o ambiental cuyas características se sospechan pero que aún no se conocen con certeza. [...] Por su naturaleza, la gestión prospectiva está íntimamente relacionada con los procesos de planificación del desarrollo y la oportunidad de incidir a partir de ella en la visión y estrategias de desarrollo así como en la adecuación de la inversión. (Reyes citado por Narváez, Lavell, Pérez, 2006, p. 41).

Esta gestión apunta a introducir la variable riesgo en la concepción y ejecución de las políticas de una sociedad. Busca sincronizar la naturaleza y su relación con el hombre, así evitar la aparición o minimizar su expresión. Los efectos de este tipo gestión se traducen en no producir vulnerabilidad. También es capaz de adaptarse a procesos o dinámicas sociales, que atenten contra el desarrollo sostenible.

Adicionalmente, la gestión de riesgo debe ser incorporada en los diferentes procesos sociales de un país, teniendo incidencia en diferentes sectores sociales, desde los macrosociales hasta los microsociales. Esta descentralización puede garantizar la permeabilidad de la gestión en diferentes ámbitos, abarcando desde lo sectorial o lo territorial, desde lo social o lo económico, por medio de la gestión ambiental, la gestión del territorio, la consolidación condiciones sociales de vida y por vía del fortalecimiento de la gobernabilidad; incluso por vías estructurales y no estructurales (Nárvaez, Lavell y Pérez, 2006).

Para que estos tipos de gestión tengan incidencia en los planes de desarrollo, los autores sugieren una suerte de características o rasgos que pueden definir una óptima gestión de riesgo de desastre.

1. Rasgo 1: La gestión de riesgo tiene estrecha relación con el desarrollo y su gestión. Para alcanzar la sostenibilidad de una comunidad, ciudad o país, el riesgo y su gestión deben ser un componente íntimo, intrínseco de él. La gestión del riesgo implica un proceso de desarrollo social que busca transformar realidades, adecuarse a nuevas formas de proceso de desarrollo sostenible.

2. Rasgo 2: La gestión de riesgo es un proceso y no un producto. Buscar la sostenibilidad en el tiempo y en el territorio. Los principios de la gestión se incluyen en cada una de las etapas de un proceso, pero no como producto final,

sino como un producto que procura e indefinido. En las políticas de desarrollo de un país la gestión de riesgo no es una política más, es un elemento que se concibe en cada una de las políticas de desarrollo del país, es decir, es transversal.

3. Rasgo 3: La gestión de riesgo es un proceso activo y de participación de la que se apropian los pobladores en riesgo y sus organizaciones. Es necesario que la gestión sea un proceso participativo, en el que los agentes sociales al analizar el riesgo formulen estrategias y decisiones para solventar problemas de riesgo. Apropiarse del proceso de gestión es un mecanismo de legitimación y de garantía de pertenencia.

4. Rasgo 4: La gestión de riesgo se fomenta a través de estructuras organizacionales-institucionales representadas por actores de la sociedad civil y política. La gestión de riesgo y la gestión del desarrollo deben fusionarse, no se trata de que sean paralelas, crear una nueva institucionalidad para hacer gestión del riesgo, al ser esta transversal, el riesgo es una problemática inherente al desarrollo sectorial, territorial, ambiental, etc. Mediante los organismos ya existentes se pretende que el trabajo de la gestión de riesgo se incluya como un objetivo más para la planificación y desarrollo de la comunidad.

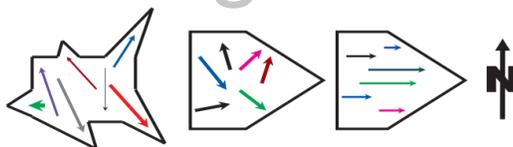
5. Rasgo 5: La gestión de riesgo busca la integración, coordinación y concertación de actores sociales a diferentes niveles territoriales. Gestionar el riesgo debe ser una práctica que se genere desde lo local, pero a su vez ser todo un engranaje de diferentes actores de distintos sectores que planteen coordinación, acoplamiento y negociación con procesos de mayor jerarquía territorial. “[...] Un proceso de gestión local pueda ser más eficaz si se liga a, y se desarrolla en el marco de una territorialidad mayor” (Reyes citado por Narváez, Lavell y Pérez, 2006, p. 37).

6. Rasgo 6: La gestión de riesgo es entendida y asumida como algo transversal e integral. La gestión del riesgo es una práctica que atraviesa todos los ejes de acción (transversal), desde actividades hasta enfoques (correctivo y prospectivo). Asimismo, se asume como un proceso que abarca todo lo directa e indirectamente vinculado con el riesgo de desastre, desde la administración del desastre, hasta evitar la construcción social del riesgo de desastre (Reyes citado por Narváez, Lavell y Pérez, 2006).

Estos rasgos o características no son exhaustivos ni definitivos, pueden ser cambiantes y ampliarse un poco más. Lo que interesa es que la gestión de riesgo apunte a un mismo objetivo, reducir el riesgo de desastre, incluso, evitarlo.

Figura 1. La sincronía que deben tener las organizaciones para gestionar el riesgo de desastre.

www.bdigital.ula.ve



Fuente: Narváez, Lavell y Pérez (2006).

Tal como se evidencia en la figura anterior, todas las instituciones, organizaciones, comunidades, actividades, proyectos, deben encaminarse a un mismo norte y minimizar la aparición del riesgo de desastre.

Construcción social del riesgo de desastre.

Otro elemento teórico que acompaña a la investigación es lo referido al término construcción social del riesgo de desastre. Existen múltiples definiciones del término, y posiblemente no se agoten en describir de manera exhaustiva lo significa. El presente estudio se remitirá a algunos autores que han abordado el tema y conceden importancia a este, otro aspecto del riesgo de desastre.

La construcción social del riesgo de desastre deriva del involucramiento de las ciencias sociales en el estudio del riesgo de desastre (Narváez, Lavell y Pérez, 2006). No obstante, la concepción de esta noción depende del momento histórico y tipo de sociedad en el que emerge. Se tomará en cuenta la aproximación más dominante que de este término se tiene: la construcción social de riesgo asociada con la percepción, y la construcción social del riesgo asociada con la vulnerabilidad y desigualdad (García, 2005).

La construcción social del riesgo de desastre asociada con la percepción es desarrollada particularmente en Francia, con autores como Jean-Louis Fabiani, Jacques Thyès, Denis Duclos, Patrick Peretti-Watel, y Mary Douglas. Pero es esta última autora quien ha contribuido de manera significativa en la comprensión y definición del concepto, planteando la percepción del riesgo como constructo cultural, identificando la percepción de riesgo como un producto de las sociedades en su devenir histórico, así, el riesgo resulta ser una construcción intelectual, una elaboración de los miembros de una sociedad, que se utiliza para hacer conclusiones sociales. “[...] La percepción del riesgo es entonces un proceso social y en sí misma una construcción cultural. [...]” (García, 2005, p. 16). AL ser la cultura la que condiciona la construcción social del riesgo, Douglas y Wildavsky (citado por García, 2005) sugieren tres sistemas de valor dentro del conjunto social. El individualista, heroico y competitivo, que acepta correr y es inestable

ante riesgos de índole económica; el burocrático, es jerárquico y autoregulador y es sensible sólo a riesgos de amenazas de guerra o desestabilización de las instituciones; y, el sectario, es una organización precaria, cuyo número de miembros es precario, y es fundada con adhesión voluntaria. El equilibrio entre estos tres sistemas permite explicar la emergencia histórica de cualquier amenaza y la percepción de riesgo que se tenga de las mismas.

[...] los riesgos siempre están cargados de implicaciones morales; la percepción del riesgo depende del sistema social; los individuos utilizan los peligros del ambiente para sostener el sistema social al cual están vinculados criticando o disculpando por aceptar o no los riesgos. (Douglas citada por García, 2005, p. 16).

Así la percepción del riesgo es un producto social, que dependerá del tipo de sociedad, las creencias y perspectivas dominantes. Según Ferradas (2015) son seis las apreciaciones que se han generado alrededor del tema de los desastres:

1. Una percepción “mágico-religiosa”: los desastres son percibidos como castigos o decisiones de los dioses o de Dios y por tanto solo se puede apelar a la voluntad divina para no padecerlos;
2. Los desastres y las ciencias naturales: los fenómenos de este tipo son producto de procesos naturales y nosotros víctimas del poder enorme de la naturaleza, por lo tanto, la magnitud del desastre se correspondía con la severidad, magnitud e intensidad del mismo por lo que había que estudiar los procesos geológicos, meteorológicos e hidrológicos que generan tales fenómenos y las características del fenómeno (magnitud, intensidad, frecuencia);
3. El estudio de las consecuencias del desastre: estos fenómenos pueden ser medibles y diferenciables, no sólo desde el mismo desastre sino por la exposición de las personas y los bienes, interesa la ubicación y calidad de las construcciones e instalaciones en general;
4. El estudio de los factores naturales y la exposición de las personas y sus bienes: se otorga un papel relevante a la conducta de las personas, organizaciones e instituciones ante el desastre, lo que puede generar que se reduzca el número de víctimas y daños;
5. EL humano y su

interacción con el territorio: los desastres no tienen su origen y causas solo en el territorio donde ocurren, sino en la manera como el humano convive con ese territorio. Esta percepción concibe que los desastres son producto de cómo nos relacionamos con el territorio; y 6. Los desastres como posibilidad de cambio: la destrucción que genera un desastre pone en evidencia las limitaciones y fallas que hay en las sociedades para modificarlas y generar un territorio de sustentabilidad.

Esta noción de la construcción social del riesgo pone en evidencia que es la percepción, imaginarios sociales y riesgo subjetivo lo que construye el riesgo. Si bien es cierto que el riesgo puede ser estudiado de manera objetiva, por medio de diseños cuantitativos para determinar niveles de peligrosidad o vulnerabilidad, como los estudios que hacen las aseguradoras, o estudios para determinar el nivel de vulnerabilidad de las viviendas de una comunidad, también es cierto, que el riesgo puede ser considerado de forma subjetiva. Así, el riesgo al ser procesado por las percepciones y filtros que establece la experiencia humana, se transforma en imaginarios y dimensiones perceptivas, y partiendo de esto el individuo actúa con base a esas percepciones.

Un aspecto muy importante en este tipo de “construcción social” es el asociado con la relación entre riesgo cotidiano y riesgo de desastre. Así, al tener que enfrentar diariamente el riesgo cotidiano asociado con la pobreza (falta de empleo e ingresos, problemas de salud, violencia doméstica y social, drogadicción y alcoholismo, etc.), múltiples poblaciones perciben el riesgo de desastres o construyen imaginarios en torno a éste de tal manera que parecen estar minimizando la importancia de lo que objetivamente es de una dimensión significativa. En otras palabras, se posterga la toma de decisiones y la inversión de esfuerzos en la reducción del riesgo de desastres, para poder lidiar y enfrentar el riesgo cotidiano. Esto influye enormemente en la capacidad de acción e intervención y sobre los mecanismos de toma de decisión (Narváez, Lavell y Pérez, 2006, p. 12).

Por lo tanto, la construcción social del riesgo de desastre abriga el componente psicológico del individuo para interpretar la problemática del riesgo de desastre, tomando decisiones, las cuales repercuten de manera directa o indirecta en la construcción del riesgo. No es lo mismo la apreciación que tenga una comunidad que presenta dificultades con el servicio de agua potable (no se brinda un buen servicio en la comunidad) del problema del agua, a la apreciación que tenga del riesgo de desastre por sismo (en una zona altamente sísmica) que debe ser educada para responder ante el desastre (como mínimo). Es altamente probable que lo que se pretenda resolver primero en la agenda comunitaria es cómo surtir de agua a la comunidad. La motivación en ambos casos dependerá de la percepción que las personas o la comunidad tenga de las vicisitudes o problemáticas que pretendan resolver primero.

Por otra parte, la construcción social del riesgo asociada con la vulnerabilidad y desigualdad empieza a tener uso a finales de la década de 1990, con trabajos empíricos que surgieron a partir de la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de Los Desastres Naturales de la Organización de Las Naciones Unidas. Esta evidencia empírica arrojó múltiples conclusiones, una de ellas es que los desastres naturales eran generados por las prácticas humanas como degradación ambiental, procesos de urbanización, y el crecimiento demográfico, todos asociados a las desigualdades socioeconómicas desde la escala local hasta la internacional. De esta manera, concebir la construcción social del riesgo íntimamente relacionada con la vulnerabilidad motivó a ciertos científicos a plantearse como eje analítico del estudio del riesgo de desastre la vulnerabilidad. Uno de los estudios más llamativos es el de vulnerabilidad global de Wilches-Chaux (citado por García, 2005) que describe diferentes tipos de vulnerabilidades. Este enfoque plantea la necesidad de interpretar y comprender los desastres no como eventos, sino como procesos que se gestan con el tiempo y que derivan en desastre. Así se incluyen en los estudios variables socioeconómicas de los grupos

expuestos al riesgo, y se entiende que los desastres son producto de vulnerabilidades acumuladas en el tiempo y desiguales, siendo una sociedad más vulnerable que otras. De esta manera, al hacer una mirada retrospectiva ante un desastre, queda al descubierto una serie de procesos culturales, económicos y sociales que forjaron la construcción social del riesgo, y que revela en el desastre aquellos procesos que deben transformarse y no reproducirse.

La vulnerabilidad y sus tipos.

Wilches-Chaux (1993) define la vulnerabilidad como la incapacidad de que una sociedad se adapte a los cambios en su medio ambiente, exponiéndose a un riesgo. Visto así, la vulnerabilidad fija la intensidad de los perjuicios que produce la ocurrencia de un riesgo. La condición de vulnerabilidad puede dar lugar a nuevos riesgos, y estos a su vez producen nuevas vulnerabilidades, y estas vulnerabilidades son el resultado de la interacción de diferentes factores, Wilches-Chaux (1993) denomina a esta interacción como vulnerabilidad global. Este autor hace una división de esta vulnerabilidad en varios tipos, y menciona que se interconectan entre sí. Es decir, una vulnerabilidad social puede producir vulnerabilidad cultural, y esta a su vez vulnerabilidad institucional. Una está en función con la otra. A continuación se definen unos tipos de vulnerabilidad, propuestos por el autor.

1. Vulnerabilidad natural. Hace referencia a la dificultad de los organismos vivos de adaptarse a nuevos ambientes por contar con parámetros establecidos para permanecer con vida. Cuando existen exigencias ambientales que superan las capacidades del organismo este perece. Para el autor todo ser vivo presenta una vulnerabilidad intrínseca dentro del ambiente que hace propicia la vida del organismo.

2. Vulnerabilidad física. Representa la localización de los asentamientos urbanos en zonas de riesgo (como ciudades ubicadas en fallas geológicas activas), adicional a las deficiencias estructurales (físicas) capaz de absorber los efectos del riesgo (viviendas o edificios diseñados sin los materiales que señalan las normas sismo-resistentes). Este tipo de vulnerabilidad (en ocasiones) es el resultado del aprovechamiento de las tierras que han brindado un desarrollo económico que permite prosperar a la sociedad. También puede ocurrir que, en vista de presiones sociales como el crecimiento poblacional, se generen asentamientos humanos informales en zonas con alto riesgo sísmico sin las condiciones estructurales necesarias, apuntando a un fatídico resultado, el desastre.

3. Vulnerabilidad económica. La asociación de la economía con los desastres ha permitido inferir que países económicamente deprimidos son los más vulnerables frente a los riesgos naturales. Mientras que la ecuación apunta a un resultado favorable cuando la sociedad cuenta con una economía sólida, el producto del desastre es de menores consecuencias. La pobreza y la desigualdad son factores que se encuentran asociados al desastre, y es en este tipo de poblaciones donde la incidencia de desastre es mayor. Factores como la falta de inversión local o comunitaria en medidas para mitigar deslizamientos, o la falta de inversión en infraestructura necesaria en zonas con riesgo sísmico pueden establecer este tipo de vulnerabilidad.

4. Vulnerabilidad social. Hace referencia al nivel de cohesión interna que tiene una comunidad. Esta cohesión se manifiesta mediante los lazos que existen entre los miembros de una comunidad, pero cuando dicha interacción se fundamenta en lazos frágiles, que no implican integración, entonces aparece la vulnerabilidad social. La misma puede manifestarse desde la ausencia de sentimientos compartidos por un bien común, falta de pertenencia a la comunidad, ausencia de

liderazgo efectivo, falta de participación comunitaria, entre otras. En la medida que una comunidad muestre lazos sólidos de convivencia los ciudadanos tendrán mayores preocupaciones en común y buscarán mecanismos de solventar los problemas. Comunidades que estén preparadas ante la ocurrencia de un sismo, que cuenten con un plan de contingencia serán menos traumatizadas o impactadas por un desastre. A mayor integración, menores niveles de vulnerabilidad.

5. Vulnerabilidad política. Consiste en el nivel de autonomía que posee una comunidad para tomar decisiones de los problemas que la perjudican. Wilches-Chaux (1993) indica que en países donde la solución de problemas dependen de la gestión central esto trae dos consecuencias: por una parte, la dificultad de que los problemas de una comunidad trasciendan los límites locales, es decir, que perciban que la comunidad se convierta en un problema, restándole la propiedad de que pueda tomar decisiones; mientras que por otro lado, al no percibirse como problema, la comunidad tendrá dificultades de formular o proponer sus propias soluciones. Cuando las comunidades están a expensas de que el nivel de gestión central resuelva todos problemas, estas comunidades se convierten en acéfalas, padeciendo la gestión de riesgo la indiferencia de la misma.

6. Vulnerabilidad técnica. Se encuentra vinculada con la vulnerabilidad física y económica. Esta vulnerabilidad hace referencia a la carencia de técnicas constructivas en las edificaciones, de tecnología necesaria para la obtención de agua, de la elaboración de medidas para mitigar los efectos de deslizamientos, etc. La dificultad de no contar con tecnología⁶ propicia que estemos expuestos a ciertos tipos de riesgos de desastres.

⁶ Algunos países latinoamericanos no son productores sino importadores de tecnología, lo que limita en gran medida el desarrollo de medidas de mitigación para minimizar el riesgo de desastre.

7. Vulnerabilidad ideológica. Hace referencia a la concepción que las personas tienen del mundo. Cuando las personas interpretan los desastres desde la concepción que tienen del mundo y de ellos en ese mundo hay una ideología predominante que atribuye los desastres a entes omnipotentes, a cuestiones del azar, o a la temible naturaleza, entonces, las personas refuerzan una concepción errada del problema del riesgo, siendo pasivos y autoproclamándose víctimas del evento. La manera de combatir este tipo de vulnerabilidad es que las personas generen un paradigma de pensamiento y actuación diferente, transformadora, donde ellas deciden qué tanto las puede afectar un riesgo de desastre.

8. Vulnerabilidad cultural. Se concibe como todos aquellos aspectos de la personalidad de los individuos que definen el cómo son y se relacionan con los demás, reforzando esa “manera de ser” en el contexto que conviven y que de una u otra manera inciden en la manera que se relacionan con el riesgo de desastre. Asimismo, los medios de comunicación interfieren en la manera que las personas se vinculan con la naturaleza y la dialéctica que se genera en dicha relación. Este tipo de vulnerabilidad incide en la construcción social del riesgo de desastre. Visto así los patrones culturales definen la forma como las personas reaccionan ante un desastre o generan riesgo de desastre. La reacción ante el desastre será diferentes en comunidades cuyo patrimonio cultural caracterizado por el predominio de valores como la solidaridad, cooperación y caridad, que en comunidades que prevalezca el machismo y el individualismo.

Por otra parte, los medios de comunicación consolidan y refuerzan la identidad cultural de un país, muestran lo que somos y la retroalimentación de dicha información que perciben las personas se hace difícil, multiplicándose y reincidiéndose en formas de percibir y pensar. Para Wilches-Chaux (1993) sostiene que los medios de comunicación consolidan la percepción de que somos

víctimas de la naturaleza, encarando muy poco la vulnerabilidad, tratando de promover la prevención.

9. Vulnerabilidad educativa. Consiste en la dificultad de que la información y conocimientos de las características del país no esté reflejado en los textos educativos, enseñanzas escolares o académicas, propiciando que el procesamiento de la información sea sesgado o parcializado, desconociendo otros aspectos que pueden facilitar una mejor asimilación del contenido educativo.

Andreas Fuglesang nos proporciona la que personalmente considero más afortunada descripción de educación, cuando nos dice que es “el procesamiento de información con el propósito explícito de reducir la incertidumbre”. A partir de allí hemos derivado la siguiente definición de educación para desastres: el procesamiento de información con el propósito explícito de reducir la vulnerabilidad (Wilches-Chaux, 1993, s/p).

10. Vulnerabilidad ecológica. Las actividades humanas afectan de manera directa e indirecta a los ecosistemas, por lo tanto, no es de extrañarse que la misma quede alterada, no pudiendo restablecer sus condiciones anteriores. Así el humano construye el riesgo de desastre trastocando lo que es natural. Acciones humanas como deforestación, tala de bosques, movimientos de tierra que desestabilice taludes, modificación de cauces naturales de ríos, entre otros, crean una vulnerabilidad ecológica que deriva en desastre cuando se exponen elementos cerca de esa naturaleza trastocada.

11. Vulnerabilidad institucional. Hace referencia a la rigidez, al insuficiente desempeño y al desajuste de las instituciones de un país para responder ante la problemáticas que tenga el mismo, en este caso de riesgo y desastre. La falta de adaptación a las realidades sociales del país se expresa en procesos institucionales burocráticos que no hacen expeditas la solución a la problemática. Esta burocratización del sistema institucional dificulta la mitigación de esta

vulnerabilidad, sufriendo las consecuencias las comunidades expuestas a riesgo de desastre.

Es importante resaltar que estas vulnerabilidades fueron contextualizadas en el país colombiano, sin embargo, se considera importante citarlas porque dichas vulnerabilidades puede tener semejanzas con países que pertenecen a la comunidad andina, por ser un grupo de países que comparten rasgos comunes.

A continuación se describen algunos elementos teóricos vinculados de manera directa o indirecta con la Criminología para aproximarnos a la criminalización y penalización de la construcción social del riesgo de desastre en países andinos.

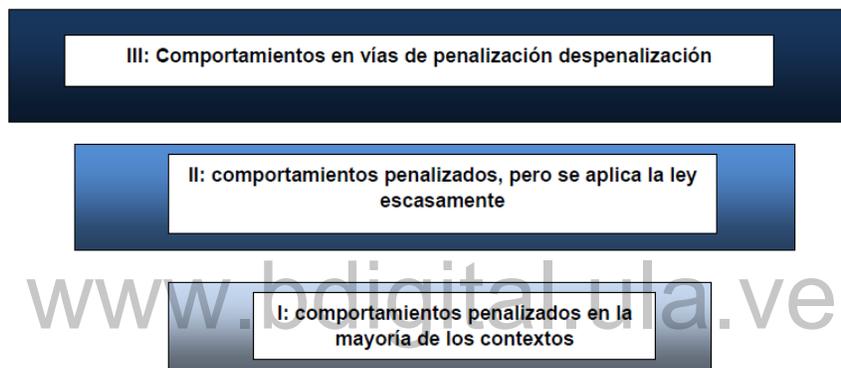
Conducta delictiva

Se da por sobreentendido que delito es todo acto que se encuentra prohibido por la ley, sin embargo, Mirón y Otero (2005) consideran que esta definición es un tanto reduccionista y depende del marco sociocultural donde se ejecuta la acción. No obstante, esta definición (aunque no del todo) hace referencia a la concepción del delito desde el punto de vista formal⁷. Verde y Alvarado (2006) sostienen que delito es un acto antisocial que da lugar a una sanción punitiva emanada por instancias de control social formal como el Poder Público, pero también hay actos calificados como delictivos por la reacción social informal que no necesariamente están plasmados en la ley (consumo de drogas blandas o fuertes). La noción del acto delictivo es social y relativa, “cada sociedad puede ser considerada con sus períodos de crecimiento, madurez, declinación y muerte; esta dinámica “criminaliza y decriminaliza” las infracciones” (Verde y Alvarado, 2006, p. 270). Nuestro objetivo no es explicar por qué la construcción social del riesgo debe

⁷ Dicha definición desde la Criminología es distinta por no considerarse el delito es la mera infracción de una norma penal, sino que hay una serie de factores que motivaron a manifestar dicho comportamiento. Por lo tanto, el estudio de lo delictivo amerita un análisis más amplio.

tipificarse como delito; hacemos esta breve introducción con el objetivo de sostener que la misma para ser considerada como ilegal en el país parte de una serie de consideraciones sociales como puede serlo la reacción social informal ante las consecuencias de esta conducta, o políticas como la necesidad de disuadir o responsabilizar penalmente a quien afecta con esta conducta a muchas personas.

Figura 2. Comportamientos calificados como delictivos.



Fuente: Elaboración propia a partir de Garrido, Stangeland y Redondo (2001).

En la figura 2 se visualiza tres estadios en donde opera la normativa penal. Es el estadio II es donde podríamos ubicar la LGRST (2009), ya que a pesar de estar sancionada la misma se aplica escasamente.

Conducta desviada

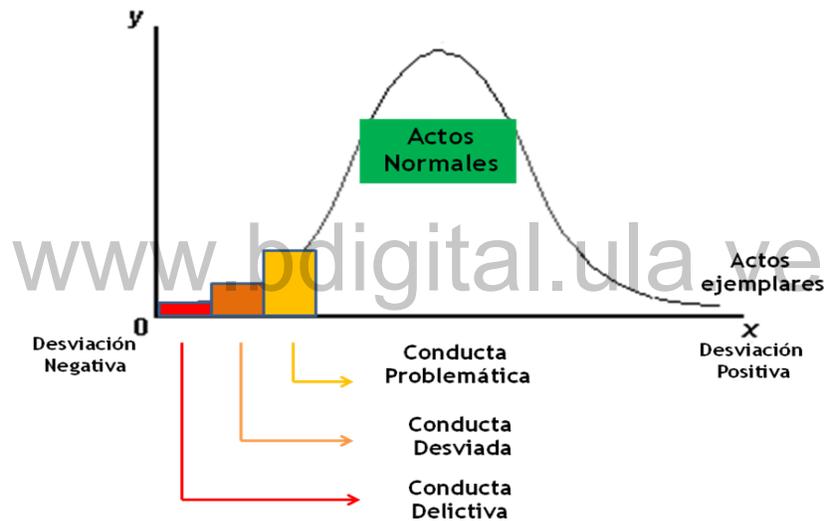
Para Matza (1981) existen muchos tipos de desviación, y la dificultad de definirla reside en la naturaleza de la sociedad, no en el concepto de desviación. Por su

parte, Pitch (1980) propone tres conceptos de desviación social. El primero, postula que la desviación social es producto de toda conducta que discrepa de las conductas comunes (anormalidad estadística), es decir, que la desviación social en la excepción de conductas dentro de una u invertida (curva de Gauss). El segundo concepto, establece que la desviación social son los comportamientos que violan las reglas normativas de un sistema social y que tiene connotaciones negativas para los miembros de dicho sistema. Por último, el tercer concepto, indica que el comportamiento desviado es producto de una definición que confiere los grupos sociales a alguien. Entonces tenemos que desviación es una conducta cuya dirección es fuertemente desaprobada por la colectividad. Incluso podrían ser ideas o atributos que una sociedad considera equivocadas, extrañas o disgustantes (Clinard y Meier; Higgins y Butler citado por Mirón y Otero, 2005). Además, la desviación es un acto que se manifiesta por sí solo, como afirma Del Olmo (s/f) “la desviación puede definirse como una actividad que, según la opinión general, requiere la atención de agentes de control social; es decir, una conducta que exige que “se haga algo”” (p. 41), esto significa que la desviación no es algo inherente a algunas formas de comportamiento, por el contrario es atribuido por alguien que las contempla y que hace exitosa la calificación (Becker, 1971). Es aquí, donde se evidencia que la conducta desviada va de la mano con el control social.

En criminología, el concepto de desviación tiene un fuerte arraigo en la sociología de la desviación, no obstante, podemos adoptar el término propuesto por Del Olmo (s/f) “podemos imaginar la desviación como un proceso mediante el cual los miembros de un grupo, comunidad o sociedad: primero, interpretan una conducta como desviada, segundo, definen a los individuos que así se comportan como determinado tipo de desviación, y tercero los tratan como consideran apropiado” (p. 54). No obstante, la calificación de desviación es relativa, en cuanto suposición espacial y temporal, pues sus consecuencias son variables, siendo ésta respuesta

ante el acto desviado lo que se denomina reacción social (Aniyar, 1977). Para este autora existen dos tipos de desviación, positiva o negativa. Ambas se alejan de la media estadística, sólo que la primera se caracteriza por actos ejemplares, lo altruistas (ser monja, bombero, médico, entre otros); mientras que la desviación negativa son actos calificados como trasgresiones que atentan o van en contra de la normativa social.

Figura 3. Representación de los diferentes tipos de conducta que aborda la Criminología y su relación con la media estadística.



Fuente: Elaboración de los investigadores a partir de Aniyar (1977).

Estas conductas son de suma importancia para el contexto de la presente investigación por cuanto se busca dilucidar en qué momento, cuando se investiga la construcción social del riesgo, esta incurre en manifestarse como conducta desviada y/o delictiva. Clarificar este comportamiento es el resultado de valorar qué lo produce y cuál es la reacción que genera socialmente. En la figura 3 se puede observar que, entre más alejada a la izquierda se encuentre la conducta de la media estadística se considerara entre el rango de problemática o delictiva. La

construcción social de riesgo de desastre puede tener su génesis en una conducta problemática, al pasar por la inobservancia de ciertas sugerencias técnicas para construir riesgo; posteriormente se convierte en desviada cuando la comunidad erige el riesgo de desastre y otros señalan esa construcción como “dañina” o perjudicial para su entorno; y al llegar al estadio de lo delictivo la construcción social de riesgo de desastre afrenta contra la sostenibilidad.

No buscamos ubicar la construcción de riesgos en un extremo (delito) u otro (desviación). Por el contrario, trataremos de evidenciar que son procesos diferentes que pueden coincidir en algún momento.

Aunque las conductas que violan muchas de las normas legales en una sociedad, se desvían de las expectativas institucionalizadas y excedan el límite de tolerancia de la comunidad, también es cierto que algunos delitos no violan las expectativas (o normas sociales) y no son censurados hasta el punto de exceder el límite de tolerancia de la comunidad (Quinney, 1972, p. 52).

Y continúa Quinney (1972)

La conducta delictiva y la conducta desviada pueden considerarse entonces como dos órdenes separados de conducta. Por lo tanto, la formulación de hipótesis para la investigación criminológica debe tomar en cuenta la naturaleza desviada de la conducta, así como su delincuencia. La conducta que no se desvía de la norma del grupo, pero que, sin embargo, es ilegal, requiere una explicación distinta de la conducta que representa tanto la desviación normativa como la delictiva [...]. La explicación eventual de estas conductas no puede basarse en una teoría de conducta desviada. Por otra parte, las conductas que son desviadas o delictivas están sujetas a una explicación en términos de conducta desviada. Una comprensión de la naturaleza desviada de la conducta delictiva debe ser anterior a cualquier intento de explicar la conducta (p. 52-53).

A pesar de que la construcción de riesgos es un delito, este no es percibido así por la sociedad, por lo tanto, no coincide la normativa jurídica con la social. Aquí nos enfrentamos a una disyuntiva, debido a que la construcción de riesgos pareciera no ser una desviación para la sociedad⁸ esto dificulta el análisis que sugiere Quinney (1972). Pues comprender lo desviado antes de comprender lo delictivo en este tema del riesgo no es tan evidente. ¿Cómo explicar o comprender la construcción social de riesgo como una desviación de normas sociales sino se tiene cultura de la misma?

Cuadro 2. Relación entre conductas de abordaje criminológico y la reacción social.

Conducta Delictiva = < reacción social	Conducta Desviada = > reacción social
- Adulterio	- Homosexualidad
- Aborto	- Prostitución
- Mendicidad	- Drogodependencia
	- Suicidio / Intento de suicidio

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Aniyar (1977).

Ante esto se observa que no toda conducta que se encuentra tipificada en la ley tiene gran desaprobación colectiva o mayor reacción social y aquellas que no se encuentran tipificadas tienen una gran carga de reacción o desaprobación social. Explicaremos esto partiendo de las dos máximas de la Criminología para identificar por qué probablemente es esto es así.

⁸ Es decir, si un terremoto destruye viviendas o un movimiento de masa destruye escuelas, hospitales, y deja muertes es un proceso natural “anormal” adjudicado a la naturaleza, pero “normal” en cuanto la responsabilidad que deben tener las personas ante el evento adverso.

1. No toda conducta delictiva es desviada: “no hay correspondencia exacta entre los valores sociales, es decir, entre lo que dentro de la sociedad se considera desviado desde el punto de vista de las normas sociales y los valores jurídicos” (Aniyar, 1977, p. 25). Esto lo ejemplifica la autora con el delito del adulterio. Cualquiera puede ser adultero, pero son pocas las personas que se dedican a denunciar dicho delito y que sea llevado a la cárcel. Quizás esto se manifieste por la poca trascendencia social que tiene ese delito. La mendicidad está tipificada en el Código Penal, pero conocer casos de aplicación de esta ley en indigentes es casi imperceptible, siendo más visible el rechazo social que estas personas generan en la colectividad (alejarse de ellas, criticarlas).

2. No toda conducta desviada es delictiva: Según la autora, la homosexualidad es una conducta fuertemente desaprobada por los jóvenes. En un estudio elaborado en Maracaibo en el año 1976 se obtuvo como resultado que los jóvenes sugerían sanciones graves para esta conducta, así “[...] las normas de control social formal, especialmente las leyes, no siguen el mismo ritmo de evolución de las normas sociales” (Aniyar, 1977:25). En Venezuela, el trabajo sexual no se encuentra tipificado en la ley, pero es una conducta fuertemente desaprobada por la colectividad.

Control Social.

En criminología, Gabaldón (1987) concibe el control social como “el conjunto de instancia y acciones, públicas y privadas, genéricas y específicas, orientadas a la definición, individualización, detección, manejo y/o supresión de conductas calificadas como delictivas o desviadas, según se encuentren o no expresamente previstas en un cuerpo normativo formal” (p. 11).

El control social puede ser definido desde una perspectiva positiva y negativa. El control social positivo (de acción) se define como los recursos que dispone cierta sociedad para asegurar que los individuos manifiesten un comportamiento según el conjunto de reglas o principios establecidos; mientras que el control social negativo (de reacción) son el conjunto de respuestas que la sociedad tiene para quienes trasgreden las normas sociales. Estas trasgresiones son definidas como comportamientos problemáticos, preocupantes, amenazadores o indeseables. Dentro del control social de reacción (negativo) frente al comportamiento desviado se puede clasificar:

- a. Control social formal: ejercido por entidades que fueron creadas con la finalidad exclusiva de ejercer control. Entre estas instituciones tenemos: policía, tribunales, establecimientos penitenciarios, etc.
- b. Control social informal: ejercido por instituciones que dentro de sus funciones se encuentra producir disciplina. Tenemos: la escuela, la iglesia, la familia, grupos de amigos, etc (Bustos y Hormazábal, 2004).

Dentro del control social, se ubica el control social penal, el cual es un subsistema del control social general, se distingue del anterior por sus fines y medios de los que se sirve. Así tenemos que el control social cuenta con los siguientes elementos:

- a. **Órganos portadores:** pueden ser instancias sociales formales (policía, tribunales, cárceles) o informales (familia, escuela, comunidad). De estas instancias emana la forma de control que se impondrá o practicarán.

b. Estrategias: consisten en aquellas respuestas que da el control social que se active, bien sea formal o informal. Entre estas tenemos: prevención represión, socialización, etc.

c. Medios: son los diversos sistemas normativos que aplica el control social que fungen de mecanismos para aplicar las estrategias. Se encuentran: la moral, la ética, la religión, el derecho penal, etc.

d. Sanciones: es el resultado de la aplicación de las estrategias de control social, es el resultado final del proceso de activación del control social. Se pueden distinguir entre positivas (ascensos, distinciones, recompensas, entre otros) y negativas (sanción pecuniaria, privación de libertad, tratamiento clínico, etc.).

e. Destinatarios: son aquel grupo de personas a los que se le aplica el control social, es decir, a quienes van dirigidos.

www.bdigital.ula.ve

Figura 3. Elementos del control social.



Fuente: Elaboración propia a partir de García-Pablos de Molina (2003).

Describir las características del control social en la generación del riesgo y en su rol en la minimización del mismo permitirá develar cómo se ha comportado estas instancias en los diferentes países.

A continuación se señala un breve marco teórico de corte sociológico que afirma que la desviación es producto de estados de anomia (desorganización social). Para estas teorías, la conducta desviada es concebida como fenómeno “social, normal y funcional”, y su origen se relaciona con la estructura y grado de desarrollo propio del sistema social. Algunas de estas teorías son:

Teoría del anomia.

Merton (2002) propone explicar cómo la conducta desviada o divergente es producto de fuentes sociales y culturales. El objetivo “(...) es descubrir cómo algunas estructuras sociales ejercen una presión definida sobre ciertas personas de la sociedad para que sigan una conducta inconformista y no una conducta conformista (...)” (p. 209-210). Por consiguiente, su hipótesis central se fundamenta en que la conducta desviada puede ser considerada desde el punto de vista sociológico como el resultado de la disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los medios socialmente estructurales para alcanzar estas. Merton (2002) hace referencia a cinco tipos de conductas que refieren un papel social en distintas situaciones, estas conductas son definidas como reacciones, y son:

Adaptación tipo I (conformidad): son comportamientos convencionales y que mantienen la estabilidad y continuidad de la sociedad.

Adaptación tipo II (innovación): este comportamiento está dirigido a usar medios institucionalizados proscritos pero que en ocasiones son eficaces para

alcanzar el éxito. La conducta más común es la delincuencia, para alcanzar el éxito monetario, cuando la sociedad le otorga importancia.

Adaptación tipo III (ritualismo): son comportamientos que están dirigidos a satisfacer las propias aspiraciones del sujeto reduciéndole importancia a los objetivos culturalmente establecidos por la sociedad.

Adaptación tipo IV (retraimiento): son denominados comportamientos extraños, donde se percibe el rechazo de las metas culturales y de los medios institucionalizados. Entre estos comportamientos se encuentran los psicóticos, los egoístas, los vagabundos, los alcohólicos, los drogadictos, entre otros. El sujeto es visto como un asocial.

Adaptación tipo V (rebelión): este tipo de comportamiento se encarga de diseñar una estructura social nueva, donde las metas y los medios existentes se consideran extrañas y no aplicables para el sujeto. Esto se evidencia por una crítica a los valores socialmente establecidos generándose una trasvaloración. Se explica por medio de subculturas delincuentes o desviadas.

El Funcionalismo.

El funcionalismo fundamenta su objeto de estudio en el sistema y subsistemas sociales, siendo la desviación un fenómeno social normal, inseparable del sistema del cual procede, esto es, la conducta desviada, al igual que la conducta adaptada se produce un desajuste estructural derivado de la forma de organización social. Así el funcionalismo le interesa el estudio del "sistema" como una estructura operativa y dinámica, la cual encierra otros subsistemas, los cuales están por encima de valoraciones ético-políticas, individuales o colectivas.

Esbozar estas teorías se hace imprescindible en el presente estudio por cuanto se sostiene que es probable que la construcción social del riesgo sea producto de la desorganización social del sistema social presente en los países andinos. Adicional, se pudiese afirmar que la construcción social del riesgo de desastre sea una adaptación de un desajuste social, pero que no se puede tildar de funcional ni normal, sino de tolerable porque ha existido poca reacción social a la misma.

Teorías normativas: procesos de criminalización y decriminalización

El Derecho Penal Mínimo

es la denominación que se da a aquellas corrientes que buscan la máxima reducción de la intervención penal, la mayor ampliación o extensión de los límites de los derechos y garantías, y la rígida exclusión de otros medios de intromisión comenzando por los extradelitos o extrajucicios (Pérez y Pérez, 2006, p. 128).

www.bdigital.ula.ve

Este tipo de derecho no es más que intentos descriminalizadores, y como sostiene Aniyar (2003) la llamada descriminalización es el esfuerzo por diseñar una Política Penal Humanista, significa ampliar la aceptación social de la desviación (Baratta, 1998).

Según Pérez y Pérez (2006) este tipo de derecho apunta a:

1. Aminorar el repertorio de conductas punibles y eliminar aquellas conductas que no generen lesiones graves a la sociedad tipificando comportamientos que creen un profundo daño social.

2. Minimizar el accionar de aquellos mecanismos punitivos y represivos adoptados culturalmente (fuera de las regulaciones oficiales) y que se caracterizan por ser más severos que las legales.

3. Persigue materializar todos los derechos y garantías de las partes de un proceso penal, en especial, del imputado.

Así, el Derecho Penal Mínimo propone:

1. Evitar que normas exclusivamente moralizadoras se conviertan en incriminaciones.

2. Evitar criminalizar conductas para las cuales no hay sanción posible, o que interfieran con criterios morales interiores.

3. No crear normas bajo la asunción de que ellas resolverán el problema.

4. No criminalizar conductas que son propias de: los grupos sociales más débiles; discriminados; o que corren el peligro de serlo.

5. No criminalizar conductas que sólo puede conocer la policía cuando investiga por su propia cuenta y no por denuncia o acusación: lo que llamó Baratta, posteriormente, principio de la primacía de la víctima.

6. No criminalizar conductas tan frecuentes, que el Derecho Penal no tiene ante ellas poder disuasivo; o que por esa frecuencia se consideren normales; o que no producen reacción de rechazo en la mayoría de la colectividad (adulterio, aborto).

7. Tampoco aquellas que son producto de un desajuste psíquico o social.

8. Ni las que tienen lugar dentro de la esfera privada (incesto o conductas sexuales de cualquier índole entre adultos consintientes).

9. O que puedan tener soluciones distintas a la penal (bigamia) (Baratta citado por Ávila, 2005, s/p).

Por otra parte, la criminalización de las conductas que generan un profundo daño social implica que se debe penalizar aquellos comportamientos que son se caracterizan por ser derechos fundamentales para la sociedad, tales como: la salud, la seguridad en el trabajo, la integridad ecológica, etc. De esta manera, se busca diseñar leyes que preserven el cuidado de estos derechos que en ocasiones son lesionados por organizaciones criminales o corporaciones criminales. Este tipo de criminalidad perjudica los derechos económicos, sociales y culturales que afectan a grupo de víctimas son grupos marginales, no es tomada en cuenta por el derecho penal, a pesar de que hay leyes que logran regular dichos comportamientos, pero cuyos logros de materialización es difícil por las variables sociales que ellos implica. Pero, como sostiene Aniyar (2003), en América Latina se ha generado una motivación interesante en relación a la criminalización y sobrecriminalización de conductas que afligen a grupos marginados y con poca fuerza social para que demanden se cumplan sus derechos.

www.bdigital.ula.ve

Criminalizar o decriminalizar la construcción de riesgo no es el objetivo de la presente investigación, no obstante, es necesario ubicar al lector los motivos legales que demanda la necesidad de criminalizar, y por qué se hace tan arduo aplicar las leyes que figuran como delito la construcción social del riesgo, preguntándonos: ¿será que criminalizar esta conducta no es del todo necesaria?

Criminología Crítica: una aproximación a la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre.

La perspectiva de esta vertiente de la Criminología considerada por lo menos cuatro puntos fundamentales para su identificación (Sandoval, 1985):

1. Se concentran el análisis del proceso de criminalización, es decir, examina cómo y por qué ciertos grupos de personas y sus comportamientos llegan a ser calificados como delincuentes o desviados mientras que otros no son objetos de dicha calificación. Este nuevo paradigma de la Criminología se fundamenta en las elaboraciones de Kuhn (citado por Sandoval en 1985). Se considera que la connotación de criminal, delincuente o desviado no surge de una calidad ontológica, sino es un calificativo que se asigna a determinados individuos y sus comportamientos. Dicha calificación procede principalmente de la desigual distribución de recursos y de poder dentro de la sociedad, que en ocasiones no tiene ninguna implicación de daño social. Por otra parte, es inadmisibles epistemológicamente averiguar las causas de un fenómeno (delincuencia) que es definido por las mismas instituciones sociales, cuando son éstas y sus mecanismos los que supuestamente deben evitarlo, pero que contribuyen en gran medida a la reproducción y continuación de los procesos de criminalización.

Es aquí donde tiene cabida la construcción social de riesgos como comportamiento calificado como criminal y desviado por estas instancias de poder (el Estado), pues es interesante como estas instancias de control social formal que crean dicha etiqueta, incurren en formar parte de su manifestación en la sociedad. Evidencia de esta afirmación pudiera ser el desastre siconatural acaecido en el Valle del Mocoties en el año 2005, al observar que la mayoría de viviendas afectadas como víctimas fueron el resultado de una falta de observancia por parte de las instancias de control social formal encargadas de monitorear que las estructuras ubicadas cerca del río cumplieran los parámetros que establece la normativa respectiva. Así, el protector se convierte en uno de los victimarios.

2. Los procesos de criminalización provienen de un una reacción social formal y una reacción social informal que constituyen lo que se denomina control social, constituido por instituciones sistemas y normativos que mediante estrategias de

socialización y procesos selectivos procuran la aceptación y el mantenimiento del orden social y sus valores.

Este control social debe ser estudiado en cada país con la finalidad de evidenciar qué instancias participan, no sólo en los procesos de criminalización sino de penalización de la construcción social del riesgo de desastre, así como en la producción de este comportamiento.

3. Para esta criminología sus esfuerzos están encaminados en identificar y analizar aquellas conductas socialmente dañinas o negativas (al margen de las definiciones legales) que afectan los intereses de los grupos sociales mayoritarios.

Este marco teórico permite que se indague por qué la construcción social del riesgo de desastre es una conducta inaceptable por las consecuencias que acarrea y cómo es que la misma afecta intereses sociales en común (derecho a una vivienda digna, derecho a la salud, a la educación, etc.).

4. Es necesario analizar los procesos de criminalización y comportamientos socialmente dañinos a partir de las condiciones históricas y materiales de la sociedad, identificando las injusticias y falacias que ocultan estos procesos permitiendo implementar una política criminal alternativa o una política alternativa al sistema penal.

Hacer revisión de las condiciones históricas y materiales de los países en estudio no es el objetivo primordial de esta investigación, no obstante, es interesante considerar en el análisis de la construcción social de riesgo de desastre aquellas variables sociales, políticas, económicas, sociales y culturales que contribuyen a que se criminalice y penalice este comportamiento, pudiendo existir en dichos

procesos de parcialización en la aplicación de la ley porque como se ha mencionado, quienes ostentan el poder definen quiénes o quién debe ser castigado. Tal es el caso con los delitos de cuello blanco, que al ser personas poderosas no se ven (en ocasiones) perjudicadas por el sistema penal. Recreando este escenario al tema que corresponde esto pudiese ocurrir con grandes compañías constructoras de algunos países que al hacer viviendas crean riesgos, pero al investigar sobre quienes recae la responsabilidad se diluye el proceso penal.

Los desastres como eventos adversos no son buenos ni malos, son necesarios en la evolución de nuestro planeta (Liñayo, 2012). La categoría “buena” o “mala” es adjudicada por las personas para definir que somos víctima de la naturaleza, cuando en realidad somos victimarias, pues si construimos riesgo somos delincuentes. Los desastres “se encuentran en la sociedad, en sus prácticas y representaciones, esto es, en la construcción social de riesgos y en las condiciones de vulnerabilidad históricamente acumuladas” (Ruiz, 2005, p. 102). Estas vulnerabilidades son las que propician los factores criminógenos, adicionalmente propician la dificultad de que la LGIRST (2009) se aplique con rigurosidad.

El denominador común pareciera ser que en los países que sufren por un desastre socionatural se activan los mecanismos de control social formal para constituir en sus códigos normativos como delito aquellas conductas que afectaron a la humanidad, como lo es la construcción social del riesgo de desastre. Es evidente que dicha conducta debe ser criminalizada por las consecuencias dañinas que trae consigo. Esta criminalización es entendida como un proceso de actos sociales, políticos y jurídicos, que mediante la creación de normas y la creación y aplicación de una política criminal específica transforman una conducta lícita en ilícita (Rodríguez, 1977). “La conducta desviada conlleva

reacción social y la primera forma de reacción social ante una conducta, es su definición como desviada (criminalización primaria)⁹ (Restrepo, 2002, p. 321).

Aniyar (1982) sostiene que el sistema penal está compuesto por dos esferas: la esfera normativa (simbólica), la cual consiste en la incorporar tipos delictivos en un código o ley; y, la otra esfera, la de aplicación (real), hace referencia a la aplicación de ese código, de manera permanente y uniforme en la vida real. Hay tres vías para criminalizar:

Una de *iure* (criminalización de conductas) y dos de *facto* (criminalización de individuos y de comportamientos desviados). De acuerdo a lo anteriormente dicho una es simbólica y dos reales. La simbólica no carece de influencia en la criminalización real, ya que ésta última está condicionada por aquella, aunque no siempre la criminalización simbólica, como hemos aquí expresado, se traduzca en criminalización real (Aniyar, 1982, p. 215).

En el caso que nos ocupa, la LGIRST (2009) sería la criminalización *iure*, mientras que la aplicación de la misma sería las de *facto*. Pero esta representación no es lineal, y es que, aunque hay una ley que tipifica como delito construir riesgos esta no es aplicada satisfactoriamente en la realidad. No es congruente lo simbólico con lo real. Y esto puede ocurrir, probablemente, por diferentes razones: hay cierta discrecionalidad al aplicar la ley; depende a quién se le aplique; existen vacíos legales, entre otros. Criminalizar la construcción del riesgo no sólo simbólicamente sino fácticamente se hace necesario en su reflexión criminológica, pues más allá de lo meramente normativo que en ocasiones parece innecesario¹⁰ (y no es la sugerencia de esta investigación:

⁹ Responderemos a esta pregunta desde la perspectiva criminológica. Corresponde al Derecho Penal dar cuenta de este proceso de manera más amplia.

¹⁰ Como sostiene Hulsman (citado por Aniyar, 1982, p. 220) “no debe criminalizarse para hacer creer que se ha solucionado un problema. Este es el caso de la hemorragia legislativa que se ha probado en Venezuela en relación al delito ecológico. La nueva conciencia sobre la preservación de la naturaleza parece haberse calmado con la formulación de nuevos tipos penales. Pero las sanciones no afectan a los grandes culpables”.

legislar más acerca de la construcción social del riesgo) se debe estudiar y comprender criminológicamente los factores sociales, políticos, económicos y culturales que generan la construcción del riesgo para diseñar una Política Criminal que esté incluida en la Gestión de Riesgo de desastres Socionaturales y Tecnológicos¹¹. Para ello es necesario tomar en cuenta las consideraciones que hace Quinney (citado por Del Olmo, 1972) cuando aborda el estudio de la ley penal y de las normas en Criminología, sugiriendo que deben realizarse estudios donde se explore la relación entre las normas legales y las normativas, así se obtendrá información sobre la formulación de leyes, cuyos resultados podrían evidenciar el conocimiento de la estructura de la sociedad. Investigaciones con preguntas como las siguientes podrían esclarecer esta hipótesis: ¿Qué leyes regulaban la construcción social del riesgo antes de la actual LGIRST (2009), y cómo esa construcción de riesgos se manifestaba?; ¿a partir de la entrada en vigencia de la LGIRST desde el 2009 hasta la actualidad el proceso desviado y delictivo de construir riesgos se ha minimizado?; ¿se han modificado los condicionantes criminógenos (demanda de vivienda, vulnerabilidad estructural de escuelas, hospitales, estaciones de bomberos, vulnerabilidad institucional en las instancias de control social formal e informal) que producen el riesgo?; y, ¿cuál serían las características de una Política Criminal enmarcada en la Gestión de Riesgo?.

Criminología Comparada.

Otra vertiente de la Criminología que tiene inclusión en la presente investigación y que fundamenta su análisis es la Criminología Comparada. Esta área ha sido explotada y expuesta en Venezuela por Christopher Birkbeck, quien ha efectuado

¹¹ Gestión de Riesgo de desastres se refiere a un proceso complejo cuyo objetivo es la reducción y control del riesgo de desastre en la población. Debe estar integrada con el desarrollo económico, político, social y cultural sostenible. Incorpora varios niveles de intervención, desde el global (macro-territorial) hasta el local (comunitario-familiar). (CEPREDENAC, 2003).

estudios relacionados con tasas delictivas entre países latinoamericanos, la respuesta que se le da al delito entre países latinos y anglosajones y propuestas teóricas que apuntan a establecer una teoría latinoamericana en la Criminología.

La Criminología Comparada ofrece la posibilidad desde el punto de vista analítico y metodológico de esclarecer la apreciación que del delito y sus variantes, así como la respuesta del mismo (control social) tiene en los países partiendo del quehacer criminológico propio de cada contexto. Colocar en evidencia dichos argumentos, permite adentrarnos en la forma que se hace criminología en cada país y compararlas, con el objetivo de establecer puntos en común que dé cuenta de la Criminología Latinoamérica, sosteniendo como premisa que cada país requiere de su propia teoría (Birkbeck, 1983).

De esta manera, Wolfgang (s/f) sostiene que la Criminología Comparada consiste en evaluar diversos programas que intervienen el delito en diferentes países con la finalidad de hallar uniformidad y diferencias en las causas y factores asociados a la delincuencia, así como el resultado de los programas de prevención y tratamiento de la misma, siendo el aspecto cultural demuestra estar correlacionada estrechamente con el delito y la delincuencia.

La contribución de la Criminología Comparada con la Gestión de Riesgo pone al relieve en la presente investigación, cómo se concibe la gestión de riesgo en los países andinos como forma de control social, también apunta a descifrar cuál es la percepción del riesgo de desastre que se manejan en los mismos. Lo anterior invita a describir y analizar cómo se concibe la construcción social del riesgo de desastre como conducta desviada y delictiva, y cómo la criminalización y penalización de la misma deviene de las características de cada país. La comparación de estos argumentos justifica por ahora, de manera superficial, la necesidad de ampliar el campo de estudio de diversas variables en cada país con

el fin de encontrar semejanzas y diferencias en relación a la formas de criminalización y castigo de la construcción social del riesgo de desastre.

La disuasión de la construcción social del riesgo de desastre: prevención del delito.

Prevenir el delito “equivale a disuadir al infractor con la amenaza del castigo. [...] La prevención en consecuencia, se concibe como prevención criminal (eficacia preventiva de la pena) y opera en el proceso motivacional del infractor (disuasión). (García-Pablos de Molina, 2003, p. 982). Adicionalmente, otros autores le suman a este enfoque preventivo, aquellos instrumentos no penales que también genera disuasión, como lo es la alteración del espacio físico, actitudes de las víctimas, el diseño arquitectónico y urbanístico de un lugar, etc (García-Pablos de Molina, 2003).

Aquí se evidencia que no sólo es necesario el sistema penal para disuadir a las personas de la comisión del delito, sino que hay otros medios o mecanismos informales que pueden contribuir a minimizar o limitar a las personas de que incurran o reincidan en el delito.

El modelo o paradigma disuasorio o de intimidación de la criminalidad es un modelo de respuesta al delito que busca prevenir la criminalidad. El objetivo primario de este modelo es prevenir la delincuencia mediante el impacto disuasorio, siendo la reparación del daño causado a la víctima y la resocialización del infractor un objetivo secundario (García-Pablos de Molina, 2003). Esta doctrina sostiene que las personas procuran maximizar su placer (beneficios, recompensas) y minimizar su dolor (costes, ventajas), por lo cual la probabilidad de una conducta delictiva varía en la medida en la que sus beneficios exceden a

los costes que ella supone (Gibbs, 1975). Este autor sostiene que el tipo de crimen variará en intensidad dependiendo de:

Cuadro 3. Variables que intervienen en la manifestación de la conducta delictiva.

Certeza	Severidad	Celeridad del castigo
Probabilidad del coste o ganancia	Magnitud del coste potencial	Rapidez con que los costes serán pagados

Fuente: Elaboración propia a partir de Gibbs (1975).

Estas dimensiones subjetivas asociadas a la pena tendrán un impacto en el comportamiento de las personas, limitándolas a no cometer un delito o reincidir en él.

www.bdigital.ula.ve

Gibbs (1975) diferentes tipos de disuasión:

- 1. Disuasión absoluta:** indica los casos en que un apersona se ha abstenido durante toda la vida a cometer algún delito ya que percibe cierto riesgo de sufrir algún castigo.
- 2. Disuasión restrictiva:** es la reducción de posibilidades de una persona de cometer algún delito durante cierto periodo de tiempo.
- 3. Disuasión específica:** el sujeto no comete un delito porque teme ser castigado nuevamente (este tipo de disuasión está dirigido a personas que cometieron un delito en el pasado).

En general puede afirmarse que la noción de intimidación se basa cierto número de hipótesis, la mayoría de las cuales no pueden ser comprobadas empíricamente. Dicha hipótesis son: 1] el hombre es un ser racional, capaz de calcular cuidadosamente las ventajas y los inconvenientes de los actos que realiza; 2] el hombre es libre de elegir entre diversas conductas (esta hipótesis el fundamento teórico de la doctrina de la responsabilidad moral y la base de las teorías disuasivas); 3] el hombre es un ser hedonista, atraído por el placer, pero que teme el sufrimiento; 4] por consiguiente, puede ser intimidado por la amenaza de un dolor; 5] el hombre aprende gracias a la experiencia (la suya y la de los demás); 6] todo lo habitantes de un país conocen las leyes y las sanciones penales. (Rico, 1979, p. 14).

Los fundamentos de este modelo permiten un acercamiento a la construcción social del riesgo como una manifestación delictiva en ciertos países en estudio. Significa sustentar qué tanto efecto disuasorio tiene la ley que penaliza dicha conducta. No se busca medir dichos efectos, sino aproximarnos a cada caso interpretando la probabilidad de que la ley no cumple con uno de los fines para los que fue sancionada: disuadir.

CAPÍTULO III

¿CUÁL METODOLOGÍA?

Adentrarse en la investigación científica exige del investigador que se plantee que un hecho determinado puede formularse de dos maneras, como lo afirma Goode y Hatt (1972) “[...] ¿Qué *importancia* científica tiene este hallazgo?, o [...] ¿Qué *utilidad* práctica tiene este hallazgo?” (p. 29). Responder ambas interrogantes requiere del investigador concebir la ciencia como una técnica para la resolución de problemas (Goode y Hatt, 1972). Esto significa que, al abordar un problema debemos encarar las diferentes aristas del mismo, y considerar que la ciencia será nuestro medio para alcanzar un fin. Como afirman los autores, la ciencia puede ofrecer un método, o métodos alternativos, y diferentes herramientas para predecir las consecuencias de un curso de acción dado. Lo que interesa rescatar aquí es que la ciencia es un medio para un fin. Arias (2006) lo afirma cuando define el método científico, al decir que consiste en una serie de técnicas y procedimientos que le permite al investigador abordar y resolver un problema mediante la prueba o verificación de hipótesis (siendo una de las diversas formas de hacer ciencia, puesto que lo que interesa es que al considerar un problema digno de investigación es necesario acudir a una serie de pasos que permitan resolver el problema investigado de manera científica).

Ahora bien, estudiar un problema requiere que se le ubique en un contexto metodológico pertinente para alcanzar los objetivos de la investigación. Arias (2006) considera que para investigar es importante considerar dos aspectos en un estudio científico, como lo son el nivel de investigación y el diseño de la misma.

Nivel de la investigación.

Es considerado el grado de profundidad con el que se aborda un fenómeno de estudio (Arias, 2006). Existen diferentes tipos de niveles de investigación, esta investigación se fundamenta en el nivel exploratorio-descriptivo. La investigación exploratoria aplica para tener un acercamiento científico de un problema, el cual no ha sido estudiado o abordado lo suficiente para determinar algunas características del problema (Caiceo y Mardones, 2003), es decir, cuando la literatura se refiere al problema con ideas vagas o no investigadas, o por su parte cuando se desea indagar sobre el problema desde una perspectiva o área del conocimiento distinta (Hernández, Fernández y Baptista, 2007). Este tipo de estudios permite “captar una perspectiva general del problema” (p. 89, Namakforoosh, 2001). La utilidad de este tipo de estudios reside en que ayuda a que el investigador se familiarice con temas o problemas desconocidos; sirve como base para realizar estudios descriptivos; genera interés e otros investigadores en relación a un nuevo tema o problema; y, ayuda a precisar un problema o cerrar con la formulación de una hipótesis (Arias, 2006). Además este tipo de estudios no constituyen un fin en sí mismo, pues sus resultados apuntan a evidenciar tendencias, ambientes, situaciones y contextos que merecen u obligan a ser estudiados nuevamente pero desde otros niveles de investigación (descriptivas, explicativas y correlacionales).

Hasta el momento no se han realizado estudios que se aproximen a investigar los procesos de criminalización y penalización de la construcción social del riesgo de desastre, así como los factores que inciden en el castigo de dicha conducta. Esta investigación permite ese abordaje, intentando aproximarse a los países seleccionados con el objetivo de caracterizar el problema de la construcción social del riesgo de desastre desde la temática legal, pero no como se creó la ley que

versa sobre el tema, sino a descubrir que aspectos o procesos de diferentes índoles dificultan la penalización de la construcción social del riesgo de desastre.

La presente investigación también se vincula como el nivel descriptivo. Este tipo de estudio persigue describir los componentes de una realidad seleccionada (Caiceo y Mardones, 2003). Caracterizar un fenómeno o hecho con el fin de establecer o determinar su estructura es lo que identifica a la investigación descriptiva (Arias, 2006). En conclusión, es definir lo que se estudia. En la descripción de la realidad a estudiar no se propone a medir las variables que se desarrollen o a medir el impacto de las mismas. Los estudios de corte descriptivo no buscan medir las variables de investigación, sino mostrar los componentes o dimensiones de la realidad que se pretende abordar (Fernández, Hernández y Baptista, 2007). Adicionalmente, la investigación descriptiva permite elaborar predicciones incipientes de la realidad que se estudia.

El presente estudio, intenta aproximarse a procesos sociales, culturales, económicos y políticos y describir cómo se evidencia su relación con la criminalización y penalización de la construcción social del riesgo de desastres en los países andinos. Al momento de indagar dichos aspectos, la investigación busca configurar los rasgos que tienen cada país al momento de elevar la gestión de riesgo a un nivel de mandato legal, y cómo esos países tienen en atributos similares en su relación con la ley de gestión de riesgo y su práctica. Es menester señalar que cuando se plantea el estudio legal de la gestión de riesgo, la presente investigación no busca esbozar las deficiencias o particularidades formales en la creación de la ley, esta termina siendo el referente de cómo se contextualiza la construcción social del riesgo de desastre, más no un objetivo de la investigación.

Explorar desde la Criminología y la Gestión de Riesgos aquellos países andinos que han intentado criminalizar y penalizar la construcción del riesgo convierte a la presente investigación sea exploratoria y descriptiva.

Diseño de la investigación.

Para Fernández, Hernández y Baptista (2007) el diseño de investigación consiste en elaborar un plan o estrategia para obtener la información que se requiere en una investigación. Estos autores indican que, si el diseño se concibe cuidadosamente el resultado final tendrá mayores probabilidades de éxito para generar un conocimiento, siendo utilizado, además, para dar respuesta al problema planteado (Arias, 2006) y la misma conduce a la construcción de conocimientos (Alfonso citado por Morales, 2003). Este tipo de diseño tiene como estrategia plantearse el origen de los datos, en este caso, secundarios: estudios documentales.

www.bdigital.ula.ve

Esta investigación se fundamenta en el diseño documental, el cual consiste en

[...] un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de nuevos conocimientos (Arias, 2006, p.27).

Al hablar de las fuentes de la investigación documental, esta investigación hace uso de fuentes documentales primarias escritas, como por ejemplo libros o documentación referida a la construcción social del riesgo de desastre, o leyes de los países en estudio. Y las fuentes secundarias escritas o electrónicas, que serían aquellos autores que han hecho análisis de esos textos primarios, o estudio de las leyes que de los países (Arias, 2006).

Se puede resumir en las fuentes de esta investigación siguiendo las propuestas planteadas por Arias (2006) y Hernández, Fernández y Baptista (2007):

Arias (2006) propone:

1. Fuentes impresas: libros, tesis d grado, informes de investigación, publicaciones en periódicos, revistas científicas, boletines, informe gubernamentales, anuarios, informes estadísticos, ilustraciones, fotografías, etc.

2. Fuentes audiovisuales o de sólo audio: documentales, vídeo conferencias, discursos, declaraciones, conversaciones telefónicas, o conversaciones en persona.

3. Fuentes electrónicas: páginas web, publicaciones en línea de documentos o informes, libros electrónicos, informes, foros de discusión, bases de datos institucionales, etc.

Según Hernández, Fernández y Baptista (2007) se pueden clasificar en:

1. Fuentes Primarias (directas): proporcionan datos de primera mano, pues se trata de documentos que contienen los resultados de estudios, como libros, antologías, artículos, investigación, tesis y disertaciones, documentos oficiales, artículos periodísticos, testimonios de expertos, foros páginas en internet, entre otros.

2. Fuentes secundarias: son compilaciones y resúmenes de referencias o fuentes primarias publicadas en un área de conocimiento en particular, las cuales comentan artículos, libros, tesis, disertaciones y otros documentos especializados.

3. Fuentes terciarias o generales: se trata de documentos donde se encuentran registrados las referencias a otros documentos de características diversas y que compendian nombres y títulos de revistas y otras publicaciones periódicas, así como nombres de boletines, conferencias, sitios web, asociaciones, entre otros. Son útiles para detectar fuentes no documentales tales como organizaciones que realizan o financian investigaciones, miembros de asociaciones, agencias informativas, entre otros.

En el presente estudio se hizo uso de fuentes impresas, primarias, secundarias y terciarias o generales. Se planteó durante el desarrollo de la investigación el uso de fuentes audiovisuales, no obstante, no se pudieron concretar. Sólo se pudo contactar un experto en la materia de Colombia, Wilches-Chaux, quien mostró interés por el tema y decidió colaborar con el contacto de otros expertos en diferentes latitudes, sin embargo, por cuestiones ajenas a la investigación sólo se hubo intercambio de un correo electrónico con el experto, quien sugirió para la presente investigación un artículo de Miller (2016) publicado en la página web de [Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente \(AIDA\)](#) titulado: La Oroya: Una década de lucha y espera por justicia. El cual fue de gran utilidad para el desarrollo del país peruano.

Etapas de la investigación documental.

Todo tipo de investigación tiene una serie de etapas o fases para alcanzar los objetivos de la investigación, en este caso, documental. Morales (2003) describe los pasos o etapas para desarrollar una investigación documental:

1. Selección y delimitación del tema: Se establecen cuáles serán sus límites, se puntualiza cuál es el problema y se precisa qué aspectos de éste se considerarán.

Tiene como propósito aclararle al investigador, y posteriormente al lector, cuál es el ámbito que contemplará (contempló) la investigación.

2. Acopio de información o fuentes de información: Una vez definido el tema a estudiar y determinado los aspectos que de éste se contemplarán (o mientras se está en este proceso), se puede realizar un arqueo para acopiar la información que, según un criterio inicial establecido, pudiera servir para el desarrollo de la investigación y, en consecuencia, para el logro de los objetivos planteados.

3. Organización de los datos y elaboración de un esquema conceptual: Con el propósito de facilitar la búsqueda e interpretación de los datos, se recomienda elaborar un esquema conceptual, en el que se organice gráficamente, estructuralmente, los diferentes elementos que se deriven del tema objeto de investigación. En este se debe mostrar las relaciones de los elementos entre sí y con el todo.

www.bdigital.ula.ve

4. Análisis de los datos y organización de la investigación: Teniendo un esquema conceptual tentativo definido, se procede a desarrollar los puntos indicados en el esquema, analizando los documentos, y sintetizando los elementos más significativos. Se desarrolla los elementos, tomando como referencia distintos autores. Se analiza las diferencias y semejanzas de los postulados. Se persigue, fundamentalmente, comprender y explicar la naturaleza del problema: sus causas, consecuencias, sus implicaciones y su funcionamiento.

5. Redacción de la investigación o informe de la investigación y presentación final (oral y escrita): Cuando se haya dado respuesta a la pregunta que guio investigación y, en consecuencia, se haya dado por culminada la investigación, se reelabora el esquema de la investigación y se inicia su redacción final. Existen elementos estructurales que, si se tomasen en cuenta,

podrían facilitar la composición de la investigación y su posterior comprensión (por parte del lector).

www.bdigital.ula.ve

Cuadro 4. Esquemas de trabajo para el desarrollo de la investigación

Selección y delimitación del tema	Acopio de información o fuentes de información	Organización de los datos y elaboración de un esquema conceptual	Análisis de los datos y organización de la investigación	Redacción de la investigación o informe de la investigación y presentación final (oral y escrita)
<p>La idea de estudiar la criminalización y penalización de la construcción social del riesgo en países andinos surge en conversaciones con el Dr. Alejandro Liñayo, al plantearnos que, si bien es cierto que la Gestión de Riesgo ha tenido tal avance como para que se haya criminalizado el riesgo de desastre, no es menos cierto y evidente que dichas iniciativas legales no parecen ser la estrategia definitiva</p>	<p>Se decidió buscar información vinculada con gestión de riesgo en el ámbito legal. Indagando literatura que haya desarrollado el tema. Se consiguió información pero circunscrita a describir las leyes o normas que contienen la gestión de riesgo como mandato legal, no obstante, dichos estudios no se plantean si la ley tiene efecto, o si se cumple.</p> <p>Se buscó información criminológica de la</p>	<p>Posterior a tener toda la información bibliográfica, periodística, de la web e intercambio de correos, el estudio propone responder a las preguntas de la investigación, siendo estas las que orienten qué material utilizar y descartar en el procesamiento para la información. Para esto se planteó una investigación de corte exploratoria-descriptiva con estrategia</p>	<p>La investigación se orientó con el siguiente esquema extraído de las preguntas para desarrollar y analizar la información de cada país:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evolución del enfoque de la gestión del riesgo en la criminalización y penalización de la construcción del riesgo de desastre. 2. ¿Cómo se ha institucionalizado la 	<p>Posterior a las fases descritas, se rediseña el esquema, dándole coherencia y cohesión al mismo. Redactando por último las conclusiones y recomendaciones del tema. Aquí surge la idea de reacomodar las conclusiones para agruparlas en un decálogo, un texto que sea de utilidad a los profesionales de la ley al momento de que los países en estudio u otros países que decidan reformar o</p>

que disminuya la aparición del riesgo de desastre. Entonces, que ocurrirá que existiendo la ley que prohíbe y castiga construir riesgos de desastre, en algunos países andinos no se aplica la ley. Se planteó el estudio de aspectos sociales, culturales, económicos y políticos que inciden en la aplicación y penalización del riesgo de desastre.

En esta etapa se decide el estudio de los países andinos por lo que cuentan con características o rasgos similares desde el punto de vista geográfico como de procesos socioculturales y político-económicos.

Gestión de Riesgo y su relación con la Criminología, encontrándose que no existe ninguna literatura que fusione ambos conocimientos. Por lo que en este aspecto se planteó abordar el tema de investigación desde la Criminología.

En esta fase también contempló entrevistas con expertos en el área (como mínimo uno de cada país) que permitiera aproximarnos al tema desde sus puntos de vista, elaborándose una serie de preguntas que guiaran la entrevista. No obstante, por situaciones ajenas a la investigación sólo se pudo concretar el intercambio de correo con un solo experto: Wilches-Chaux, quien facilitó información

documental.
criminalización de la construcción social del riesgo de desastre?

crear leyes acerca del tema, considere los aspectos encontrados por cada país.

3. ¿Cómo se penaliza la construcción social del riesgo de desastre?

4. Castigando la construcción social del riesgo de desastre.

Posterior a esta investigación en las diversas fuentes se intenta descubrir en cada país aquellos aspectos que intervienen en la criminalización y penalización de la construcción social del riesgo de desastre.

documental (on-line) de la AIDA con un artículo titulado: La Oroya: Una década de lucha y espera por justicia, el cual fue muy útil para el estudio de ese país.

También se conversó con la Crim. Gery Ramírez, experta en el área de la Criminología, quien mencionó la importancia de sustentar la presente investigación con aspectos de la Criminología Comparada.

Fuente: Elaboración propia (2017).

Países en estudio.

Los países escogidos fueron: Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. La selección de los países surge de la posibilidad de tener países con características semejantes o elementos en común de tipo social, cultural, económico y político. Estos países están caracterizados por una economía inestable, evidenciada por escasos recursos internos, negociación de nuevos préstamos o la reorientación de los recursos existentes con el objetivo de dar respuesta a los efectos de desastres socionaturales o nuevas políticas que surgen con el cambio de gobierno (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2008). Asimismo, estos países coinciden en aspectos relacionados en materia de políticas legales, basados en la coerción, violaciones al debido proceso, legislación de endurecimiento de las penas y regímenes penales más de control que de reinserción social (Bustamante, s/f). Además estos países encuentran en común en sus agendas políticas luchar contra la desigualdad y la pobreza, así como mantener la lucha por la paz y buscar desde el punto de vista cultural valores de convivencia y solidaridad para hacer frente a la violencia y delincuencia que caracterizan estas regiones (Bustamante s/f).

Así se evidencia que los resultados arrojados son similares en cuanto a la criminalización y penalización de la gestión de riesgo de desastre, estas características compartidas permiten generalizar o hacer unas predicciones iniciales un poco más uniformes de cómo ha sido la gestión de riesgo de los países, a donde ha apuntado, qué ha motivado para criminalizar la construcción social del riesgo de desastre, y si los procesos de penalización acompañan los mismos criterios.

Al hacer un bosquejo de los países andinos en relación a la ley que gestiona el riesgo, la presente investigación persigue obtener información no exclusiva de la normativa que rige en esta materia, sino además intentará aproximarse a aquellos aspectos culturales, políticos, sociales y económicos que han motivado la criminalización del riesgo en los países. Todo lo anterior se sustentará con revisión teórica, legal y artículos de periódicos digitales¹².

Con los aportes obtenidos de los países seleccionados, el presente estudio plantea algunos lineamientos o propuestas teóricos-sociales que indiquen a los profesionales (ya sean juristas, criminólogos, sociólogos, administración pública, entre otros) que crean leyes por qué instrumentar o ejecutar la legislación de la gestión de riesgo resulta ser una actividad que no tiene mayor efecto en relación a la disminución de los riesgos de desastre, pues al no emplearse, la ley se mantiene al margen de otras situaciones sociales que se presentan en el país y que se consideran como primordiales. Por lo tanto, se diseñará una suerte de corolario que permita ser referente a consultar por los profesionales, no sólo para evitar la construcción del riesgo, sino para disminuir el flujo incesante de leyes que algunos países consideran como efectivas para minimizar un delito.

Partiendo del análisis de la información de las fuentes primarias, secundarias y terciarias se identificaron los procesos sociales, culturales, políticos y económicos en el contexto de cada país, que pudiesen estar asociados a la criminalización y penalización de la construcción social del riesgo de desastre. Para ello se hizo uso de la hermenéutica para la interpretación de la información, siendo el marco de referencia las preguntas señaladas en el cuadro N° 4, evidenciando cómo ciertos aspectos propios de cada país influyen en la concepción del riesgo de desastre, en el paradigma de la gestión de riesgo, en la intervención de escenarios de riesgo, en la tipificación y castigo de la conducta.

¹² Esto con la finalidad de conocer si se ha hecho mención o referencia a casos que hayan sido penalizados.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se resumen los resultados de la indagación realizada en los cinco países andinos a fin de estudiar cómo han sido diseñados y en qué medida pudieran haber tenido éxito los procesos de criminalización y penalización de la construcción del riesgo de desastres.

Este estudio se desarrolló entre los meses de mayo de 2016 y noviembre 2016, y para ello, como se mencionó en el capítulo anterior, se consultaron de cada país diversas fuentes documentales, informes, depositarios legales en la web, etc. La información obtenida permitió extraer datos que pudiera acercarse a contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo ha sido la evolución del enfoque¹³ del riesgo de desastre en algunos países andinos? y ¿Cómo se percibe la construcción social del riesgo en estos países?
2. En los países donde se encuentra expresada la normativa que impide o castiga el construir riesgos de desastres ¿Ha tenido lugar alguna apertura o proceso penal o de otra índole¹⁴ contra algún actor social por haber construido riesgos de desastre?
3. ¿Se ha penalizado la construcción social de riesgo de desastre en los países andinos?

¹³ Dicho abordaje es el resultado de una revisión documental de algunos autores, dicha descripción se mencionó anteriormente en el Marco Teórico.

¹⁴ Otra manera de criminalizar y penalizar sería con penas pecuniarias.

4. ¿Qué aspectos políticos, sociales, culturales y económicos pudieran estar presentes en estos países y que condicionan la penalización de la construcción de riesgo de desastre?

Por último, se plantea responder ¿qué aspectos o condicionantes debe considerar el aparato legislativo de estos países a la hora de pretender criminalizar la construcción de riesgo de desastres?. La respuesta a esta pregunta se describirá en las conclusiones de la investigación, al proponer una suerte de decálogo que permita a los legisladores o profesionales que participan en la elaboración de leyes o criminalización de comportamientos comprender que, para criminalizar se requiere de conocer el medio social en el que se pretende sancionar la ley, para que tenga real utilidad social y aplicabilidad, apostando a que no sea letra muerta.

A continuación se presentan los resultados de cada país estudiado:

1. Ecuador:

En Ecuador, los desastres de mayor impacto se han asociado a fenómenos hidrometeorológicos, sismos, erupciones volcánicas y deslizamientos (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2012). Según la base de datos Desinventar 2010, desde 1970 hasta 2007, los primeros 5 tipos de eventos que se presentan con mayor frecuencia en Ecuador son: inundación (1407 eventos), deslizamiento (1050 eventos), incendio (985 eventos), lluvias (565 eventos) y epidemia (220 eventos) (Corporación OSSO 1970-2007, citado por la Secretaría de Gestión de Riesgos, 2012). La Secretaría de Gestión de Riesgos (2012) sostiene que el incremento de amenazas como las inundaciones y deslizamientos desde el año 1990 se debe a la ubicación de la población en zonas de riesgo, ocupación de pendientes, sedimentación en cuencas hidrográficas, inadecuado manejo de aguas

residuales, expansión de cultivo agrícola. Siendo el número de muertos mayor en el caso de la activación de la amenaza por deslizamiento. Sin embargo, la Secretaría afirma que los últimos años del período 1970-2009 la cantidad de personas desaparecidas y fallecidas disminuyeron, fortaleciéndose las capacidades de respuesta en emergencia del país. Ahora bien, visto desde el punto de vista económico (pérdida de inmuebles y daños materiales), según los datos aportados por Desinventar 2010, la afectación de viviendas en este país es más elevada en eventos de tipo hidrometeorológicos, como las lluvias e inundación, mientras que la destrucción de viviendas se presenta en menor proporción, no obstante, los datos demuestran que entre los años 1993 y 2009 las viviendas han sido afectadas por diversos eventos, mostrándose un incremento notorio en los años 1993, 2002 y 2008 (Desinventar 2010, citado por la Secretaría de Gestión de Riesgos, 2012). Al cotejar con los principales eventos acaecidos entre los años 1970-2008 se pudiera inferir que dicha afectación se debe a eventos de tipo inundación y deslizamiento. A pesar de que el número de fallecidos y desaparecidos haya disminuido entre los años 1993 y 2009, el número de viviendas afectadas desde 1993 hasta el 2009 es de alta incidencia, esto pudiera estar asociado a que el país tiene fortalecida la cultura de prevención al activarse la amenaza natural (tal como evacuación temprana, rescate, activación de cuerpos de rescate, y atención prehospitalaria) siendo menor el número de pérdidas de vidas humanas, sin embargo, lo relacionado con la gestión de riesgo prospectiva y correctiva en relación a minimizar la vulnerabilidad estructural de las viviendas aún no ha tenido suficiente protagonismo en las políticas de construcción y vivienda del país.

Por ejemplo, en los casos de inundaciones, que es una de las amenazas naturales más recurrentes en el país se le puede adicionar una serie de vulnerabilidades (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2012) como vulnerabilidad institucional (asentamiento de las poblaciones en las llanuras de inundación;

subdimensionamiento de la red de drenaje vial por el trazado incorrecto de las vías construyéndose represamientos artificiales); vertimiento de basuras y escombros a los ríos; y la destrucción de obras de protección hidráulica que sirven como medida de prevención para soportar crecidas.

Por otra parte, la vulnerabilidad social evidenciada en la intensificación de labores agrícolas en zonas de alto riesgo; y, erosión de los suelos del pie de monte por la tala desmedida de bosques (arrastrando material sólido hacia los ríos).

Se evidencia cómo estos tipos de vulnerabilidad se convierten en factores criminógenos, que contribuyen en mayor o menor medida en la construcción del riesgo de desastre.

1. Evolución del enfoque de la gestión del riesgo en la criminalización y penalización de la construcción del riesgo de desastre.

Se observa que en Ecuador se ha planteado un cambio de enfoque en la intervención de los desastres. La respuesta ante el desastre se ha convertido en un eje de acción secundaria, siendo la gestión de riesgo la adopción de un enfoque que debe ser asumido como eje transversal en la sustentabilidad del país (Secretaría de Gestión de Riesgo, s/f).

Podemos remitirnos a un poco de la historia del país en lo que respecta a la Gestión del Riesgo de Desastre. Quizás el evento que constituye un marco de reflexión sobre la gestión de riesgo y el desarrollo del país es el Fenómeno El Niño durante 1997-1998. Este evento constituyó para Ecuador una oportunidad de comprender el significado de estos fenómenos y la importancia y responsabilidad del gobierno para mejorar la gestión (Corporación Andina de Fomento^a, 2000). Las consecuencias de este fenómeno no sólo se estudia por su gran intensidad,

sino también por “la falta de una adecuada y sostenida política de prevención y de ordenación el territorio” (p. 221). Adicionalmente este evento tuvo gran impacto debido a la debilidad institucional: cambio de gobierno y a la grave situación de finanzas. No obstante, a partir de este evento, el país trató por primera vez de tomar medidas preventivas permanentes. Tal es el caso de plantearse un Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo conformado por cuerpos técnicos, instituciones gubernamentales, instituciones científicas y sociedad civil, todas con la finalidad de observar y estudiar el riesgo desde sus respectivas visiones. Para ese momento el Gobierno impulsa junto con instituciones importantes (ONU, Banco Mundial, ORSTOM) mejorar las infraestructuras, estudiar las amenazas, fortalecer mecanismos de cooperación internacional, entre otros. No obstante, se percibió que no se generó una concreción efectiva de una política nacional que buscará establecer un desarrollo sostenible; no se generaron medidas normativas o disposiciones temporales relacionadas con el Fenómeno El Niño que permitan dar continuidad a la política, y lo más importante quizás, no se trabajó en la institucionalidad con miras a la sostenibilidad del país (Corporación Andina de Fomento^a, 2000). Es por ello que la Corporación sugiere que algunas de las principales políticas que debe adoptar el país para hacer frente al riesgo de desastre es: el sistema de gestión de riesgo que se establezca debe considerar la variable “riesgo” en la planificación y desarrollo de las obras de infraestructura del país; fortalecer el papel de los gobiernos locales (provincias y municipios) para el desarrollo de planes, así como asignación de responsabilidades; desarrollar un marco normativo para la institucionalidad; incluir a la comunidad o sociedad civil en lo que respecta a la planificación urbana; reformular normas de construcción y estudiar el uso de las zonas de riesgo.

Algunos avances ha tenido el país posterior a este análisis señalado anteriormente. El gobierno de Ecuador para la ejecución de una Gestión de Riesgo se han fundamentado en el Marco de Acción de Hyogo del año 2005

planteándose una serie de prioridades relacionadas con la gestión de riesgo, una de ellas es: Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional de aplicación. Los avances de esta prioridad han sido esquematizados por logros (Secretaría de Gestión de Riesgo, s/f):

www.bdigital.ula.ve

Cuadro 5. Resultados obtenidos en Ecuador sobre los planteamientos estratégicos en área propuesta por el Marco de Hyogo: La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, Los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

<p>Prioridad 1. Velar porque la reducción de los riesgos de desastre Constituya una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional de aplicación.</p>	<p>Logro 1. Ecuador país pionero: la gestión de riesgo política de estado por mandato constitucional: artículo 389 de la Constitución de la República (2008).</p>
	<p>Logro 2. De la respuesta ante la emergencia a la gestión integral de riesgos: Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y Plan nacional de desarrollo/plan nacional para el buen vivir: 2013-2017.</p>
	<p>Logro 3. Creación del Sistema Nacional Descentralizado en Gestión De Riesgos: El mismo está compuesto por la unidad de gestión de riesgos: de todas las instituciones Públicas y privadas en los ámbitos Local, regional y nacional.</p>
	<p>Logro 4. La Secretaria De Gestión De Riesgos ejerce la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión De Riesgos y cuenta con ingresos permanentes para su gestión. Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010).</p>
	<p>Logro 5. La gestión de riesgo es parte de la planificación territorial y cuenta con varios instrumentos: Planes de Desarrollo Ordenamiento Territorial, Unidades De Gestión de Riesgos y Agendas de Reducción de Riesgos.</p>
	<p>Logro 6. Existen políticas públicas sectoriales orientadas a reducir los riesgos: Acuerdo Ministerial No. 0443-12. Ministerio de Educación, Acuerdo Ministerial No. 550 (2007), Ministerio de Salud Pública.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ecuador: Avances en la gestión de riesgos 2008 - 2013.

Por otra parte, el país ha contado con dos planes nacionales que contienen parámetros para la puesta en práctica de la gestión de riesgos, estos son:

Cuadro 6. Políticas de desarrollo que involucran la Gestión de Riesgo en Ecuador.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013	PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD INTEGRAL Y AGENDAS DE SEGURIDAD
<p>La política 4.6 de este plan sostiene que es necesario reducir la vulnerabilidad social y ambiental de los efectos producidos por proceso natural y antrópico generadores de riesgo. Indica que algunas acciones claves para alcanzar dicho objetivo son: 1. Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, zonificación ecológica, inversión y gestión ambiental; y, 2. Implementar programas de organización de respuestas oportunas y diferenciadas de gestión de riesgos para disminuir la vulnerabilidad de la población ante diversas amenazas.</p> <p>La objetivo 8, numeral 8.6.4 Sostiene que las poblaciones, infraestructura y servicios que se asienta sobre manifestaciones naturales no necesariamente ha considerado su posición frente a una amenaza generando un alto nivel de vulnerabilidad el territorio y enfrentan al país a la ocurrencia de desastres de diferente magnitud. Sin embargo, muchos de los desastres serían prevenibles si se adoptan medidas como un adecuado ordenamiento</p>	<p>El objetivo 4 de este plan consiste en reducir la vulnerabilidad de las personas, la colectividad en la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y/o antrópico, Siendo ninguna de las estrategias: 1. Implementar programas de sensibilización de orientación en materia de gestión de riesgos en el sector educativo, comunitario institucional; 2. Generar programas de especialización de cuarto nivel en gestión de riesgos; 3. Desarrollar una cultura ciudadana institucional de gestión de riesgos; y 4. Fomentar la articulación de las instituciones técnico-científicas presente en el territorio nacional Para el análisis de amenazas.</p>

<p>territorial, una cultura de prevención, el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores, implementando un enfoque que privilegie la mitigación de los riesgos ya existentes. Y resalta la importancia de incorporar de manera transversal la variable riesgos en la planificación y ejecución de toda obra pública con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y la infraestructura.</p>	
--	--

Fuente: Elaboración de la investigadora a partir de Secretaría de Gestión de Riesgos (2012).

Se observa como los esfuerzos han estado encaminados a consolidar la gestión de riesgos en los diferentes ámbitos del Estado con la finalidad de convertirla en prioridad, sin embargo al observar los resultados del último terremoto se observa que la aplicación de dichos logros ha tenido sus limitaciones. Aunado a esto, la prioridad N° 4 sostiene reducir los factores de riesgo subyacentes (con base en las estrategias planteadas por el Marco de Hyogo) y para ello el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en el país, detecta que son tres los factores que inciden considerablemente en la construcción del riesgo:

1. Desarrollo urbano desordenado y explosivo.
2. Vulnerabilidad de los medios y condiciones de vida de las poblaciones urbanas y rurales.
3. El deterioro ambiental en zonas expuestas a amenazas.

Algunos logros que se han materializado en función a estos factores son: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo contempla en su matriz productiva priorizar la reducción de la vulnerabilidad y reestructurar a través de la incorporación de la gestión de riesgo en sus diferentes fases; se reduce las

desigualdades y la pobreza para disminuir la vulnerabilidad frente a desastres, así el Presidente crea el Comité Interinstitucional bajo el decreto ejecutivo N° 1517, con la finalidad de erradicar la pobreza; se implementan políticas de reasentamiento humanos en zonas de riesgo no mitigable, mediante la estrategia territorial nacional se promueve la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo natural, asociado a movimientos de masa, crecida torrenciales e inundaciones; y ejecución de planes y programas orientados a proteger y restaurar los ecosistemas como bosques secos, páramos, manglares costeros y bosques húmedos¹⁵.

A pesar de estos logros, los mismos no parecen haber tenido mayor cobertura en las provincias de Manabí y Esmeraldas en relación a la vulnerabilidad de las zonas urbanas.

2. ¿Cómo se ha institucionalizado la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre?

Cuadro 7. Descripción de las leyes que avalan la gestión de riesgo en el país.

PAÍS	CONSTITUCIÓN	LEY	PLAN DE GESTIÓN DE RIESGO
Ecuador	Identifica a la GRD como elemento clave en el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. Crea el Sistema	No existe Ley de GRD Ley de Seguridad Pública y del Estado.	Inclusión de la GRD en el Plan Nacional del Buen Vivir.

¹⁵ Estos son algunos de los logros, para mayor profundización se puede consultar el texto completo de Ecuador: Avances en la gestión de riesgos 2008 – 2013 en http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Logros-SGR_finalok.pdf

	<p>Nacional Descentralizado de GRD con la participación de instituciones públicas y privadas Indica las responsabilidades del Estado en los temas de GRD y Desastres</p>	<p>Código de Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización</p>	
--	--	--	--

Fuente: Anuario Estadístico de América y el Caribe (citado por la UNISDR, en 2015).

A pesar de que Ecuador no cuente aún con una Ley para la Gestión de Riesgos, el país cuenta con marcos legales que fundamentan la importancia de la gestión del riesgo en su desarrollo social. A continuación se mencionan las leyes y/o normativas en las cuales se apoya el Estado para gestionar el riesgo de desastre:

www.bdigital.ula.ve

Cuadro 8. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Ecuador.

LEY/NORMA	ARTÍCULOS MÁS RESALTANTES	TIPO DE GESTIÓN DE RIESGO
<p>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</p>	<p>ART. 340. Establece un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. Este sistema se compone de los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, entre otros.</p> <p>ART. 389. Sostiene que el estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico, mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de</p>	<p>Este artículo evidencia que la Gestión del Riesgo en el país es de tipo prospectiva, pues busca abordar de manera integral el riesgo de desastre, planteándose no sólo la prevención del riesgo sino también la respuesta ante el desastre.</p>

	desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.	
LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO	ART. 11: La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, que nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos.	Gestión de Riesgo Correctiva.
REGLAMENTO DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO	<p>ART. 3. Define a la Secretaría de Gestión de Riesgos como el órgano ejecutor de gestión de riesgo en el país, con su rol en el rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Algunas de las competencias se enfocan en: 1. Identificar riesgos; 2. Verificar inclusión transversal de la gestión de riesgo en las instituciones públicas y privadas; 3. Coordinar los esfuerzos y funciones en las fases de prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y desarrollo posterior.</p> <p>ART. 16. Las disposiciones normativas sobre gestión de riesgos son obligatorias y tienen aplicación en todo el territorio nacional.</p> <p>ART. 24. Creación del comité de operaciones de emergencia, a los que entrega la responsabilidad de la gestión de riesgo en su territorio, operando bajo el principio de</p>	Gestión de Riesgo Prospectiva, Correctiva y Gestión del Desastre.

	descentralización subsidiaria. Los comités serán nacionales, provinciales y cantonales.	
CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO, TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESENTRALIZACIÓN	<p>ART. 54. Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.</p> <p>ART. 140. En relación a la competencia de la gestión de riesgo expresa que toda la amenaza de origen natural o antrópico que afecten al cantón Se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con la política y los planes emitidos por el organismo nacional responsable. También señala que los gobierno autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgo sísmicos con el propósito de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza.</p>	Gestión de Riesgo Prospectiva.
CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS	ART. 64. Señala la incorporación de los enfoques ambientales y de gestión de riesgo en el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública en lo que se promoverán acciones favorables de gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales.	Gestión Prospectiva.

Fuente: Elaboración de la investigadora a partir de Secretaría de Gestión de Riesgos (2012).

De esta manera, Ecuador ha ido consagrando en sus leyes, aunque de manera muy somera y superficial, en lo que respecta a la criminalización y penalización del riesgo de desastre conductas que se atribuyen a la construcción social del riesgo de desastre, y que al sancionarlas se puede ir creando un precedente que legal que convierta en algún momento dicha conducta como delito.

3. ¿Cómo se penaliza la construcción social del riesgo de desastre?

El país no cuenta con una Ley de Gestión de Riesgo, en la cual se tipifique la construcción social del riesgo de desastre y por ende su sanción. Sin embargo, hay algunas aproximaciones a penalizar de manera implícita esta conducta, a pesar de no estar formulada en la ley¹⁶.

La Reforma y Actualización de la Ordenanza de Construcciones que regula la Edificación en el Cantón Pedernales es sancionada en fecha 18/07/2016 posterior al terremoto acaecido en abril del 2016. La normativa señala en su contenido: Infracciones y Sanciones para quienes incumplan con la normativa vigente en materia de construcción. Por ejemplo, se definen como infracciones muy graves y que serán sancionadas con el pago de tres salarios Básicos Unificados (se mencionan algunas): c) Realizar la construcción o modificaciones que teniendo permisos respectivos, incumpla no determinado y aprobado los planos; d) Vender lotes de terreno que se encuentran en urbanizaciones y conjuntos habitacionales, y no cuenten con los respectivos planos aprobados, permiso de construcción actualizados y/o no cumplan las normas de zonificación establecida por la

¹⁶ Se hace necesaria la siguiente aclaratoria. Se recurrirá a la expresión: “no toda conducta desviada es delictiva”. A pesar de que la construcción social del riesgo de desastre no es una conducta ilegal en el país, es decir, no es una conducta delictiva, la misma se considera perjudicial o dañina cuando se omiten ciertos parámetros técnicos, por lo tanto, se convierte en una conducta desviada, una conducta que demanda ser atendida por alguna instancia de control social para que no se expanda o reproduzca. Al ser considerada como desviada ciertos organismos pueden generar mecanismos de control social (bien sea formales o no) para evitar su aparición o controlarla.

dirección de planificación urbana y rural; e) No respetar las normas establecidas en la presente ordenanza y/o los criterios de diseño establecidos en la NEC-2015; y, f) Construir sin designar al responsable técnico de construcción. Se observa que hay una serie de comportamientos que se consideran como infracciones al contravenir el bienestar social de una comunidad, sobre todo el numeral e, que considera las normas de sismo-resistencias de edificaciones y el f, que debe haber un responsable del proyecto en el cual recae la responsabilidad administrativa o penal en caso de infracción.

Por su parte, las NEC (2015) señala en su contenido los siguientes artículos que hacen referencia a las consecuencias de construir riesgo de desastre:

Art. 77. Sanciones Administrativas: El funcionario que infrinjan las disposiciones de esta ordenanza, que se abstenga o retarde injustificadamente la ejecución de un acto que, por razón de su función está obligado informar, será sancionado de acuerdo a la gravedad de la falta, pudiendo ser destituido de su cargo acorde a lo previsto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo de servicio civil y carrera administrativa y su reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pudiera reclamar los perjudicados.

Art. 78. Faltas de Profesionales: Los proyectistas y/o responsables técnicos de una edificación, que hubiesen auspiciado o permitido a los calificados como muy graves según lo dispuesto en el cuerpo de esta ordenanza, serán sujetos de una comunicación enviada al organismo o institución controladora al cual pertenezca, y responderá si bien y penalmente por sus actos, haciendo conocer además a las autoridades respectivas, para su sanción de acuerdo al cuerpo legal correspondiente.

De esta manera, construir riesgo de desastre no es una conducta delictiva que se encuentra plasmada en una ley, pero hay una serie de conductas que, a pesar de no estar definidas como construcción social del riesgo de desastre, generan el mismo, y por lo tanto tienen sus consecuencias civiles, administrativas o penales. Por lo tanto, se podría considerar que la construcción social del riesgo de

desastre es una conducta desviada negativa, por la que el Estado de Ecuador se ha ocupado de diversas maneras con distintos mecanismos de control social para minimizar su aparición.

4. Castigando la construcción social del riesgo de desastre.

Las NEC (2015), contiene los parámetros que deben seguir los profesionales en relación a las edificaciones y los sismos (Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha, 2015). En esta ley se señala la obligación de cumplir con parámetros mínimos para no incurrir en la creación de vulnerabilidad, como los son: rehabilitación sísmica, estructuras de hormigón, estructuras de acero, estructuras de madera, entre otros. Todo lo anterior estará a cargo de ciertos agentes sociales, a quienes se les adjudica la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la ley, como lo establece el Acuerdo Ministerial 0047 en los siguientes artículos:

Artículo 5.- Las autoridades competentes, tienen la obligación de hacer cumplir esta norma en todas las etapas integrantes del proceso constructivo, y especialmente, ordenar la realización de los ensayos y pruebas que determinen las excelentes propiedades físicas y mecánicas de los materiales utilizados Y verificar que éstos cumplan con las especificaciones y normativa correspondientes.

Artículo 6.- Los gobiernos autónomos descentralizado municipales, tienen la obligación de emitir la normativa local de construcción, mediante ordenanza, observando las disposiciones de las normas establecidas como parte de la norma ecuatoriana construcción.

Las NEC (2015) por su parte, señala que al ejecutar un proyecto se deben considerar una serie de criterios, entre esos fijar responsabilidades, obligaciones y derechos de los actores involucrados, siendo de obligatorio cumplimiento a nivel nacional los requisitos establecidos en las normas por parte de los profesionales, empresas e instituciones públicas y privadas que construyan. Se evidencia que la

normativa que rige la materia incorpora el tema de responsabilidades, y los actores involucrados en las NEC (2015) son: gobierno central, municipios, ciudadanía, promotores, constructores, proyectistas, fiscalizadores, otros actores involucrados en los procesos constructivos, siendo los municipios los responsables en velar por el cumplimiento de las NEC (2015) pudiendo expedir ordenanza municipal para complementar la norma (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2016).

Sin embargo, al hacer una revisión de las NEC (2015) no se establece cómo se debe responder penalmente ante el colapso de un edificio durante un terremoto, o el colapso de estructuras como hospital o cuerpo de bomberos. Sólo hace mención de algunos procedimientos de manera superficial, como:

Art. 77. Sanciones Administrativas: El funcionario que infrinja las disposiciones de esta ordenanza, que se abstenga o retarde injustificadamente la ejecución de un acto que, por razón de su función está obligado informar, será sancionado de acuerdo a la gravedad de la falta, pudiendo ser destituido de su cargo acorde a lo previsto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo de servicio civil y carrera administrativa y su reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pudiera reclamar los perjudicados.

Art. 78. Faltas de Profesionales: Los proyectistas y/o responsables técnicos de una edificación, que hubiesen auspiciado o permitido a los calificados como muy graves según lo dispuesto en el cuerpo de esta ordenanza, serán sujetos de una comunicación enviada al organismo o institución controladora al cual pertenezca, y responderá si bien y penalmente por sus actos, haciendo conocer además a las autoridades respectivas, para su sanción de acuerdo al cuerpo legal correspondiente.

Es probable que, la falta de esta exactitud penal, la indulgencia de algunas instituciones encargadas de velar por la correcta construcción de edificaciones (lo cual se pudo evidenciar en el terremoto del año 2016), la falta de exigencia por parte de la comunidad en la mitigación de estructuras ya existentes, hayan sido

factores que incidieran en la materialización del riesgo en Ecuador. Y ahora, la necesidad de una recuperación y rehabilitación de las zonas afectadas terminen siendo la prioridad de las comunidades afectadas, quedando la impunidad al servicio de la posible construcción de iguales o mayores niveles de riesgo.

En un reportaje que hiciera El Comercio en fecha 20/04/2016 expone como interrogante ¿Hasta qué punto la construcción de las viviendas y edificios de estas zonas (Manabí y Esmeraldas) seguían las normas técnicas de construcción establecidas? Y al considerar los resultados de la calidad de viviendas que arrojó el censo del 2010 se encontró que de las 337.970 viviendas que fueron registradas en Manabí, el 67% tenía paredes, techos y pisos en estado regular y malo. Un ejemplo reciente de la falta de cumplimiento de esta normativa se demuestra tras la ocurrencia del terremoto que afectó al país el 16 de abril del 2016, dejando 661 personas fallecidas, 12 personas desaparecidas y 6.274 personas heridas y otras afectaciones directas (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016).

Hugo Yepes, exdirector del Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional, en una entrevista con Ecuadoradio, dijo que la vulnerabilidad de las construcciones está presente en todo el país, no solo en Manabí, debido a su alto porcentaje de informalidad. De hecho, los estudios de la Cámara de la Construcción de Quito para la elaboración de la Norma Ecuatoriana de la Construcción (NEC), vigente desde el año pasado, estiman que más de tres millones de viviendas a escala nacional “están en grave peligro de ser afectadas por movimientos sísmicos”. Estefanía Abad, técnica de esta cámara, asegura que esta cifra muestra, entre otras razones (antigüedad, tipo de materiales, lugares donde están ubicadas, suelo, falta de supervisión, etc.), el alto nivel de informalidad técnica con el que se edifica. [...] A juicio del alcalde de Pedernales, Gabriel Alcívar, la fuerza del sismo rebasa cualquier argumento técnico para evaluar o no la calidad de las edificaciones de su ciudad. “Aquí hubo un terremoto; los hoteles más grandes se vinieron al piso”. “Hemos aplicado las ordenanzas vigentes para la construcción, pero si tenemos que ser más

fuertes y exigentes, lo seremos”, acotó. José Chiluisa, ingeniero y exfuncionario del Ministerio Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi), coincide con Yepes en el hecho de que estos poblados manabitas, al igual que muchos otros en el resto del país, tienen construcciones informales, donde no existe la intervención de un profesional; tampoco se respetan criterios técnicos que garanticen la estabilidad de una estructura. [...] El debate es mucho más complejo y también abarca una razón económica. Mario Sosa, constructor, señala que las exigencias constructivas que constan en la NEC y que son más altas que el anterior Código de la Construcción tienen un alto precio. “Hoy ha subido la escala de diseño (estructural y arquitectónico) ante un sismo. Mientras más alto es el parámetro, la edificación es más cara y la economía no se presta para eso”. Por tanto, propone poner subsidios a ciertos materiales de construcción, como el hierro, para no poner en riesgo al sector.

De esta información se desprende que: a) Las edificaciones de la provincia no estaban preparadas para el terremoto, b) las viviendas tienden a ser de construcción informal, c) existe una falta de supervisión técnica y de profesionales que garanticen la estabilidad de la estructura, d) hay incompatibilidad entre las exigencias técnicas de las NEC (2015) y el desarrollo económico del país, al exigirse construcciones con hierro siendo este un material costoso que incrementa el precio de la edificación.

En relación a si se castiga la construcción social de desastre, podemos remitirnos a algunas declaraciones que mencionan la posibilidad de “castigar” o responsabilizar a quienes de manera directa contribuyeron a que se materializará el desastre ocurrido tras el terremoto en Ecuador.

Tras el sismo de Abril del 2016 hubo varias declaraciones:

A juicio del alcalde de Pedernales, Gabriel Alcívar, la fuerza del sismo rebasa cualquier argumento técnico para evaluar o no la calidad de las edificaciones de su ciudad. “Aquí hubo un terremoto; los hoteles más grandes se vinieron al piso”. “Hemos

aplicado las ordenanzas vigentes para la construcción, pero si tenemos que ser más fuertes y exigentes, lo seremos”, acotó (El Comercio en fecha 20/04/2016).

El Presidente Rafael Correa se pronunció en relación a los hechos:

[...] “Ahora viene la etapa de reconstrucción y reactivación, pero también, de RESPONSABILIDADES. Cientos de vidas se han perdido por construcciones de pésima calidad. Ni siquiera se cumplieron las normas de construcción anteriores, mucho menos exigentes que las actuales” escribió Correa en su cuenta Twitter. [...] Además indicó que el país debe saber los nombres de quienes “por ahorrar unos centavos construyeron trampas mortales, así como las autoridades que los permitieron”, e instó a no dejar que lo sucedido se olvide en un año. (El comercial, 25 de abril de 2016).

“TODO ciudadano debe preguntarse: ¿y si ocurriera aquí?, y EXIGIR a su alcalde que se cumplan las normas...” (Agence France-Presse, 2016).

“Habrá que determinar responsables. Voy a revisar y firmar una carta para el señor Fiscal pidiéndole que investigue estos delitos. Hubo muertes que pudieron ser evitadas” [...] El presidente Correa enfatizó que sin bien un evento como el que sufrió el país el pasado 16 de abril hubiera causado daños y fallecidos en cualquier parte del mundo, en Ecuador el número de muertos sería menor si se hubieran respetado normas de construcción. “Tenemos que ver quién construyó con mala calidad, por qué las autoridades locales dieron permiso o no controlaron aquello”, afirmó (Agencia de Noticias Andes, 2016).

Sin embargo, aún no se ha hecho pública la apertura de un procedimiento administrativo o penal en relación a los responsables de omitir criterios científicos en el diseño de la infraestructura, o los responsables en reforzar las existentes.

Por otra parte, partiendo de las vulnerabilidades que pudiese tener Ecuador encontramos otros factores criminógenos que propician, mantienen y refuerzan la dificultad de aplicar la ley. Por ejemplo, la Secretaría de la Gestión de Riesgos

(2012) señala que una de las condiciones para que funcionen las instituciones encargadas de gestionar el riesgo es la revisión del marco legal que defina en forma clara las competencias de cada institución en relación a la gestión de riesgo. Este vacío legal, y por ende, institucional, permite definir cómo deben actuar los organismos de control social formal para impedir o regular la construcción de riesgos de desastres. Esta dificultad propicia que la ley no cumpla o cumpla parcialmente el efecto por el cual fue sancionada, quedando a la deriva los casos de construcción social de riesgos como la existencia de infraestructura improvisada con alta exposición a amenazas, así, se concatena un problema legal con problemas institucionales.

Sancionar la ley donde se señale la Gestión de Riesgo como mandato constitucional ha sido útil para crear algunos parámetros que le permita al Estado configurar algunas infracciones o sanciones penales. No obstante, como delito, la construcción de riesgos de desastres no está definida ni tipificada en una ley, quedando una brecha de cómo se señalará dicha conducta, y que consecuencias penales o responsabilidades penales se le adjudicará al victimario. Es posible que esta brecha legal sea un factor institucional que impida la efectividad de la ley.

2. Venezuela:

Singer (2008) sostiene que el crecimiento desmesurado en los últimos 50 años en las ciudades urbanas de Latinoamérica, las convierte en una guerra constante entre el hombre y la naturaleza, tal es el caso de Caracas, cuya confrontación entre su gente y el espacio físico termina conformando su mayor expresión de riesgo de desastre. El Estado venezolano como gestor y garante de que los procesos urbanísticos estén en armonía con el espacio físico o administración del territorio pareciera casi que inverosímil cuando se encuentran obstáculos “en todos los niveles de las instancias públicas, debido al laxismo y atraso

tradicionales de las políticas y prácticas administrativas de la ordenación del territorio, así como a las desvirtuaciones de las tecnologías del urbanismo y de las ordenanzas municipales” (Singer, 2008, p. 173). El autor indica que esta nueva fuente de vulnerabilidad, de carácter socio-institucional, con la suma de otras vulnerabilidades conduce a convertir la gestión de riesgos por parte del Estado en un instrumento poco eficaz y confiable. Esto conduce a

Frente a los desaciertos de las respuestas públicas en materia de protección civil, para contener la marea ascendente de la vulnerabilidad social, y ante el saldo, cada vez más inadmisibles, de vidas humanas y de pérdidas materiales asumidas por la gente, se está gestando una nueva cultura de riesgo, que reivindica, en primera instancia, al hombre vulnerable como componente fundamental de la ecuación de riesgo, y en su doble condición de sujeto y objeto de las amenazas de las cuales él es el blanco (Singer, 2008, p. 173).

Es por ello que el hombre marca su propio destino al convertirse en víctima y victimario. Así los desastres siconaturales como el de Cariaco en 1997, Vargas en 1999 y Santa Cruz de Mora en 2005 son el resultado de la suma de vulnerabilidades, donde el ciudadano comienza a jugar un papel preponderante como constructor de riesgo de desastre. Por ejemplo, el impacto del desastre de Vargas en 1999 es la suma de muchas variables técnicas, sociales, institucionales y culturales que predispusieron la materialización del mismo en Vargas,

El desarrollo urbano ya era muy precario: Red vial congestionada, discontinua e insuficiente. Desarrollos urbanos desordenados. Servicios públicos insuficientes y deteriorados. Invasión ilegal del Parque Nacional El Ávila. Cascos históricos deteriorados. Ríos y playas contaminados (insuficiente tratamiento de aguas servidas y control de desechos sólidos). Ausencia de programas de emergencias. Inexistencia de obras hidráulicas para control de torrentes (Genatios, 2012, p. 2).

Una vez más no era la naturaleza ensañada con los humanos, era el humano ensañado con su entorno.

1. Evolución del enfoque de la gestión del riesgo en la criminalización y penalización de la construcción del riesgo de desastre.

Producto de El Fenómeno El Niño y del Desastre del Litoral Central (Vargas) en 1999, Venezuela evidenció sus deficiencias y limitaciones en relación a la infraestructura técnica y desarrollo de programas científicos que estudie el componente climático en el país (Corporación Andina de Fomento^b, 2000). Este país de la Región Andina también mostró debilidades en relación al desarrollo institucional científico que le permitiera estudiar los sectores que se encontraban vulnerables y definir las decisiones sectoriales para cada caso. Estudios de vulnerabilidad y análisis de riesgo resultaban imprescindibles en relación a cómo actuar ante eventos hidrocimatológicos, no sólo para gestionar el desastre sino para hacer gestión de riesgo prospectiva. Para ello, se requiere definir las responsabilidades que cada sector tendría, incorporar en la planificación territorial la temática de los riesgos, establecer una política nacional que incluya la variable riesgo en las decisiones nacionales y locales para la administración del territorio, e incorporar en los planes de desarrollo no sólo acciones para salvar vidas, sino encaminar las acciones para aquellos sectores susceptibles de afectación (agricultura, pesca y otros) (Corporación Andina de Fomento^b, 2000).

Estas sugerencias ameritan ser estudiadas desde las cualidades propias e intrínsecas de la dinámica social venezolana, pues es de suma importancia la cosmovisión que del riesgo de desastre tengan sus ciudadanos para definir o redefinir cómo actuar ante el mismo. Este estudio amerita ser abordado desde las ciencias sociales, pues es en estas ciencias donde “[...] se generan pensamientos complejos y cambiantes, conformando un universo de interrelaciones entre las

disciplinas, que contribuyen al planteamiento de nuevos paradigmas, como el de la complejidad y la incertidumbre, en lo referente a los riesgos y desastres” (Morin citado por Molina en 2008). La necesidad de nuevos paradigmas en Venezuela para una Gestión de Riesgo obliga a repensar la manera en que se está actuando con el entorno en que vivimos, es reorganizar y rehacer las formas de actuar y establecer planes de acción. Los desastres de Cariaco (1997), Vargas (1999) e incluso Santa Cruz de Mora (2005) “generaron en los organismos de atención ciudadana: desorden, falta de coordinación, agotamiento, limitaciones de insumos de todo tipo [...] originando un desastre dentro de otro desastre, privando muchas veces lo político sobre lo técnico” (Molina, 2008, p . 409).

La Gestión de Riesgo en Venezuela ha intentado escalar del paradigma reactivo al paradigma preventivo de la gestión prospectiva de la gestión de riesgo¹⁷. Dicho avance ha sido obstaculizado por diversos factores asociados a lo social, institucional, cultural y económico.

No obstante, a pesar de que la Gestión de Riesgo no era un tema explícito en la agenda política del país cuando ocurrieron los desastres de Cariaco en 1997 y Vargas en 1999, la misma se encontraba inmensa en normativas venezolanas. Instrumentos jurídicos como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, la Ley Orgánica sobre Estado de Excepción, Ley Orgánica del Ambiente y el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, Ley Orgánica para la ordenación del Territorio y Ley Orgánica de Seguridad de la Nación han avizorado la reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, en el año 2005 se creó la Comisión Nacional de Gestión de Riesgo, mediante Gaceta Oficial N° 38.132, la misma tenía la finalidad de impulsar la

¹⁷ Aunque dicho intento ha sido generado y establecido en normativas, planes de gobierno, entre otros, mientras que desde el punto de vista pragmático aún se percibe la prevalencia del paradigma reactivo de atención al desastre.

formulación y desarrollo de políticas y planes nacionales y locales de gestión integral de riesgos de desastres. Dicha Comisión fue derogada por la LGIRST (2009), la cual sostiene que la gestión de riesgo debe ser transversal en todas las instancias de públicas, privadas y ciudadanos, con el objetivo de disminuir el impacto de los desastres (Caro, 2011).

Por mandato de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastre (EIRD) de la ONU, en el año 2007 se crea la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, con la finalidad de promover, desarrollar y hacer seguimiento a las metas del Marco de Acción de Hyogo. Los actores que forman parte de esta plataforma son: la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (DNPCAD) y el Centro Nacional de Pronósticos Hidrometeorológicas, la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS) y el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Algunas instancias de control social informal son: Caritas de Venezuela, la Cruz Roja Venezolana, y los proyectos DIPECHO (programa de preparativos para desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea) (Caro, 2011).

A pesar de la importancia que la LGIRST (2009) e instancias de control social informal (iniciativas comunitarias, o asociaciones civiles) le otorga a la Gestión de Riesgo y de los grandes avances en el tema, la Gestión de Riesgo pareciera ser un tópico el cual no genera mucho interés de ser desarrollado. Pareciera que persiste, el enfoque reactivo de manejar las consecuencias del riesgo: el desastre. Por ejemplo, las lluvias de diciembre 2010 y enero 2011 dejaron un saldo de más de 121.000 personas afectadas, siendo declaradas por el Gobierno 14 zonas del país en estado de emergencia, teniendo que habilitarse 900 refugios (Caro, 2011). Este tipo de respuesta del gobierno comporta una acción que deriva de la administración del desastre.

2. ¿Cómo se ha institucionalizado la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre?

En el país la Gestión de Riesgo se encuentra institucionalizada mediante el Consejo Nacional de Gestión de Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. En el artículo 10 de la LGIRSYT (2009) se señala que dicho consejo se crea como ente rector de la política nacional en esa materia y tendrá una Secretaría Técnica como órgano ejecutor. En el artículo 11 de la misma ley, indica que el Consejo aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, y deberá reunirse bimestralmente o cuando lo considere necesario.

La misma ley indica que serán atribuciones de este Consejo (art. 12)

1. Establecer las directrices para la reducción de riesgos socionaturales y tecnológicos en la formulación de los planes, programas y actividades nacionales, estatales, municipales, locales, comunales, sectoriales y especiales de desarrollo de la Nación.
2. Aprobar los mecanismos para la ejecución, seguimiento y evaluación de los lineamientos generales para la reducción de riesgos socionaturales y tecnológicos.
3. Aprobar los lineamientos generales de coordinación para la administración de emergencias y desastres.
4. Promover planes y programas específicos destinados a reducir las condiciones de riesgo existente en la Nación.
5. Establecer estrategias para el fortalecimiento institucional de todos los órganos y entes públicos, tanto en reducción de riesgos socionaturales y tecnológicos como en preparación y respuesta ante emergencias y desastres.
6. Fomentar la creación de sistemas de información que sirvan de soporte, para mejorar la capacidad técnica de las actuaciones institucionales y garantizar la disponibilidad de información histórica y el acceso a las experiencias en el tema.
7. Fomentar el desarrollo de procesos educativos e informativos destinados a insertar la prevención de riesgos socionaturales y tecnológicos en la cultura institucional y ciudadana.

8. Establecer la conformación de comités de trabajo y equipos multidisciplinarios especializados, para realizar acciones vinculadas con el cumplimiento de la política nacional de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos.
9. Promover el desarrollo de la normativa requerida para la instrumentación de la política nacional de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos.
10. Promover mecanismos que garanticen la sustentabilidad de las acciones previstas en los planes de reconstrucción que se ejecuten en áreas afectadas por desastres.
11. Fomentar la participación activa y permanente del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal en los asuntos relacionados con la gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos.
12. Aprobar los mecanismos que garanticen la participación directa de los ciudadanos en los asuntos relacionados con la gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos de su comunidad.
13. Designar a la entidad financiera estatal que se encargará de la administración de los recursos para la reconstrucción de las zonas afectadas por desastres.
14. Aprobar la creación de mecanismos e indicadores que evalúen la gestión de riesgos socionaturales y tecnológicos, emergencias y desastres en los distintos niveles del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal.
15. Conocer de los recursos ejercidos contra los actos administrativos emitidos por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos.
16. Conocer de las denuncias y reclamos provenientes de la contraloría social y dictar las directrices para su debida atención.
17. Aprobar las directrices generales para el funcionamiento y contenido del Registro Nacional de Información para la Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos.
18. Las demás que le atribuyan el ordenamiento jurídico vigente.

De esta manera, el Consejo como ente principal que velará por el cumplimiento de la Gestión de Riesgo del país tendrá apoyo de otras instancias para ejercer la gestión de riesgo del país. Pareciera que dicha institucionalidad puede disminuir los escenarios de riesgo del país, al considerar órganos o entes públicos, profesionales que conformen equipos multidisciplinarios y la participación del

Poder Público Nacional, Estatal y Municipal. Esto significa que la Gestión de Riesgo es transversal.

Cuadro 9. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Venezuela.

PAÍS	CONSTITUCIÓN	LEY	PLAN DE GESTIÓN DE RIESGOS
Venezuela	<p>Base para la RRD es el Derecho a la Protección de la población.</p> <p>Indica las responsabilidades generales del Estado en caso de desastres y la institución responsable de su gestión.</p> <p>Indica el ámbito de la relaciones internacionales para su aplicación en el ámbito de la Protección Civil</p>	<p>Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres.</p> <p>Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos</p>	<p>No se dispone.</p> <p>Se incluyen acciones en el Segundo Plan Nacional Socialista 2013-2019</p>

Fuente: Anuario Estadístico de América y el Caribe (citado por la UNISDR, en 2015).

Por lo tanto, Venezuela tiene un gran avance normativo en lo que respecta a la Gestión de Riesgo, la cual libra la batalla de ser una gestión reactiva a ser una correctiva y/o prospectiva.

3. ¿Cómo se penaliza la construcción social del riesgo de desastre?

La ciudad de Caracas tiene muchos ejemplos de lo que no se debe hacer en los espacios urbanos, de manera que muchos eventos se tornan repetitivos, crónicos y acumulativos, por las siguientes razones: todos los años en la temporada de lluvias pueden generarse eventos de importancia en los mismos lugares, ya que los escenarios han cambiado de simples casas de cartón a viviendas multifamiliares, aumentando las concentraciones humanas en pocos metros cuadrados de superficie, potenciando las variables de vulnerabilidad (Molina, 2008, p. 416-417).

Establecer quienes son los responsables penales o civiles de que Caracas sea un ejemplo inadecuado de administración del territorio requiere adentrarse en una dinámica social y cultural que se impone o priva antes que la dinámica legal. Cuando en Caracas, sobre todo en los “cerros” o zonas populares se active una amenaza de tipo sísmica o una amenaza de hidrometeorológica que genere deslizamientos ¿quién o quiénes serán responsables de la cantidad de muertes y víctimas que desencadene el desastre?

La legislación penal moderna se ha encargado de criminalizar esencialmente delitos de víctimas difusas, esto es, delitos de masas. Aquí se busca tutelar bienes jurídicos indeterminados y universales (la salud pública, las buenas costumbres, el orden público, etc.). Este tipo de delitos tiene un reto en la actualidad pues trata de evidenciar las más graves manifestaciones de criminalidad que llevan a una macrovictimización. Por ejemplo, víctimas como resultado de acciones terroristas, de biotecnología, de la marginación y demás (Rivera, 1997). Cuando reflexionamos del desastre acaecido en el estado Vargas en 1999 y contabilizamos las pérdidas: 10% de las viviendas destruidas; 70% de la población afectada; sistemas de aguas blancas y servidas colapsado; 30% de la infraestructura educativa colapsada; entre 10.000 y 15.000 víctimas, y 5000 MM\$ en daños materiales (Lafuente y Genatios, 2013), esto sin contar la

desaparición de personas debido a actos criminales (Altez y Revet, 2005), se podría argumentar que hay una macrovictimización. La vulnerabilidad (en la mayoría de sus expresiones) mantiene expuesta a gran parte de la población y sus bienes, pudiendo ser la victimización tan elevada que se convierta en una macrovictimización. Señalar la posibilidad de que la acción u omisión de ciertas personas condenen la vida de personas, condenen la economía, la cultura, y la sostenibilidad de un país, entonces, estamos se puede considerar de un delito en masas.

En Venezuela, la construcción social del riesgo es criminalizada en la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socioanaturales y Tecnológicos (LGIRST) (2009) siendo tipificada como delito en el artículo 61 como construcción riesgosa

Toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, que construya o promueva la construcción en zonas declaradas de riesgo, con inobservancia de las variables urbanas y de los planes de desarrollo local; o que promueva la reconstrucción de viviendas en zonas declaradas de riesgo, será sancionada con la demolición de lo construido y multa de cien Unidades Tributarias (100 U.T.) a diez mil Unidades Tributarias (10.000 U.T.), sin menoscabo del establecimiento de otras responsabilidades a que hubiere lugar.

Adicionalmente a este delito y sus consecuencias, la misma ley indica en su artículo 51 la responsabilidad patrimonial que tiene el estado con las víctimas de un desastre socionatural por las pérdidas humanas y materiales generadas por las acciones u omisiones de todos los entes que lo integran, bien sea por las acciones derivadas de procedimientos administrativos, legislativos o jurisdiccionales, en el caso que dichos procedimientos contravengan el contenido de esta Ley, sin menoscabo de las responsabilidades políticas, administrativas y penales a que dieren lugar. De igual manera en el artículo 52 que las acciones administrativas dirigidas a la sanción de los infractores previstas en la ley no prescriben.

Asimismo, la ley describe las infracciones y sanciones administrativas

Art. 59. Otorgamiento de Permisos Indevidos: 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.

Se evidencia que se le asigna importancia jurídica a la construcción social del riesgo, concibiendo que el mismo puede tener consecuencias legales. Esto se considera un gran avance en Venezuela, no sólo por criminalizar la conducta, sino por considerar que el riesgo lo construye cualquier persona, no sólo instancias de control social formal. Ahora bien, es posible que se requiera de un gran esfuerzo, para que la conducta no sólo quede inserta en la ley, sino que la misma tenga eco social, que la misma genere reacción social penal y reacción social informal, es decir, que las personas la etiqueten como perjudicial o dañina, con la finalidad de que la ley tenga efecto.

4. Castigando la construcción social del riesgo de desastre.

Afirma Genatios (2008)

Caracas tiene hoy casi un par de millones de habitantes en zonas de alto riesgo sísmico, con ranchos que tienen hasta 7 u 8 pisos. Además han incorporado técnicas constructivas cada vez más peligrosas e ignorantes como el bloque trabado, que elimina cemento y cabillas de acero en la construcción. Los ranchos no tienen ningún mecanismo estructural para resistir terremotos. El peligro es tal que en las zonas de barrios muchos de los sobrevivientes no podrían ser rescatados si

ocurre un terremoto, porque que no hay acceso vial. Este problema se repite en ciudades del eje norte-costero y andino (p. 20).

De esta cita se puede desprender que hay una serie de responsables del riesgo expresado, pobladores, ciudadanos, entes gubernamentales, técnicos-especialistas, entre otros. Reclamar justicia por un riesgo que no se ha materializado parece ser un tema que no afecta de manera primordial a quienes conviven con él. Para que se castigue un delito como la construcción social del riesgo debe existir conocimiento y por ende reacción social (formal o informal) de esta conducta. La LGRSYT (2009) busca promover dicha reacción

Artículo 49. Legitimación. Toda persona natural o jurídica podrá acudir ante las instancias respectivas, o ante los órganos contralores de gestión integral de riesgos sionaturales y tecnológicos, según sea el caso, a fin de denunciar cualquier situación que ponga en peligro la vida, los bienes propios o de terceros, por el incumplimiento con lo establecido en esta Ley y en las demás disposiciones legales dictadas con ocasión de ella.

Artículo 50. Obligatoriedad. El cumplimiento de la política nacional de gestión integral de riesgos sionaturales y tecnológicos constituye una obligación para las personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, conforme al principio de corresponsabilidad en el proceso de desarrollo sustentable de la Nación.

En Venezuela, a pesar de estar criminalizada la construcción social del riesgo de desastre dicha conducta tiene poca reacción social. Delitos como el homicidio, la violación, y el robo terminan formando parte del día a día generando mayor reacción social formal e informal y motiva algunas políticas criminales que logre disminuir los índices delictivos. Intervenir sobre estos delitos que atentan contra la seguridad ciudadana termina siendo una prioridad para el Estado. Al reconocer que los delitos mencionados anteriormente motivan la creación de políticas criminales para disminuir los índices delictivos, se considera que es una problemática que amerita ser resuelta de manera expedita, no sólo por las

consecuencias que atenta contra el bienestar social, sino además la reacción social de los ciudadanos que exigen o demandan que haya seguridad.

No se afirma que la construcción social del riesgo de desastre no sea de interés político o social, sólo que la percepción como problema social, es menor que otro tipo de delitos¹⁸. Esto puede estar asociado a varios supuestos en el caso venezolano: a. La mayoría de los venezolanos desconocen que el riesgo de desastre es una conducta que se encuentra tipificada como delito; b. Construir riesgo de desastre no trae consecuencias indeseables o perjudiciales de manera inmediata (a menos que la amenaza se active); c. Lo anterior trae como resultado que no se convierta en problema que cautive la atención de los ciudadanos, en estos, las prioridades en materia de seguridad ciudadana¹⁹ son otras (vivienda, empleo, medicinas, comida) por lo tanto el riesgo de desastre no se convierte en una desviación social que debe ser atendida; y/o d. Los recursos económicos en ocasiones son limitados por aquellas instancias de control social que debe hacer frente a la problemática.

Por ejemplo, gran parte de la población venezolana vive en zonas de riesgos con alta vulnerabilidad. Los barrios ubicados en terrenos de pendiente en Caracas y otras ciudades del interior son sensibles a amenazas hidrometeorológicas y sísmicas que provocan severos riesgos cuando se activan procesos como derrumbes y deslaves ocasionando pérdidas humanas y económicas. Sin embargo, la población que habita allí se conforma (en algunos casos) con vivir en

¹⁸ Es sabido en criminología que, la atención pública se dirige a los delitos violentos y personales, agresiones en lugar de transgresiones. No a los que conlleven mayor lesividad (por ejemplo corrupción, o patrimonio público).

¹⁹ "La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES citado por Arriagada, 2002, p. 111)" Esta definición se encuentra estrechamente vinculada con la construcción del riesgo de desastre, por cuanto que este comportamiento atenta contra la calidad de vida y dignidad humana.

construcciones vulnerables porque les sirve de alojamiento, resignándose a vivir en un riesgo permanente (Cilento, 2013). Lo desviado (la construcción del riesgo de desastre) es “normal” cuando se acepta vivir con el riesgo. Las variables criminógenas que ocasionan esa “normalidad” inician el llamado proceso de convencionalización de la desviación que conduce a que el riesgo de desastre no sea motivo de atención o intervención. Como menciona Liñayo (2011), en Latinoamérica, no ha habido una adecuada administración del territorio y gran parte de los desastres hidrometeorológicos que hemos experimentado han sido por la forma de ocupar el territorio, nos convertimos en una sociedad que externaliza el problema, adjudicándole la responsabilidad a la naturaleza, eso impide cuestionarnos qué estamos haciendo para obtener resultados nefastos cuando ocurre un desastre, esto sumado a un inadecuado proceso de urbanización que no participa en lo que debe contener las políticas de Estado, sostenibilidad, produciendo mayor vulnerabilidades y reforzamiento de la misma. También hay una ignorancia y olvido por parte de la población de desastres. Se observa una debilidad del control social formal e informal al momento de detener la construcción social de riesgos, fortalecemos esa imagen de “normal” cuando incrementa las construcciones improvisadas (casas, ambulatorios, hospitales, escuelas) en zonas riesgosas y sin medidas de prevención y mitigación. Evidencia de esto dejaron los desastres ocurridos en El Limón (1987), en Vargas (1999) y en Santa Cruz de Mora (2005) con pérdidas de vida y pérdidas económicas (Campos y Bravo, 2011). A pesar de que para ese momento no existía la LGIRST (2009), existían ciertas leyes que de manera implícita invitaban a gestionar el riesgo de desastre²⁰. No obstante, para ese momento no parecía claro a quién responsabilizar por dicho desastres. Era una vez más la naturaleza la que se “ensañaba” con los ciudadanos.

²⁰ Solo por mencionar algunas: Ley Especial de Refugios dignos para proteger a la población, en caso de Emergencias o Desastres (2011) (art. 11 y 26). Ley de Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (2000) (art. 26 y 27). Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002) (art. 24 y 25). Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998) (art. 1, 2-2, 26, 32-8). Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas (art. 3-6 y 8-1).

Una de las variables que puede estar vinculada con el castigo de la construcción social del riesgo de desastre es la cultura. Para Rial (2013) la cultura se filtra en todas las instituciones venezolanas dirigiendo los modos de hacer y pensar del venezolano en sus diferentes ocupaciones diarias. Sostiene que si el sistema legal del país no funciona es porque la gente tuvo influencia y poder en la estructuración y puesta en marcha de dicho sistema. Las personas que conforman este sistema (políticos, funcionarios, jueces) establecieron un conjunto informal de reglas de juego, que mediante la laxitud de la norma o la violación de la misma ha permitido supeditar la normativa legal a sus intereses particulares.

Dentro del fracaso de la instituciones del país no hay que buscar estructuras ni sistemas, sino personas. Y detrás de los actos y el desempeño de las personas, lo que se consigue son las motivaciones primigenias que las llevan a funcionar de una manera y no de otra. Argumentar, a la manera tradicional, que Venezuela se puede componer a base de leyes, tecnología y gobiernos es dispararle al blanco equivocado, confundir los síntomas con la enfermedad y sustituir los remedios verdaderos por los pañitos calientes (Rial, 2013, p. 14).

Para Rial (2013) la cultura juega un papel protagónico en las desavenencias que el país ha contraído. Y que dichos problemas no se han solventado de manera eficaz porque el sistema de valores venezolanos está estancado, y esto se debe a las prioridades del venezolano no se corresponden con el desarrollo económico ni el progreso material, sino con otras prioridades menos obvias pero de mucha importancia. Por ejemplo, “Si en Venezuela el poder es importante para la gente, la obtención de poder será un objetivo prioritario y los ciudadanos dedicarán sus mayores esfuerzos a buscar esa medida [...] independientemente de que, en el proceso, se cree o se destruya riqueza” (Rial, 2013, p. 16).

Remitiéndonos la gestión de riesgo como disciplina que busca solventar los problemas inherentes al riesgo y al desarrollo sostenible de un país, podemos afirmar que la cultura incide en la gestión de riesgo, en ocasiones, pudiendo entorpecer los objetivos de la misma, como lo es la flexibilidad en la aplicación de las leyes que regulan el no construir riesgo de desastre, la falta de institucionalidad de la gestión de riesgo como variable que propicia la sostenibilidad y desarrollo del país. Es probable que la penalización del riesgo se deba a que en la cultura del venezolano esta no es una prioridad apremiante, pues no forma parte del repertorio de problemas a solventar por no tener consecuencias visibles inmediatas. Pero cuando ocurre un desastre socionatural, entonces, suele ocurrir que se hace apremiante la necesidad de solventar el problema crónico que se ha construido durante años, intentando demostrar que al buscar responsables el problema será resuelto.

Cuando surgen dichas consecuencias devastadoras, el venezolano busca con apremio solventar el problema, sea de la manera que sea. Así la angustia moviliza las posibles soluciones “efectivas” que en ocasiones no son más que ataques epilépticos que configuran una medida a “medias” para calmar las demandas de la comunidad²¹. Partiendo de lo señalado por Rial (2013) el venezolano tiende a abocarse por este tipo de soluciones porque son las que revelan resultados

²¹ Es necesario destacar que, existen soluciones que pueden atacar la problemática de la construcción del riesgo de desastre desde la estructura profunda que lo propicia, sólo que en ocasiones algunos obstáculos se interponen en el camino de dicha solución, impidiendo alcanzar ciertas metas. Pero existen iniciativas que se han mantenido con el tiempo y que evidencian el interés de algunos ciudadanos. Es decir, no debemos confundir soluciones “efímeras” con soluciones “estructurales” que pretenden adentrarse en la estructura profunda del problema aportando un abanico de soluciones prometedoras a corto, mediano y largo plazo. Algunas de estas soluciones acertadas son: Programa de Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres creado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología en el 2001; Proyecto Investigación, Educación y Gestión de Riesgos creado en el 2001 por la Proyecto Investigación, Educación y Gestión de Riesgos; Comité Asesor del Sector Educativo para la Mitigación de Riesgo, iniciativa del Ministerio de Educación; Programa Coordinado de la Comisión para la Mitigación de Riesgos Ante Desastres Socionaturales de la Universidad Central de Venezuela (UCV) desarrollado desde 1995 (consolidado en el año 2001); Centro de Investigación de Riesgos creado en el 2004 en la Universidad de Falcón; Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (2001) (Caro, 2007), y la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009)

inminentes (sin importar si los resultados duraran mucho tiempo), pues las soluciones “estructurales” que abordan los problemas de fondo no terminan atrayendo la atención por ser un proceso largo y cuyos resultados son a largo plazo. A este tenor, Altez (2008) sostiene que el problema de tomar decisiones desde la inmediatez, agudiza mucho más los efectos que la construcción social del riesgo de desastre tiene inherentes, a saber: crisis institucionales; aprovechamiento político de las circunstancias; empobrecimiento y marginalización de las zonas urbanas; invasiones a viviendas en ruinas; retorno de la población desplazada a zonas en riesgo; olvido histórico; enriquecimiento de autoridades y contratistas inescrupulosos; toma de decisiones politizadas que afectan la reconstrucción. Por ejemplo, en el caso del desastre de Vargas de 1999, Altez (2008) refiere que en algunos casos algunas decisiones tomadas para la reconstrucción de las zonas afectadas dio lugar a la ejecución de medidas estructurales y recuperación de zonas afectadas que han terminado en un desacierto para minimizar los efectos de la amenaza o una reinstauración de las condiciones de vulnerabilidad, respectivamente.

Otra de las dimensiones de la cultura que merecen la pena señalar en nuestro análisis es la de, el espacio.

Para la cultura venezolana, el espacio es una manifestación de las preferencias afiliativas que predominan en la gente, por una parte, y de la tendencia la improvisación por la otra. La abundancia de soluciones parciales improvisadas y la escasa organización de los centros urbanos no es sino un reflejo de los rasgos que se mencionaron en la dimensión tiempo, es decir, de la resistencia planificada y la búsqueda de acciones y respuestas inmediatas. [...] La alta necesidad de afiliación se evidencia en el abigarramiento y concentración de las viviendas, sobre todo a los sectores populares, y en la tendencia del venezolano a compartir su espacio con sus congéneres y a buscar la cercanía de los demás. El territorio personal del venezolano tiene unos límites muy cortos, que comúnmente son invadidos con abrazos, toques, palmadas y besos. [...] la gente, en Venezuela, tiene una gran

motivación subyacente hacia la compañía, el contacto humano y los espacios cortos entre uno y sus semejantes (Rial, 2013, p. 26-27).

Algunos especialistas en el estudio de la construcción del riesgo del desastre han referido de manera implícita lo que significa la cercanía del venezolano como forma-de-vida (especialmente del venezolano que hace vida en las zonas populares) (Cilento, 2013). Esto sumado con la memoria del olvido son factores criminógenos que mantienen latente el desastre. En el caso del desastre del Litoral Central en Vargas ocurrió:

Muchas de las quebradas que se desbordaron fatalmente en aquel diciembre, ni siquiera asomaban su cauce (como en el caso de Quebrada Seca, en la parroquia Caraballeda, al este del estado Vargas, o el conocido caso de Carmen de Uria, en la parroquia Naiguatá; ambos lugares evidenciaban desarrollos de viviendas informales justo sobre los cauces), o bien lo enseñaban seco y cubierto de vegetación frondosa (tal como aparecía para entonces el río de Camurí Chico, también al este de la región). Estas condiciones, por ejemplo, contribuían al encubrimiento de las amenazas, aumentando con ello la vulnerabilidad en general (Altez, 2008, p. 241).

De esta manera, en la construcción de riesgo participan actores sociales, tanto las comunidades, como aquellas instancias formales (autoridades) que autorizan o permiten los asentamientos humanos de este tipo, en el caso de Vargas había ocurrido, cuando “las autoridades optaron por permitir la reconstrucción de urbanizaciones y barrios (frente al retorno masivo de habitantes), en los mismos lugares en los cuales hubo que dinamitar bloques imposibles de movilizar o transportar con maquinarias de remoción de escombros” (Altez, 2008, p. 244).

Visto así, existe una corresponsabilidad la construcción del riesgo de desastre que sugiere plantearnos este razonamiento:

La construcción social de riesgo de riesgo constituye desviación y delito.
La desviación y delito es producto del control social.
El control social produce construcción social de riesgos de desastres.

Lafuente y Genatios (2013) sostienen en relación al desastre del Litoral Central en Vargas (antes del evento) que el desarrollo urbano correspondía a un deterioro de la vialidad, ausencia de urbanismo adecuado, servicios públicos insuficientes, ausencia de planes de emergencias, playas y ríos contaminados, etc. Se construye el estado anómico cuando nos percatamos que constantemente se manifiesta la conducta de adaptación Tipo II que sostiene Merton (2002). La construcción social del riesgo de desastre como innovación, invita a considerar no sólo la presencia del desequilibrio mencionado anteriormente, sino además una forma de adaptación ante lo que ofrece la estructura social venezolana, como lo es la falta de recursos económicos para un bienestar social. Por ejemplo, Lafuente y Genatios (2013) detallan lo siguiente de la situación actual del estado Vargas luego de ocurrido el evento de 1999:

La situación urbana del estado Vargas, doce años después de la tragedia, muestra que la institución encargada de la reconstrucción, Corpovargas, dejó de lado los proyectos de desarrollo urbano (**deficiencia de control social formal**) [...]. Al visitar el estado, se puede apreciar que la reconstrucción urbana es parcial, presenta grandes deficiencias, y se basa principalmente en el esfuerzo de los pobladores, empresarios y comerciantes desarrollaron para recuperar sus viviendas y negocios [...] y el resultado actual muestra improvisación, recuperación parcial y extensas zonas afectadas todavía sin atender (**reforzando y construyendo nuevamente el riesgo**). En los sectores populares, puede apreciarse la ocupación de zonas de alto riesgo por viviendas informales que han sido construidas muy recientemente, y siguen construyéndose a muy pocos metros de los causes de los ríos (**vulnerabilidad**) [...]. (p. 197). (Las frases o palabras en negritas son insertadas por el autor, considerando los posibles factores criminógenos).

Se evidencia que construir riesgos de desastres es el resultado de la interacción de múltiples variables, que, atacarlas desde una arista, como la legal parece insuficiente. Al hablar del castigo de este delito como medio para impedir que se continúe generando esta conducta, es probable que no abarque a todos los agentes involucrados, pero creando precedentes o casos paradigmáticos de que la aplicación y efectividad de la ley evito que se materializará el riesgo es posible que la disuasión comience a tener sentido. Desde que entra en vigencia la LGRSYT (2009) no se conoce de una reacción social formal (casos con apertura legal) para quien o quienes construyeron riesgos de desastres. Han existido casos de reacción social informal, en que comunidades o grupos interesados han etiquetado como inseguro, perjudicial o dañino la creación de ciertas obras, pero estos conatos han quedado probablemente reseñados en un periódico y no han tenido el eco judicial para determinar responsabilidades.

3. Perú:

www.bdigital.ula.ve

Durante el periodo 2003 al 2012, los desastres en Perú han generado impactos indeseables en la población y en sus viviendas, comprometiendo el desarrollo del país, especialmente en los sectores en condición de extrema pobreza. El Plan de Acciones en Gestión del Riesgo de Desastres Priorizadas Para El Periodo 2015-2016 (2014) afirma

El 30.8% de las personas fallecidas se debieron al impacto de eventos de geodinámica interna (sismos), el 22.49% de los fallecidos fueron producidos por eventos generados por actividades humanas (incendios urbanos, contaminación ambiental, etc.). El 43.87% de la población damnificada se dio por efecto de lluvias intensas e inundaciones y el 31.34% por sismos. En cuanto a personas afectadas, debido a bajas temperaturas se afectaron 50.62% y por lluvias intensas e inundaciones el 33.36% [...] En cuanto a las viviendas destruidas, el 48.57% cayeron a consecuencia de sismos y el 29.43% se debieron a lluvias intensas e inundaciones; las viviendas afectadas (77.40% del

total) fueron por lluvias intensas e inundaciones y el 7.44% por bajas temperaturas [...] A diferencia de los eventos recurrentes, el peligro sísmico, genera el mayor número de fallecidos y heridos, debido al colapso de las viviendas que se hallan en condiciones de gran fragilidad (p. 54).

Según la base de datos Desinventar (citada por el Plan de Acciones en Gestión del Riesgo de Desastres Priorizadas Para El Periodo 2015-2016 en 2014) los desastres que generan mayor número de damnificados son: inundaciones con un 32%, aluviones con un 19% y contaminación con un 13%. A nivel de Sudamérica, Perú, ocupa el segundo lugar con mayor número de personas afectadas por desastres²² y según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), entre los años 2003 y 2012 se reportaron más de 44 mil emergencias que afectaron a más de 11 millones de habitantes con cuantiosos daños y pérdidas en vivienda, infraestructura y agricultura.

A continuación se presentan un resumen de los eventos naturales de mayor impacto en el Perú en los últimos 40 años, según los registros de información del INDECI:

²² “Se ha tomado como fuente la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT de OFDA/CRED (www.emdat.be), referida a desastres de media y/o gran escala, cuyos daños reportan información igual o mayor a 10 muertes, 100 personas afectadas y en donde haya habido llamado de ayuda internacional” (citado por las ONU en 2014, p.11).

Cuadro 10. Descripción de desastres de origen natural ocurrido en Perú.

Fecha	Tipo de evento	Lugar	Afectados	Daños económicos
31/05/1970	Terremoto	Ancash	67 mil fallecidos, 150 mil heridos, un millón 500 mil damnificados	800 millones de dólares
03/10/1974	Terremoto	Lima	78 fallecidos, 2 mil 450 heridos, 112 mil 692 damnificados	82 millones de dólares
1982-1983	Hidrometeorológico (EL Niño)	Zona Norte del Perú	512 fallecidos, un millón 907 mil 720 damnificados	tres mil millones doscientos ochenta y tres mil dólares americanos
12/11/1996	Terremoto	Nazca y Acarí	17 fallecidos, mil 591 heridos, 170 mil 247 personas damnificadas	107 millones de dólares americanos.
1997-1998	Hidrometeorológico (EL Niño)	Zona Norte del Perú	366 fallecidos, mil 304 heridos, un millón 907 mil 720 personas damnificadas	tres mil quinientos millones de dólares americanos.
23/11/2001	Terremoto	Sur del Perú	102 personas fallecidas, incluyendo 26 que murieron como consecuencia del posterior	17,500 casas fueron destruidas y 35,550 dañadas

			tsunami. dos mil 812 heridos, 444 mil 876 personas damnificadas	311 millones de dólares
15-08-2007	Terremoto	Chincha Alta y a 150 km al suroeste de Lima	595 muertos, aproximadamente; 1,291 heridos y 655 mil 674 damnificados, 76.000 viviendas totalmente destruidas e inhabitables y 431 mil personas resultaron afectadas	Representó pérdidas valorizadas en un mil 200 millones de dólares americanos.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, 2014, p. 41-42).

www.bdigital.ula.ve

Se observa que Perú, no escapa a la realidad de países andinos con dificultades para evitar o disminuir el riesgo. Esto es consecuencia en gran parte por las elevadas condiciones de desigualdad, de pobreza, marginalidad y exclusión social. Estos factores limitan en gran medida las actuaciones de una adecuada gestión de riesgo de desastre (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, 2014).

1. Evolución del enfoque de la gestión del riesgo en la criminalización y penalización de la construcción del riesgo de desastre.

Dos años después, del terremoto de 7.8 grados que afectó al departamento de Ancash, al norte de Lima, mediante el Decreto Ley 19338 se creó el Sistema de Defensa (1972) (SIDECI, más tarde SINADECI). Este sistema durante casi 40 años ha sido el responsable del tema de desastres en el país. Este sistema se crea con la finalidad de proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada a la población afectada en caso de desastres o calamidades sea cualquiera que sea su origen. En 1987 mediante el Decreto Legislativo N° 442 se da la modificatoria de la Ley; y en 1991 se genera una segunda modificación a través del DL N° 735 cuyos cambios estuvieron relacionados con la conformación del SINADECI –integrado por el INDECI; las Direcciones Regionales, Subregionales y Sectoriales de Defensa Civil (DC); los Comités Regionales Subregionales, Provinciales, y Distritales de Defensa Civil; las Oficinas de DC Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, 2014).

A pesar de la marcha del SIDECI, el Fenómeno El Niño hizo estragos en la región. La Corporación Andina de Fomento^c (2000) señala que, a pesar de que Perú cuenta con recursos técnicos científicos que supera el de los otros países andinos, carece de recursos financieros para mantener la tecnología de la

investigación. Adicionalmente, se presentaron fallas en lo que respecta a la coordinación de las autoridades en cuanto el manejo de la información, siendo el presidente del momento, el que tenía control total de la información. Además, la relación entre institucionalidad y gestión de riesgo mostraba carencias en lo que respecta a una ausencia de política nacional orientada a incorporar la variable riesgo en la planificación territorial.

A pesar de ello, el país inicia una evolución del enfoque de los desastres y riesgos hacia una visión más integral vinculada intrínsecamente a la prevención y a la agenda del desarrollo, apoyándose en las prioridades establecidas en el Marco de Acción de Hyogo, el país empiezan a dar cambios en relación al tema de la gestión de riesgo y los desastres. No obstante, el terremoto de Pisco ocurrido el 15 de agosto de 2007 genera en el gobierno una revisión urgente de la Ley del SINADECI hasta entonces existente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, 2014).

El Gobierno Peruano en uno de sus acuerdos nacionales, aprueba el 17 de diciembre de 2010 la Política de Estado N° 32 referida a la “Gestión del Riesgo de Desastres”, la cual establece promover una política de estado sobre GRD, que será implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, y adicionan la participación activa de la sociedad civil. El 18 de febrero de 2011 se promulgó la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), que propone el marco legal de la GRD en el Perú, “constituyendo esto un cambio significativo en el marco normativo nacional trascendiendo del enfoque de atención y respuesta a emergencias al enfoque de gestión del riesgo de desastres” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, 2014, p. 14). Su reglamento fue aprobado el 26 de mayo de 2011, mediante el Decreto Supremo 048-2011-PCM.

2. ¿Cómo se ha institucionalizado la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre?

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es un tema contemplado en la agenda de desarrollo del país y es una de las Políticas de Estado priorizadas en el país. El tema se ha incorporado en: 1. Se encuentra de manera explícita en la Política de Estado referida al Ordenamiento y Gestión Territorial (Política de Estado N° 34). No obstante, no se ha definido los indicadores que permitan medir el impacto de la misma. Sin embargo, aún no se ha desarrollado la matriz de ambas políticas, faltando definir los indicadores; 2. El tema de la GRD ha sido incorporada en la propuesta de Ajuste del Plan Bicentenario al 2021; 3. Responde a la Ley de Descentralización (visión sistémica) (Programa de las Naciones Unidas y otros, 2014).

En el año 2010 el foro del Acuerdo Nacional (AN) aprobó la política N° 32 de Gestión del Riesgo de Desastres, como política de estado. Partiendo de la misma el gobierno peruano, en febrero del 2011, promulgó la Ley N° 29664 que crea el SINAGERD, y en mayo del mismo año su Reglamento (Decreto Supremo 48-2011-PCM). Estas normas legales proponen un cambio de enfoque orientado a incorporar en la gestión del desarrollo la gestión de riesgo de desastres.

El Gobierno peruano, después de promulgar la ley y reglamento del SINAGERD, emitió la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (DS 111-2012-PCM), la cual se define como "Conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción, ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, 2014, p. 41-42).

Por su parte define la ley N° 29664 define en su artículo 1 el SINAGERD como "sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre" y entre sus objetivos está:

“articular componentes y procesos de la GRD; promover la incorporación de la GRD en los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial; y promover la participación de diferentes actores. Está compuesto por los siguientes organismos: a) La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector. b) El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD). c) El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). d) El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). e) Los gobiernos regionales y gobiernos locales. f) El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). g) Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil”. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, Plan De Acciones En Gestión Del Riesgo De Desastres Priorizadas Para El Periodo 2015-2016 - Documento País 2015-2016-, 2014, p. 41-42).

Algunos organismos implicados en los procesos de GRD son:

1. Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica para la funcionalidad de los procesos de GRD en el país. Tiene por funciones efectuar el seguimiento de la implementación de la Política Nacional de GRD y establecer coordinación con el COEN en situación de impacto o peligro inminente de desastres de gran magnitud. El CONAGERD está integrado por las siguientes autoridades: Presidente de la República (quien lo preside), PCM (Secretaría Técnica), Ministro de Economía y Finanzas, Ministro de Defensa, Ministro de Salud, Ministro de Educación, Ministro del Interior, Ministro del Ambiente, Ministro de Agricultura, Ministro de Transportes y Comunicaciones y Ministro de Vivienda, Construcción y

Saneamiento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, 2014, p. 41-42).

Cuadro 11. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Perú.

PAÍS	CONSTITUCIÓN	LEY	PLAN DE GESTIÓN DE RIESGOS
Perú	Indica las responsabilidades del estado y protección de derechos en desastres	Ley 19338 crea el Sistema de Defensa Civil Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – PLANAGERD, de reciente aprobación

Fuente: Anuario Estadístico de América y el Caribe (citado por la UNISDR, en 2015).

3. ¿Cómo se penaliza la construcción social del riesgo de desastre?

La Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2012) refleja dos artículos que indican lo relacionado con las infracciones y sanciones que se activarían en caso de que alguna persona viole lo estipulado en la ley.

Artículo 20°.- Infracciones. 20.1. Las infracciones son los actos u omisiones en que incurren las autoridades, funcionarios, servidores y empleados públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas, en contra de lo establecido en la presente Ley. 20.2. Constituyen infracciones las siguientes: a. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente

Ley; b. El incumplimiento de las normas técnicas de seguridad en defensa civil; c. La interferencia o impedimento para el cumplimiento de las funciones de inspección de las entidades que conforman el Sinagerd; d. La omisión de la implementación de las medidas correctivas contenidas en los informes técnicos de las entidades del Sinagerd; e. La presentación de documentación fraudulenta para sustentar el cumplimiento de las normas técnicas en Gestión del Riesgo de Desastres; f. Consignar información falsa; g. Otras que se establezcan en por la ley o norma expresa.

Artículo 21°.- Sanciones. En los casos que la presente Ley o su reglamento lo señalen, el órgano rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos y demolición, a quienes trasgredan la presente Ley.

Conjuntamente con las sanciones administrativas que se impongan al infractor, se le exige la reposición de la situación alterada a su estado anterior, así como la indemnización por los daños y el perjuicio ocasionado.

La imposición de sanciones administrativas no exime a los infractores de la responsabilidad civil o penal que hubiere lugar.

De esta manera se evidencian las conductas que se criminalizan y sus consecuencias. Sin embargo, la ley no especifica las condiciones de esas sanciones ni cómo será su aplicabilidad, por ejemplo, ¿cómo se define la sanción económica para alguien que omitió un aspecto técnico en la construcción de un edificio?; ¿cómo se determina la responsabilidad penal para quién victimiza a muchas personas?. Al remitirse al Reglamento de la Ley: Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) (2012), se encuentra en las disposiciones generales lo siguiente:

Segunda.- Infracciones y sanciones

Los aspectos relacionados con infracciones y sanciones ligados a responsabilidades administrativas y funcionales se rigen de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29622, Ley que modifica la Ley Núm. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, y el “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control” aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.

Las sanciones relacionadas con aspectos de incumplimiento de la regulación sobre Licencias de Funcionamiento, construcción y habilitación se aplican conforme a la normativa correspondiente.

Dichas leyes están dirigidas a personas que laboren en instancias gubernamentales con una responsabilidad administrativa y funcional. Al hacer revisión de la Ley N° 29622, la ley señala algunas sanciones, pero las mismas parecieran ser menos drásticas que las señaladas en la Ley N° 29664.

La normativa legal del país no define la construcción social del riesgo de desastre, ni la criminaliza, pero si considera conductas que pueden tildarse como riesgosas. Al definir la construcción social del riesgo de desastre como el resultado de relaciones o procesos sociales que producen espacios riesgosos, generando dos componentes primordiales del desastre: riesgo y vulnerabilidad²³ (Calderón citado por García, 2005) se asume que las conductas señaladas en el artículo 20 de la Ley N° 29664 (2012) son producto de relaciones sociales que generan riesgo. Es por ello, que, a pesar de la ausencia de la tipificación de esta conducta, la jurisprudencia del país considera de manera implícita aquellas conductas que construyen el riesgo.

²³ Se entiende por riesgo el resultado de la relación dialéctica entre una amenaza (un evento físico latente que puede ser geológico, hidrológico, climatológico) y una vulnerabilidad de una sociedad. La vulnerabilidad hace referencia a la falta de resiliencia y resistencia de una sociedad para enfrentar un desastre siconatural (hay vulnerabilidad: económica, cultural, institucional, social, entre otras) (CEPRENAC, 2003)

Un aspecto de suma importancia en el tema de la penalización de conductas relacionadas con la construcción social del riesgo de desastre es el vacío legislativo en lo que respecta a la inclusión del tema del riesgo en planes de ordenamiento territorial. Perú no se cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial (OT), la cual es imprescindible en la gestión de riesgo correctiva y gestión de riesgo prospectiva. Esto dificulta definir las competencias que cada sector debe asumir y las respectivas responsabilidades. La ausencia de esta ley genera múltiples vulnerabilidades y por ende escenarios de riesgos. Sin conductas definidas se abre la brecha a una posible impunidad.

4. Castigando la construcción social del riesgo de desastre.

Haciendo una revisión en fuentes bibliohemerográficas y consultas en la web, no se halló información de procesos penales iniciados por la construcción del riesgo social de riesgo de desastre, o de procesos legales iniciados por la materialización de un desastre siconatural. En Perú, al parecer, no se ha sancionado a alguna persona o instancia de control social que haya incurrido en una conducta que afecte el desarrollo sostenible.

La posible falta de reacción social informal. Al no haber una reacción ante conductas que generan riesgos de desastres, estas conductas pueden repetirse en el tiempo, incluso posterior a un desastre siconatural se puede rehacer las vulnerabilidades. Para que una conducta pueda ser concebida en un futuro como delictiva es necesario un reproche social ante la misma, por ello, la criminalización debe estar antecedida por una reacción social informal. A pesar de que el país incluye en su normativa legal criminaliza una serie de conductas que propician el riesgo, la ley no tendrá repercusión social, es decir, el fin para el cual fue sancionada (disuadir) no tendrá efecto social.

4. BOLIVIA:

En Bolivia las principales amenazas son de origen hidrometeorológico, como: sequías, heladas, lluvias severas y granizadas; así como los fenómenos asociados como inundaciones, deslizamientos y flujos de materiales. Sin embargo, las inundaciones se convierten en la amenaza de impacto más frecuente en Bolivia, su ocurrencia, frecuencia y magnitud se ve magnificada por los procesos de ocupación del territorio y uso indiscriminado del mismo, además de deterioro ambiental (Beltrán, 2008). Por su parte, las sequías son de grado alto en la zona suroeste, que comprende alrededor de la cordillera occidental. Otra de las amenazas que afecta al territorio boliviano son los deslizamientos, el área con alta propensión a sufrir por la amenaza de deslizamiento está ubicada a lo largo de la cordillera Oriental, siendo la ciudad de La Paz y sus provincias una de las localidades más propensas a este tipo de amenaza (122 y 28 deslizamientos respectivamente, entre 1970 y 2006). Y por último, los movimientos sísmicos también generan estragos en el país. La sismicidad en Bolivia está vinculada con zonas volcánicas, de subducción o diastrofismo activo actual (fallas geológicas). La sismicidad asociada a volcanismo y tectonismo se concentran en la frontera con Perú y Chile están relacionados con la Placa de Nazca y su posición intermedia de profundidad (Chuquisengo, Condorí y Medrano, 2010).

Estas amenazas sumadas a las vulnerabilidades del país generan diversos riesgos que exponen el desarrollo del país. Se evidencia que el país sólo “el 14% de los municipios cuenta con un grado de vulnerabilidad bajo, 41% está en el rango de riesgo medio, un tercio (31.2%) se halla en el grado alto de vulnerabilidad y 13.8% en un grado muy alto” (OXFAM y FUNDEPCO citado por Chuquisengo y otros en 2010). “Esto revela que entre 1991 y 2007 hubo un crecimiento acelerado en el número de familias damnificadas en el país por

eventos adversos, con 22 735 en 1991 y 189 545 familias en 2007.” (OXFAM y FUNDEPCO citado por Chuquisengo y otros en 2010).

Uno de los fenómenos que impactó al país en el año 2007 hasta el punto de decretar un estado de desastre fue el Fenómeno del ENSO (El Niño Southern Oscillation por sus siglas en inglés). Por su gran impacto a principios del mes de marzo del 2007 el Gobierno de Bolivia, emitió un Decreto para declarar el país en “Situación de Desastre Nacional”. Los departamentos mayormente afectados por las lluvias fueron Beni y Santa Cruz. El primer departamento basa su economía fundamentalmente en la ganadería, posterior al desastre se conoció de 22.500 reses muertas por ahogamiento o víctimas de enfermedades como el tétanos. La pérdida económica entre cultivo y ganadería del país reportó una pérdida de 105 millones de dólares americanos. Por su parte, el departamento de Santa Cruz fue el que en mayor proporción en familias afectadas tuvo (21.343 familias) adicionalmente como reportes de enfermedades, con 463 casos de Dengue (Beltrán, 2008).

Vulnerabilidades como: inadecuado manejo de recursos naturales; Crecimiento acelerado y desordenado; ausencia de instrumentos de planificación del espacio y uso de recursos naturales; formas inadecuadas de construcción y la inexistencia de normatividad o falta de su aplicación generan la construcción social del riesgo de desastre (Chuquisengo y otros, 2010).

En Bolivia, se evidencia una creciente frecuencia y magnitud de desastres en las últimas décadas. Variables como el débil apoyo institucional y las limitaciones de la normativa vigente, propician escasa participación ciudadana o dificultades en la coordinación de respuestas oportunas a emergencias o a la gestión preventiva de riesgos. A pesar de la visión que se tiene actualmente de los desastres, el país ha hecho intentos por generar una gestión de riesgo que mejore las condiciones de

vida, pero dichas iniciativas son incipientes y se encuentran en proceso de construcción (Chuquisengo y otros, 2010).

1. Evolución del enfoque de la gestión del riesgo en la criminalización y penalización de la construcción del riesgo de desastre.

En 1968 se creó la Defensa Civil para atender las emergencias del país. Anteriormente las emergencias eran atendidas en los centros de emergencias de los municipios. Ya para 1983 se crea el Sistema Nacional de Defensa Civil, la misma se creó para atender los efectos del Fenómeno El Niño. Dicho sistema estaba compuesto por tres componentes: el Antes, el Durante y el Después (Salamanca y Condori, 2012).

La Corporación Andina de Fomento (2000)^d realizó un estudio del impacto que tuvo el Fenómeno El Niño en distintos países de Suramérica. Bolivia no escapó de esta realidad. Para cuando El Niño afectó al país la gestión de riesgo no era un tema primordial como política de estado, de hecho este fenómeno puso en evidencia que Bolivia era altamente vulnerable a este tipo de desastres. Aunque el Gobierno hizo grandes esfuerzos para mitigar los efectos de esta amenaza, estos esfuerzos se caracterizaban por ser coyunturales, que se fundamentaban en una gestión del desastre o de la emergencia, no constituyeron una política de Estado permanente. El sector institucional también tuvo sus desaciertos en relación a la temática de la gestión del riesgo. Para los años en que fue impactado el país los diferentes organismos destinados para las emergencias se orientaron exclusivamente al socorro de víctimas.

“Los planes que se elaboraron, inclusive en la fase de la precontingencia, fueron formulados únicamente para la fase de respuesta. Ni los sectores ni las regiones incorporaron en sus planes de desarrollo la reducción de riesgo de desastres. En todo los casos se requiere fortalecer las instituciones involucradas en el

conocimiento de fenómenos, la prevención, la atención y rehabilitación de desastres de carácter hidrometeorológicos” (Alves citado por Corporación Andina de Fomento en 2000^d, p. 177).

Se evidencia que las acciones estuvieron encaminadas a la administración del desastre. Sin embargo, algunas iniciativas tuvieron lugar posterior a este evento, tal es el caso de la creación de una Ley de Gestión de Riesgo (iniciativa normativa); o la incorporación de la Gestión de Riesgo como eje transversal en el Plan Nacional del Desarrollo del Buen Vivir (iniciativa política).

2. ¿Cómo se ha institucionalizado la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre?

La Ley de Gestión de Riesgos (2014) del país indica en su artículo 7 que el marco institucional será el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – SISRADE estableciendo que

- I. Es el conjunto de entidades del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en el ámbito de sus competencias y atribuciones, las organizaciones sociales, las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas que interactúan entre sí de manera coordinada y articulada, a través de procesos y procedimientos para el logro del objeto de la presente Ley.
- II. Los componentes, atribuciones y funciones del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias - SISRADE, serán establecidos en el reglamento de la presente Ley.

Y la estructura del SISRADE se detalla en el artículo 8

El Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias - SISRADE, está estructurado:

- a) En el ámbito territorial por:

1. El Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias - CONARADE, como la instancia superior de decisión y coordinación.
 2. Los Comités Departamentales de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres - CODERADE, en coordinación con los Comités Municipales de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres - COMURADE.
 3. Los Comités Municipales de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres - COMURADE.
- b) En el ámbito institucional por:
1. Instituciones del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, en el ámbito de sus competencias y atribuciones.
 2. Fuerzas Armadas y Policía Boliviana de acuerdo a sus competencias.
 3. Instituciones técnico-científicas y universidades.
 4. Grupos de búsqueda, salvamento y rescate, brigadas forestales, y otros equipos voluntarios de respuesta inmediata a desastres y/o emergencias.
- c) En el ámbito social por:
1. Organizaciones sociales y comunitarias.
 2. Personas naturales y jurídicas de derecho privado.

Se evidencia que la Gestión de Riesgo convoca a muchas responsabilidades, siendo un tema que atañe desde la más alta estructura de control social formal hasta las instancias de control social informal. Visto así, se puede considerar que el Gobierno le ha dado importancia legal a las responsabilidades que debe tener cada sector en el tema de la gestión de riesgos.

Haciendo revisión del Reglamento de la Ley 602 (2015), se encuentra la definición de la Política Nacional de Gestión De Riesgos, en la que se contempla la Gestión de Riesgo como una directriz nacional

Artículo 3°.- (Política Nacional de Gestión de Riesgos)

I. La política nacional de gestión de riesgos es el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del Estado Plurinacional de Bolivia, que tienen por objeto intervenir los riesgos de desastre

presentes o los factores que los puedan desencadenar, en el entendido que son resultado de una construcción social que se debe revertir, buscando privilegiar el establecimiento de condiciones óptimas de seguridad para la sociedad en general, los sistemas de vida y sus componentes; así como aplicando medidas efectivas para la reducción del riesgo y la atención de desastres y/o emergencias.

Para establecer y desarrollar dicha política, el reglamento señala que la gestión de riesgo es un proceso permanente y continuo en el que participan de manera obligatoria toda la sociedad (en sus diferentes expresiones) (artículo 6).

Cuadro 12. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Bolivia.

PAÍS	CONSTITUCIÓN	LEY	PLAN DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE
Bolivia	Incluye en sus principios y en los derechos la GRD	Ley 602: Ley de Gestión de Riesgos.	No se dispone. El Plan Nacional de Desarrollo para Vivir Bien 2007 – 2011 incluye la GRD como eje transversal

Fuente: Anuario Estadístico de América y el Caribe (citado por la UNISDR, en 2015).

3. ¿Cómo se penaliza la construcción social del riesgo de desastre?

Al hacer revisión de la Ley de Gestión de Riesgos (2014) la construcción social del riesgo de desastre no se encuentra criminalizada, ni evidencia artículos que señalen penas/multas, responsabilidades administrativas, civiles o penales para quienes construyan riesgo, indican son las responsabilidades (desde el punto de

vista de compromiso) que tienen los actores que están involucrados en instancias gubernamentales, así como las obligaciones que tienen todas las personas del país en relación a la Gestión de Riesgos, pero dichas obligaciones no acarrear consecuencias legales o civiles en caso de no cumplirlas.

Artículo 15. (RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGOS). La gestión de riesgos requiere de una intervención integral y complementaria del Órgano Ejecutivo en el nivel central del Estado y estará a cargo de los Ministerios de Defensa y Planificación del Desarrollo, con las siguientes responsabilidades:

- a) El Ministerio de Defensa, es el responsable de definir políticas, estrategias y de coordinar e implementar las acciones de gestión de riesgos en el corto plazo, relacionadas con el ámbito de su competencia de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley;
- b) El Ministerio de Planificación del Desarrollo, es responsable de definir políticas y estrategias de planificación para la gestión de riesgos, en el mediano y largo plazo en el marco de la planificación integral, el ordenamiento territorial y la inversión pública, de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 19. (DERECHOS Y OBLIGACIONES).

I. Son derechos de las personas:

- a) Recibir información oportuna y efectiva sobre la probabilidad de ocurrencia de desastres de origen natural, socio natural, antrópico y tecnológico, y sobre los medios adecuados de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y recuperación.
- b) Participar en las actividades que comprende la gestión de riesgos.
- c) Recibir del Estado atención oportuna ante la presencia de un fenómeno adverso.

II. Son obligaciones de las personas:

- a) Cumplir con todas las normas que emita el Estado sobre uso de suelo urbano y rural, normas técnicas de urbanismo y gestión de riesgos.
- b) Cumplir con los protocolos establecidos por la autoridad competente en materia de atención de desastres y/o emergencias.
- c) Prestar colaboración a las acciones de atención de desastres y/o emergencias.

Así mismo, el Reglamento establece algunas responsabilidades en la Gestión de Riesgos, pero las mismas forman parte más del compromiso humano que se debe tener con este proceso que con consecuencias legales en caso de incurrir en una conducta que atente contra el proceso de Gestión de Riesgo o una conducta que construya el riesgo de desastre.

Artículo 6°.- (Responsabilidad en la gestión de riesgos) La gestión de riesgos es un proceso social permanente, que debe ser asumido por:

- a) Todos los actores y/o sectores de la sociedad;
- b) Autoridades del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas, en el marco de sus atribuciones y competencias;
- c) Empresas prestadoras de servicios, públicas, privadas y comunitarias;
- d) Instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Se evidencia que en Bolivia, la construcción social del riesgo no es una conducta delictiva, por lo tanto, no hay consecuencias legales para la misma. Esto permite reflexionar que es posible que se siga incurriendo en procesos de construcción social del riesgo sin que el responsable o los responsables tengan consecuencias por dichas actuaciones, pudiendo reforzarse en la población la percepción de que se es víctima de la naturaleza. Fenómenos de gran magnitud (como El Niño) son el resultado de procesos riesgosos contruidos durante años, en el cual participaron diversas cantidades de personas. Mientras no haya limitaciones legales o restricciones legales de no construir riesgos puede llegarse a proliferar dicha enfermedad. Como se ha dicho, la falta de criminalización en el tema propague el riesgo de desastre, se tiene que considerar que el ámbito legal debe estar acompañado por la cultura preventiva del país. Pues se puede criminalizar, pero si el país no considera la conducta perjudicial se estaría incurriendo en el ideal legal, en el que las leyes resuelven el problema.

4. Castigando la construcción social del riesgo de desastre.

Es necesario considerar que el país no criminaliza la construcción social del riesgo de desastre (en sus diferentes expresiones). Tampoco menciona sanciones, multas o infracciones para quienes incumplan con alguna obligación o responsabilidad que señala la Ley de Gestión de Riesgo (2014) y su Reglamento (2015). Por lo tanto, procesos penales iniciados por temas relacionados con la gestión de riesgo no pueden existir.

Al hacer revisión de una ley municipal del país, específicamente la del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz: Ley Municipal Autónoma de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (2010) se encontró en sus disposiciones finales el siguiente artículo, en el que se hace una aproximación a responsabilizar la conducta de funcionarios que atenten contra la Gestión de Riesgo

Artículo final 3°.- (Responsabilidad funcionaria)

Los servidores públicos municipales, en el ejercicio y desempeño de su cargo, que actúen con negligencia, falta de ética profesional e irresponsabilidad en el cumplimiento y aplicación de lo establecido en la presente Ley Municipal Autónoma y en su reglamentación, por acción y/u omisión, serán sujetos de responsabilidad por la función pública en el marco de las previsiones de la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamental y sus decretos reglamentarios.

De esta manera, se responsabiliza a los actores sociales que deben hacer cumplimiento de dicha ley, esto pudiera considerarse un modelo a seguir por las demás municipalidades, cuyas iniciativas generen la propuesta de incorporar en la ley consecuencias legales por construir riesgo de desastre.

5. COLOMBIA:

1. Evolución del enfoque de la gestión del riesgo en la criminalización y penalización de la construcción del riesgo de desastre.

Para el 2011 “Según la OCHA²⁴ Colombia ocupa el lamentable tercer lugar en índice de mortalidad a causa de los desastres naturales, como inundaciones y deslizamientos de tierra, entre otros, después de China y Bangladesh (IDEAM, citado por Baena en 2011). Para este autor dicho índice se adjudica a que la gestión del riesgo en Colombia no ha tenido un cambio sustancial, es decir, ha sido una gestión más reactiva que preventiva, siendo las regiones pobres y marginadas las más afectadas. El autor manifiesta que dicha situación se puede enmendar progresivamente dándole mayor importancia al marco institucional.

Es en el desastre de Armero (1985) motivó al Congreso de la República a expedir la Ley 46 de 1988 (reglamentada posteriormente por el Decreto 919 de 1989) la cual contenía bases normativas e institucionales de la gestión del riesgo a futuro. Estas normas promovieron el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres SNPAD, cuya dirección (la Dirección de Gestión del Riesgo, DGR) está actualmente a cargo del Ministerio del Interior. Posteriormente, serían otros eventos naturales lo que promoverían avances en el tema. El terremoto de 1995 en Pereira generó la redacción del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (1998) y el terremoto de Armenia (1999), condujo a la elaboración del documento Conpes 3146 de 2001: “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, PNPAD, en el corto y mediano plazo”. Dicho sistema ha tenido un enfoque que se inclina más a la reacción que a la prevención (Baena, 2010).

²⁴ Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Por ejemplo, posterior a la evaluación del Fenómeno EL Niño en el país, se evidenció la escasa participación del SNPAD en la gestión del manejo del evento, y su debilidad institucional en relación a la coordinación con los entes de desarrollo. Otras de las lecciones que dejó ver el evento fue la conceptualización del tema preventivo de la gestión de riesgo, demostrando la necesidad de que se incorpore en los procesos de planificación del territorio. Esto condujo a que las diferentes instituciones del país estuviesen descoordinadas, y los esfuerzos se diluyeran en responder de la manera más pronta al desastre pero probablemente desacertada (Corporación Andina de Fomento, 2000)^e

A pesar de estas consecuencias y que dejaron algunas lecciones, recientemente, la Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (2012) sostiene que haciendo revisión de diferentes estudios de Gestión de Riesgo, los resultados de los mismos coinciden entre muchas cosas en:

- www.bdigital.ula.ve
- [...] 3. El riesgo se está acumulando permanentemente en las ciudades y en las áreas rurales, debido a la falta de aplicación y control de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial municipal y la insuficiencia en el manejo de cuencas hidrográficas.
 - 4. Los vacíos en el tema de gestión del riesgo de desastres en las políticas y planes sectoriales amenazan la sostenibilidad de las inversiones tanto de sectores productivos como de servicios, contribuyendo así al aumento de la exposición y la vulnerabilidad.
 - 5. La ausencia de una política clara y los antecedentes en los cuales generalmente la responsabilidad ha sido asumida por el Estado, desincentivan a los ciudadanos y al sector privado a posesionarse de su rol en cuanto a la reducción y el manejo del riesgo, y generan grandes costos fiscales (p.18).

Aquí se identifica algunas debilidades que dificultan que se consolide con mayor eficacia la Gestión del Riesgo en el país. Tomando como referencia la cita, por ejemplo, la falta de aplicación y control de las políticas puede estar asociada a una debilidad en el control social formal, por lo tanto, tal como se lleva a cabo el control social, este genera riesgo. En relación al punto número 4 de la cita, la

ausencia de la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre (en cualquiera de sus manifestaciones) propicia un vacío legal en el tema que genera que no haya responsables por construir el riesgo y por ende haya desastre. En la medida que la conducta no se haga punible y visible socialmente como perjudicial, podría persistir la cosmovisión de que los desastres socionaturales son producto de un ente “divino” o designio de “Dios”. En relación al quinto punto, se hace impostergable disminuir la responsabilidad “total” al estado de los eventos adversos, la corresponsabilidad es necesaria en el tema de la gestión de riesgo, definir claramente las competencias o roles de los agentes sociales en el proceso de desarrollo sostenible puede disminuir los niveles de vulnerabilidad. De esta manera, al asimilar los ciudadanos la posición de que también se es corresponsable en la construcción del riesgo social de desastre se incrementa la posibilidad de que dicha conducta se convierta en una desviación social negativa y por consiguiente habrá mayor reacción social informal. Esta reacción informal puede ir, desde evitar que algún vecino construya y no desvíe el curso de un río por ampliar su vivienda, hasta interponer demandas al estado por permitir que se construya ciertas obras sociales en lugares que no son aptos.

2. ¿Cómo se ha institucionalizado la criminalización de la construcción social del riesgo de desastre?

En el artículo 1 del Decreto Número 4147 (2011), se encuentra institucionalizada la Gestión de Riesgo del país,

Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El artículo 3 del mismo decreto indica que el objetivo de esta Unidad es “dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD”

La ley 1523 (2012) establece en el artículo 5 el Sistema Nacional del Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

Artículo 6°. Objetivos del Sistema Nacional. Son objetivos del Sistema Nacional los siguientes:

1. Objetivo General. Llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.

2. Objetivos específicos:

2.1. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo mediante acciones como:

a). Identificación de escenarios de riesgo y su priorización para estudio con mayor detalle y generación de los recursos necesarios para su intervención.

b). Identificación de los factores del riesgo, entiéndase: amenaza, exposición y vulnerabilidad, así como los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación en el tiempo.

c). Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias.

d). Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes.

e). Comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia.

2.2. Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo mediante acciones como:

- a). Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.
 - b). Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.
 - c). Protección financiera mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo.
- 2.3. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:
- a). Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.
 - b). Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.
 - c). Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.
 - d). Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida.

La misma ley en su artículo 8 establece que los agentes sociales que conformaran el Sistema Nacional serán:

1. Las entidades públicas. Por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión.
2. Entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales.
3. La Comunidad. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas.

De esta manera, el país cuenta con un fundamento institucional amplio que demuestra (por lo menos en lo formal) la transversalidad de la Gestión de Riesgo en las instituciones de control social formal como informal. Adicionalmente, evidencia la responsabilidad de diferentes sectores en el tema.

La gestión del riesgo no es vista exclusivamente como la administración del desastre, este tópico es un componente del sistema, pero no lo representa todo. Esto permite concluir, que, en lo que respecta al tema institucional Colombia está blindada en relación a la dificultad de generar escenarios de riesgo, pero parece que no es así en la realidad. Por ejemplo, durante el Fenómeno La Niña (2010-2012) de los 1123 municipios que conforman a Colombia, el 90% (1041) resultó afectado por dicho fenómeno (UNISDR, 2013). Asimismo, para el 2011 Colombia registró “la mayor cantidad de daños y pérdidas por cada 100 mil habitantes. Éstos estuvieron relacionados con las altas condiciones de vulnerabilidad de su población rural, la cual representó cerca del 70% de los afectados durante el fenómeno La Niña 2010-2011” (Corporación OSSO, citado por UNISDR en 2013, p. 19). Adicionalmente, en el año 2010 el país registró 322.473 (50%) de viviendas dañadas. Por lo tanto, al remitirse a lo anterior el Decreto Número 4147 (2011) en el que se establece la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo De Desastres no tuvo mayor cobertura o resultados que propulsaran y mantuvieran una sostenibilidad de desarrollo en el país.

Cuadro N° 13. Leyes que avalan la gestión de riesgo en Colombia.

PAÍS	CONSTITUCIÓN	LEY	PLAN DE GESTIÓN DE RIESGO
Colombia	Enfoca las responsabilidades en caso de desastres y los principios que rigen a su gestión	Ley 1523 para el establecimiento del Sistema Nacional de Gestión de Desastres	Por sancionar en Julio del 2014 Inclusion de la RRD y de su atención en el Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: Anuario Estadístico de América y el Caribe (citado por la UNISDR, en 2015).

3. ¿Cómo se penaliza la construcción social del riesgo de desastre?

Decreto Número 4147 (2011) y La ley 1523 (2012) que estipulan todo lo relacionado con la Gestión de Riesgo en el país, no señala infracciones, o conductas ilegales que atenten contra la Gestión de Riesgo, por ende, no hay señalamiento de sanción alguna para quien viole dicho ordenamiento. Es decir, no hay criminalización de las conductas.

Es probable que la falta de criminalización en el tema incida sobre la aparición y permanencia de la conducta, sin embargo, no se afirma que, la falta de la norma cree el riesgo de desastre, pero es probable que, la presencia de ella y efectiva aplicación disminuya la aparición de la misma.

4. Castigando la construcción social del riesgo de desastre.

Al hablar del castigo de una conducta, es porque la misma ya es considerada ilegal en los códigos normativos de un país. Al no estar criminalizada la construcción social del riesgo de desastre, no se hallará procesos penales con respecto a esta conducta. Sin embargo, puede ocurrir que se haga uso de otra legislación en caso de que se requiera penalizar a funcionarios u otros entes gubernamentales. No obstante, haciendo una revisión del tema, no se hallaron documentos o fuentes alusivas al castigo de personas que comprometieron o comprometen vidas, o el desarrollo del país.

Y aunque el castigo tiene una connotación jurídica-legal, la misma pudiese simbolizar una palabra usada por la comunidad para exigir respuestas y consecuencias a algo que les afecta. Ya lo afirmaba Aniyar (1977), hay conductas desviadas que la sociedad exige que se criminalicen por su impacto en la comunidad (consumo de drogas o prostitución). Pero dicha exigencia parte de la

juicio que la gente forma alrededor de la conducta (consumir drogas genera violencia o robos; prostituirse genera consumo de drogas u holgazanería). Mientras que la construcción social del riesgo no sea percibida como una conducta que afecta la vida de las personas, que genera muerte, enfermedades, pérdidas económicas la probabilidad podría ser ínfima en lograr que la misma se criminalice y hasta se penalice.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES PRELIMINARES Y PRÓXIMOS RETOS

La Criminología ha exacerbado el estudio del comportamiento delictivo y desviado (Aniyar, 1977), y a pesar de criticársele su no competencia en el estudio de los procesos desviados o la construcción de la desviación (Serrano, 2004 y Gabaldón, 1987), es cada vez más necesario la necesidad de abordar aquellas condiciones sociales que generan desviación y que preceden y perpetúan el delito (Aniyar, 1977 y Del Olmo, 1979). La construcción social del riesgo es un tipo penal, pero configurar este fenómeno como tipo penal no ha sido suficiente para solventar el problema del riesgo de desastre. Es aquí donde tiene injerencia la Criminología como ciencia social, al afirmar que el delito fue configurado como una desviación previamente (en la mayoría de los casos), y en esa desviación se vislumbran procesos sociales, políticos, culturales, e incluso económicos que contribuyeron en su creación como tipo penal. Adicionalmente, la Criminología (en especial la vertiente crítica de la misma) afirma que el proceso de desviación y el delito se concibe en un proceso histórico, siendo aquellos quienes ostentan el poder (el Estado) los principales responsables en crear y definir el delito, por lo tanto son las instituciones de control social formal las responsables (en mayor medida) de no sólo criminalizar sino prevenir la delincuencia. La gestión de riesgo como una herramienta de intervención y prevención en el riesgo de desastre debe formar parte de estas instituciones de control social formal, pero para ello la Criminología debe aportar a la gestión de riesgo los conocimientos científicos que le permita identificar qué ocurre en la realidad social que impide que la gestión de riesgo sea asimilada en dichas instancias. Dicho aporte de las ciencias sociales era necesario al estudiar los desastres socionaturales ya que los mismos representan “problemas no resueltos del desarrollo” (Lavell, 1999, p. 4). Estos problemas pueden estar asociados a la dificultad de que la normativa penal tenga

incidencia en el desarrollo de un país, entonces la necesidad de la aplicación legal desenmascara aquellos factores criminógenos que propician el riesgo. La Criminología como ciencia social al ubicar su atención en aquellos procesos que generan la construcción social del riesgo (delito y desviación) que atenta contra el desarrollo de un país dirige su auge teórico a la reflexión e interpretación de las variables que empujan al delito y desviación.

Partiendo de los elementos teóricos que aportan la Criminología y su fusión con la Gestión de Riesgo de desastres, los resultados presentados dan una idea de los retos aparentemente ocultos y que están vinculados a la criminalización de la construcción del riesgo de desastre. Estos retos deben ser explícitos a los promotores de procesos legislativos, jurídicos y penales que se empeñan en transformar los procesos sociales e institucionales que promueven la criminalización y castigo de la construcción social de riesgos de desastres.

A manera de guía referencial, los resultados obtenidos en esta indagación, nos invitan a recomendar que todo esfuerzo de esta naturaleza tenga en cuenta los siguientes principios centrales:

Al aproximarse al estudio de un país se tiene que considerar el mismo con un macrosistema, conformado por microsistemas que se interconectan e intercambian procesos de toda índole en su dinámica. Desde el punto de vista criminológico, estos sistemas se pueden representar en dos categorías: sistemas de control social formal (Estado en todas sus variantes, defensa nacional, hospitales, comunidad internacional, etc.) y sistemas de control social informal²⁵ (escuelas, hogar, comunidades, sector empresarial, etc.). Al examinar las

²⁵ Anteriormente se proporcionó una definición de cada sistema, es importante resaltar que estas categorías no son exhaustivas y son discutibles, sin embargo, para la presente investigación es útil por cuanto desde el aspecto legal se define cuáles sistemas tiene mayor responsabilidad penal en la construir el riesgo de desastre.

debilidades que pudieran presentar cada sistema se hace imprescindible adentrarse en la vulnerabilidad propia de cada uno. Por ejemplo, el Estado es el garante de cumplir funciones de alta envergadura para sus ciudadanos, como la protección social, implementación de políticas públicas, defensa nacional, gestión del riesgo, entre otros. Cuando no se alcanzan los objetivos planteados por este Estado se considera que hay una debilidad que desencadena otros tipos de problemas en los sistemas microsociales, uno de ellos es la vulnerabilidad de tipo social y cultural. Estas vulnerabilidades amenazan con la sustentabilidad de un país al desencadenar la construcción de desastre en mayor o menor medida. ¿Pero qué eventos o situaciones están asociados a la vulnerabilidad social? Por ejemplo, ciertos grupos de interés que se vean afectados al aplicar gestión de riesgo de desastre se opondrán a dichas medidas ya que no les favorece por dicha gestión ser tan costosa en ciertos casos (Banco Mundial, 2013). Una situación que ilustra esto son aquellas empresas constructoras de infraestructura que evaden u omiten ciertas normativas de ingeniería en la construcción de viviendas (en países con amenazas sísmicas) con la finalidad de invertir menos recursos económicos, hasta probablemente evadir las consecuencias legales que esto le puede acarrear en un futuro cuando el riesgo se materialice.

Lo anterior propone que cada sistema cuenta con un tipo de vulnerabilidad. No obstante, el Banco Mundial (2013) afirma que la importancia de cada sistema para afrontar el riesgo de desastre variará por el nivel de desarrollo de cada país y que algunos sistemas tendrán más protagonismo en solventar problemas relacionados con el riesgo de desastres que otros sistemas, por ejemplo,

En los países menos adelantados, y en especial en los frágiles y afectados por conflictos, tiende a prevalecer los mecanismos informales, y el peso relativo de los hogares y las comunidades es mayor. Para estos países, la comunidad internacional puede también desempeñar una función importante a través de la asistencia financiera y el fortalecimiento de la capacidad. [...] La función que puede

desempeñar el Estado es más importante en los países menos desarrollados, pero en estos casos suele tener mayores limitaciones en cuanto a capacidad y recursos. Estas restricciones hacen necesaria una relación mutua y simbiótica entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional, que acompaña el desarrollo de los países [...] (p. 19 y 20).

Se evidencia que, un factor criminógeno que pudiera estar asociado a la construcción de riesgo de desastre es el desarrollo de un país. Dependiendo del desarrollo del país se evidencian las vulnerabilidades que cada sistema posee y que contribuye en mayor o menor medida a construir el riesgo de desastre. Cuando estos mecanismos de control social formal fallan pueden emerger mecanismos de control social informal que hacen evidente el problema de construir riesgo exigiendo al Estado aquello que de manera implícita debe proteger. Sin embargo, existen debilidades al momento de detectar el riesgo de desastre en cada sistema, ocurriendo una desviación social que tiene en ciertos países implicaciones delictivas. Al no divisar los factores que generan riesgo de desastre se continúa fomentando una insostenibilidad del desarrollo, y por ende, un aumento de desastres socionaturales, activándose sólo un aparte de la gestión del riesgo, la administración del desastre. Algunos autores sostienen que ante las consecuencias catastróficas que se genera al materializarse el riesgo se hace imperante e imprescindible que la gestión de riesgo deba insertarse en todos los sistemas sociales y colocando mayor hincapié en el sistema normativo-legal, con la finalidad de no continuar creando más riesgos (Bollin y otros, 2003). Esto ha motivado que algunos países (Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela) criminalice la construcción del riesgo de desastre, con la posible presunción de que tipificando esta conducta como delito mermaría el número de desastres y sus consecuencias. No obstante, pareciera que la ley no es suficiente a pesar de su importancia en el ámbito de la gestión del riesgo de desastre. Por ejemplo, Ecuador creó por mandato constitucional en el 2008 el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cuya rectoría la ejerce la Secretaría de

Gestión de Riesgos (SGR). En abril del 2016 un terremoto de 7,8 grados deja un saldo de 661 personas fallecidas, 12 personas desaparecidas y 6.274 personas heridas y otras afectaciones directas (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016). Cabría preguntarse, ¿de haberse aplicado rigurosamente los preceptos y mandatos de ese mandato constitucional y lo que de él deriva las consecuencias señaladas serían las mismas? Es posible que las consecuencias de la construcción social del riesgo de desastre hubiesen sido menor de haberse aplicado las leyes, es tentativo afirmar que se encuentre asociado a diversos factores criminógenos. Sin embargo, se puede afirmar que crear leyes no ha sido suficiente. El análisis de los países conduce a afirmar algunas pautas científicas para afirmar lo anterior, a saber:

1. La sanción de leyes relacionadas con el control del riesgo de desastre debe considerar ciertas condiciones: el rechazo social informal hacia una conducta no es suficiente cuando el mismo no genera mayores consecuencias en las personas. Por ejemplo, no basta con etiquetar de perjudicial la venta de drogas cuando hacerlo sólo genera un etiquetamiento para quien la vende, pero esto no le impedirá ni conllevará consecuencias graves mientras lo continúe haciendo, por lo tanto se requiere la actuación del Estado para criminalizar tal conducta y castigarla (suponiendo que el objetivo disuasorio de la ley surta efecto). Algo semejante ocurre con el riesgo de desastre. No bastó el rechazo social que en ciertas comunidades se generó ante la construcción del riesgo, era necesario señalar y determinar quién o quiénes propiciaban que se construyera el riesgo, y era necesario castigar dicho comportamiento. Pero señalar que una conducta es inaceptable socialmente, no sólo requiere que se penalice, requiere que el legislador en la elaboración de la misma, conciba que hay una cosmovisión presente que genera el problema y sus variantes. Estudiar la realidad en su totalidad invita a concebir diferentes perspectivas de conocimientos (profesionales), por lo tanto, es imprescindible que, en la creación de leyes que

controlar el riesgo de desastre como en su modificación el legislador esté acompañado de otros profesionales que propongan ciertas consideraciones partiendo de un estudio más pormenorizado de la dinámica social del país, con el objetivo de que no haya un abismo entre la ley y su efectiva aplicación, no incurriendo una vez más en: un nuevo fenómeno social que debe ser regulado y controlado a costa de lo que sea. Se busca es el efecto disuasorio de la ley; que el ciudadano común al momento de estar inmerso en la creación del riesgo de desastre tenga la convicción de que habrá una consecuencia penal de no detener su comportamiento. Para que esto se cumpla es posible que la ley requiera ser cónsona con el fenómeno que pretende regular, creando mecanismos que den cumplimiento a la misma, que sea tangible el resultado de su aplicación. Por ejemplo, la LGRST (2009) venezolana sostiene en su artículo 57 como medidas preventivas que la Secretaría Técnica del Consejo Nacional, Estatal y Municipal de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos o los órganos contralores de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos o los órganos contralores de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos, según el caso, dispondrá de amplias facultades de fiscalización para determinar el cumplimiento de la presente Ley, sus reglamentos y demás normas que la desarrollen y para exigir el cumplimiento de prácticas o conductas destinadas a la observancia de dichas normas, y podrán aplicar las medidas preventivas a que hubiera lugar en el curso del correspondiente procedimiento administrativo, a fin de evitar las consecuencias perjudiciales que pudieran derivarse de los hechos sancionables de conformidad con esta Ley. Las medidas podrán consistir en: 1. Clausura temporal de las construcciones, establecimientos, instalaciones o infraestructuras. 2. Prohibición temporal de las actividades generadoras de riesgo; se evidencia que estas medidas señaladas no se cumplen a cabalidad, basta con observar algunos zonas populares de Caracas, Mérida y otros estados, donde las viviendas ubicadas en estas zonas se encuentran en terrenos inestables, sin las apropiadas medidas sismo-resistentes o medidas preventivas para eventos

hidroclimatológicos. Una vez más la ley juega a ser necesaria pero no suficiente para resolver el problema.

Entonces, es preciso evidenciar la necesidad de que el legislador considere los condicionantes sociales que deben preceder la creación de la ley.

2. La no aplicabilidad de la ley: criminalizar o penalizar las conductas que generan daño social no es suficiente por cuanto no minimizará la conducta que se busca controlar. Hacer leyes, más que un ejercicio del *ius punendi* implica una interpretación de la realidad donde se manifiesta “aquello” que se requiere castigar. Uno de los comportamientos que han generado gran controversia en su penalización en países latinoamericanos ha sido el aborto. Tipificar la misma en los códigos penales de los países ha obligado a reconsiderar que no se trata de generar la muerte de alguien, sino que detrás de esa decisión de la mujer embarazada que decide hacerlo hay una serie de variables sociales, culturales y hasta psicológicas que invitan a repensar el cómo y por qué se aplica esa ley. Algo similar ocurre cuando se trata de legislar sobre la construcción social del riesgo de desastres en países andinos. Cuando se afirma que los desastres no son naturales, estamos aseverando que hay un componente humano en la generación del mismo. Pero existen múltiples variables en las que participa el hombre que facilitan la construcción de ese riesgo de desastre, una de ellas: la inadecuada administración del territorio. Asentarnos en cualquier lugar implica conocerlo (deber ser) para de esta manera minimizar los niveles de vulnerabilidad (Liñayo, 2011). No obstante, la realidad se impone al evidenciar que los asentamientos humanos cada vez crean mayor vulnerabilidad y a su vez desencadenan la construcción social del riesgo. Penalizar lo anterior podría considerarse simple, pues quien construya riesgo está incurriendo en delito, y por consiguiente está afectando vidas humanas. Pero cuando nos adentramos en los procesos que generan esa construcción social de riesgo de desastre se generan

diversos cuestionamientos al considerar que quien incurre en ese delito no pareciera ser el agente social directo generador del riesgo, por el contrario este último se puede atribuir a variables sociales, políticas, económicas y culturales. De esta manera, el desastre puede ser visto como una expresión de un estado de anomia social y desorganización social (Merton, 2002). Por ejemplo, gran parte de la población venezolana vive en zonas de amenaza con alta vulnerabilidad. Los barrios ubicados en terrenos con pendiente en Caracas y otras ciudades del interior son sensibles a amenazas hidrometeorológicas y sísmicas que provocan severos riesgos cuando se activan procesos como derrumbes y deslaves. Sin embargo, la población que habita allí se conforma con vivir en construcciones vulnerables porque les sirve de alojamiento, resignándose a vivir en un riesgo permanente (Cilento, 2013). Adicionalmente, el Estado (en sus diferentes manifestaciones) participa en la construcción de estas viviendas y en el sostenimiento de las mismas. Así cuando se busca determinar quién es el responsable o quiénes son los responsables de construir riesgo pareciera difícil definir. En Venezuela la LGIRST (2009) sostiene que la construcción social del riesgo es un delito (art. 49 al 61), pero, ¿quién asume la responsabilidad? Por ejemplo, la ley especifica que cualquier persona que construya riesgo es responsable penalmente, así lo es, tanto la persona que construye su vivienda (vulnerable) a menos de 300 mts de los cuerpos de agua (art. 54 de la Ley de Aguas, 2007) y es destruida por una crecida, como el funcionario que otorga el permiso para esa construcción (art. 59 de la LGIRST). El ejemplo refleja que la víctima es la persona que construyó la vivienda, y el funcionario el victimario; es una conclusión normativa simple, pero al hacer una reflexión criminológica-social se constata que hay elementos en dicho escenario que nos invita a avocarnos en desmenuzar la realidad y concebir que detrás del tipo penal se disimula un problema social intrínseco a la creación y aplicación de la ley. En dicho ejemplo, interesa conocer los factores criminógenos por las cuáles la persona erigió su vivienda allí, pudiendo ser que necesitaba una vivienda (condición económica); no

hay viviendas para otorgarle a las personas (condición política); desconocer que donde se está diseñando la infraestructura es un lugar susceptible ante desastres (condición cultural); entre otras; así queda en evidencia que establecer la condición de víctima y victimario partiendo de la definición legal queda incompleto el análisis al confrontarnos con la realidad social. Existe suficiente evidencia científica que demuestra que la mayoría de los países latinos cuentan con determinadas amenazas naturales, que al activarse y sumarse a los niveles de vulnerabilidad se genera riesgo y por ende el desastre, estos países cuentan con leyes que legislan en la materia de gestión de riesgo, cabe cuestionarse ¿por qué si tienen la ley el desastre sigue dejando víctimas y daños materiales? Entonces: es necesario evidenciar por qué a pesar de existir la normativa que regula la construcción de riesgo de desastre no se han iniciado procesos penales en estos países a pesar de que se activan con frecuencia las amenazas naturales. ¿Es posible que uno de los motivos de la no aplicabilidad de la ley resida en la dificultad de definir el victimario o el delincuente? O ¿será que los procesos sociales que preceden a la construcción social de riesgo de desastre impiden configurar al delincuente?

3. La construcción social del riesgo no es percibida como una prioridad en algunos países andinos: la construcción del riesgo de desastre no es percibido como “anormal” o “amenazante”, esto pudiera estar asociado a una percepción errada de la génesis del riesgo del desastre (designio divino), o a un externalización de la responsabilidad (son los entes públicos y privados que deben cumplir con la normativa que minimice el desastre), entonces, ¿una baja percepción del riesgo de desastre conlleva a que el riesgo sea infravalorado, y las personas presten poca o casi ninguna atención a los riesgos de desastres?. De esta manera, la reacción social ante el riesgo de desastre se convierte en una respuesta ante la materialización del desastre, quedando en un segundo plano, y hasta olvidada la reacción penal (castigar a los responsables de construir el

riesgo). Convivir con el riesgo resulta ser normal si se aplica la lógica antes señalada, cuyos factores criminógenos que ocasionan la desviación (riesgo del desastre) no se modifican fácilmente y en ocasiones hasta se justifican. Pareciera que detectar e incidir en las variables que contribuyen a que se manifieste el riesgo de desastre resulta ser una debilidad teórica más que instrumental (creación de leyes o instrumentos legales); el fundamento teórico-reflexivo permite construir conocimientos científicos que dé respuesta a interrogantes como: cómo se señala el responsable de un desastre; quién es tiene mayor responsabilidad ante un desastre; cómo se contribuye a la disuasión en sustitución del castigo para los responsables del desastre; por qué es importante legislar, crear mecanismos legales y hacer cumplir la ley en este aspecto; entre otras. Sin embargo, mientras que en las personas persista la apreciación errada del resultado de construir riesgo, son diminutas las posibilidades de considerar como prioridad en el desarrollo de un país la importancia de no construir el riesgo de desastre. Esto implica que, penalizar no basta cuando, a quienes son susceptibles de ser penalizados, consideran que existen otras prioridades en su día a día, como: obtener dinero; tener una vivienda; adquirir alimentos, cumplir responsabilidades laborales y educativas, etc. De esta manera el riesgo queda rezagado en el amplio repertorio de problemas sociales que derivan del día a día en el ciudadano, siendo la inseguridad ciudadana (en todas sus variantes: seguridad social, alimentaria, económica, política, etc.), uno de los tantos problemas que se le exige al Estado solventar. El riesgo, resulta ser un problema, pero que por ahora amerita ser rezagado o pospuesto, por lo tanto, se hace imperante precisar que problemas sociales, culturales, políticos y económicos fomentan la posible convencionalización de la desviación y a su vez impide que haya suficiente reacción social y por ende penal.

De esta manera, se generan las siguientes conclusiones que contribuyen a establecer unas máximas que se compilan como un decálogo y que exhorta a su

consulta al legislador o profesional que se dedica a criminalizar entorno al riesgo de desastre, a saber:

DÉCALOGO A CONSIDERAR EN MATERIA LEGISLATIVA PARA GESTIONAR EL RIESGO DE DESASTRE.

MÁXIMA 1. APLICAR LA LEY PARA QUE TENGA EFECTO DISUASORIO.

Es necesario resaltar que, si bien es cierto que criminalizar el riesgo pareciera no intimidar a quienes ejecutan dicho delito, es probable que ejecutando las penas a partir de las tres características que sugiere la Teoría de la Disuasión (propuesta en sus inicios por Beccaria y trabajada también por Gibbs) se prevenga eficazmente la construcción social del riesgo.

Al intentar de explicar por qué se sigue construyendo riesgo en los países en el que se encuentra penalizada esta conducta nos encontramos que existen una serie de aspectos propios de la dinámica de cada que impide la efectividad de la ley penal. Existen leyes que penalizan conductas que atentan contra el bienestar social (homicidio, robo, hurto, malversación de fondos, lavado de dinero, entre otros) pero, en el caso venezolano, responsabilizar a alguien por alguno de estos delitos en ocasiones dependerá de muchos factores como: efectividad de los organismos de control social formal para detectar y aprehender al responsable consignando de manera oportuna evidencias del caso ante los tribunales; deficiencia de los mecanismos de control social formal encargados de velar porque se cumpla la ley; falta de legitimidad en las instituciones de control social formal para formular denuncias por parte de las víctimas de delitos; brindar celeridad en los juzgados penales para determinar la sentencia correspondiente al responsable (Mayorca, 1999 y Flores, 2008). Adicional a estas variables institucionales y sociales se suma la dificultad de que la ley propicie el efecto

disuasorio (no cometer delito o no reincidir en él) por la poca certeza de que el victimario sea sancionado. Estos factores asociados a la impunidad se suma también la discrecionalidad en la aplicación de la ley, si el victimario es una figura social importante o pertenece a un estatus social de clase alta dificulta que se aplique la ley, tal es el caso de los delitos de cuello blanco. Al hablar de este tipo de delito, podríamos considerar que en ciertos casos la construcción social del riesgo de desastre termina siendo una expresión de los delitos de cuello blanco, este término fue creado por Sutherland en los años 50, implican aquellos delitos cometidos por personas respetables y alto status social con ejercicio de su actividad económica empresarial, dicho concepto se opone al de los delitos convencionales (Aniyar, 1977). Algunos ejemplos de estos delitos son: violaciones a la leyes de acaparamiento; violaciones a leyes que propugnan evitar poner en circulación alimentos o fármacos en malas condiciones; violaciones a leyes de seguridad y salud pública; prácticas profesionales deshonestas (médicos o abogados); violaciones de leyes laborales; el contrabando de las empresas; la evasión de impuestos; las prácticas deshonestas de las grandes compañías de los seguros; y la contaminación ambiental (Aniyar, 1977). En relación a estos ejemplos, la autora refiere “estamos en presencia de personas que no tienen un status socio-económico muy elevado, pero que en ciertos países subdesarrollados como los nuestros tienen gran importancia” (p. 90-91).

MÁXIMA 2. CONSIDERAR QUE LA LEY NO ES EL FIN ÚLTIMO DE LA GESTIÓN DE RIESGO. SE REQUIERE DE UN PROCESO DE REVISIÓN CONSTANTE DE LAS REALIDADES DEL PAÍS PARA EMITIR O ADAPTAR LA LEY A LAS MISMAS.

Es probable que ¿la inacción u omisión por parte de ciertos sectores sociales de etiquetar o aplicar los mecanismos necesarios para sancionar la conducta estriba en que la construcción del riesgo de desastre es una conducta que no genera

efectos perjudiciales inmediatos²⁶? Por ejemplo, los ciudadanos que ocupan zonas de alto riesgo (llanuras de inundación) podrían estar procurando solventar su problema de falta de vivienda, al ser esta su prioridad el riesgo se hace lejano, pues las probabilidades de ocurrencia de un desastre son menores a la sensación de inseguridad que le genera no poseer un bien mueble que le brinda protección. A pesar de estar presente la construcción social del riesgo de desastre la misma no genera inconvenientes o problemas que deban ser solventados de manera inmediata, pues la recurrencia de una inundación puede ser en 5 años o más. Mientras un problema es resuelto (hacer una vivienda en condiciones de vulnerabilidad) las consecuencias del mismo pueden ser aplazadas por varios meses, incluso años, sin que se modifique el problema perpetuando así un modelo de reacción inmediata ante el desastre socionatural, como la gestión del desastre. De esta manera, la inacción o pasividad ante evitar o disminuir la construcción social del riesgo de desastre contribuye a que el mismo se convierta en algo común o cotidiano, que no es percibido como dañino, pues sus efectos pasan desapercibidos a menos que ocurra el desastre. Es probable que al estar convencionalizada la construcción de riesgo de desastre ¿la aplicabilidad de la ley sea mermada?

No obstante, la respuesta ante la construcción de riesgo debe evitar ser fundamentada en más legislación. Pues la inoperancia de las instituciones de control social formal (Ministerios, Gobiernos, etc.) que permite o fomenta el riesgo no parece tener su fundamento en la ausencia de normativa (en algunos casos, cuáles), sino la falta de aplicación de las mismas.

²⁶ A diferencia del homicidio, o delitos de lesa humanidad (genocidio, tráfico de drogas, etc.) cuyo efectos que son visibles y detectados de manera certera por las instituciones de control social formal.

MÁXIMA 3. GENERAR PROCESOS DE CRIMINALIZACIÓN Y PENALIZACIÓN ANTE LA CONSTRUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE.

Es posible hipotetizar, en el caso de Ecuador, que los problemas que genera una falta de aplicación estricta de las leyes vinculadas al tema de no construir el riesgo en el país es la ausencia de una Ley de para la Gestión de Riesgos (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2012). No se quiere afirmar que la falta de una ley en esta materia promueva la construcción social del riesgo de desastre²⁷, sin embargo, por los efectos negativos y devastadores que tiene un desastre siconatural se considera que al responsabilizar penalmente a los agentes sociales que promueven las vulnerabilidades y por ende el riesgo (de diferente índole) se puede esclarecer con mayor exactitud a quiénes hay que responsabilizar y cómo. Definir el delito o qué comportamientos atentan contra la sustentabilidad del país ayuda parcialmente en la cultura del riesgo de desastre, en disminuir las motivaciones de construir riesgo porque es posible que haya disuasión penal. Criminalizar la construcción social de riesgo no es la justificación de la presente investigación, pero se hace necesario reflexionar que las consecuencias de los desastres siconaturales son producto de acciones u omisiones por parte de agentes sociales que se convierten en victimarios teniendo una responsabilidad penal.

En ocasiones, la construcción social del riesgo proviene de empresas privadas dedicadas a la construcciones de edificaciones o de instancias del Estado que se dedican a la construcción de viviendas, al buscar el rastro de quien o quienes ostentan el poder en estas empresas y tomaron decisiones que contribuyeron a crear riesgo de desastre nos podríamos topar (en ciertas ocasiones) con personas de alto status social, respetables y que se dedican a la actividad comercial que es

²⁷ El derecho penal mínimo sostiene que en ocasiones no es necesario criminalizar aquellos comportamientos que por su dificultad de definir como desviados o negativos para la sociedad se acude a elaborar legislaciones que no terminan de tener un efecto en las mismas.

construir (viviendas, carreteras, hospitales, estaciones de bomberos, estaciones de policías, etc.). Por ejemplo, una de las cualidades de este tipo de delito es “la dificultad para descubrirlo, y sancionarlo en razón del poderío económico de quienes los cometen” (Aniyar, 1977, p. 93). Para esta autora esta cualidad del delito lo hace muy importante, ya que el delito de cuello blanco ocasiona grandes daños sociales y económicos, que superan los que ocasiona la criminalidad convencional (robo, hurto, lesiones personales, etc.). Se podría especular que, la construcción social del riesgo se convierte en delitos de cuello blanco cuando el desastre siconatural (de cualquier tipo) produce elevado número de víctimas y de pérdidas económicas. Esto conduce a una paralización del desarrollo del país, donde la variable desarrollo sustentable termina siendo una meta muy lejana. En relación a esto se considera que el costo de los delitos de cuello blanco es mucho mayor la suma de los hurtos y atracos en un país, tiene costos individuales, económicos, sociales y hasta morales. Tomando como ejemplo un desastre siconatural, el costo individual se pueden considerar la inversión de las personas para la restitución de su salud y la de su familia al ser afectados por un desastre; el costo social una paralización del desarrollo del país, retrasando lo que implica el bienestar de las personas; el costo económico se vincularía con los perjuicios que atentan con las condiciones de vida, los gastos dedicados a la reconstrucción de las ciudades o pueblos afectados; y por último, el coste moral, ya que estas personas que construyen el desastre pueden ser empresarios o políticos reconocidos por la comunidad, estos líderes son motivo de seguimiento e imitación por los ciudadanos, esto implica en un futuro la desconfianza de las personas ante las propuestas de dichos empresarios.

Otra característica de estos delitos y que pudiese estar vinculado con la falta de penalización de la construcción social del riesgo es la casi ínfima reacción social informal, “las personas del común no captan la esencia dañina de estos hechos que se cometen a un nivel tan elevado” (Aniyar, 1977, p. 93), incluso “entre

personas de una categoría tan alta, ni se dan cuenta de hasta qué punto el daño económico los afecta en forma directa” (Aniyar, 1977, p. 93). Esto significa que al no haber reacción ante la construcción social del riesgo, no hay estigmatización por parte de la colectividad, es decir, la sociedad no lo etiqueta como un delincuente, no lo segrega, no lo desprecia. Esto dificulta que a su vez no haya una reacción penal. Puede ocurrir que al no haber denuncias formales ante aquellos que no elaboraran un plan de desarrollo urbano adecuado, aquellos que incumplieron con la ejecución del plan de desarrollo urbano adecuado, aquellos que permitieron asentamientos informales, o aquellos que omiten normas de construcción para obtener mayores ganancias, la penalización estos posibles delitos de cuello blanco sean inalcanzable. De hecho para algunos autores, este último tipo de delito se debe al contexto sociohistórico de las sociedades actuales, de cómo se concibe el crecimiento económico, cuya meta es la ganancia a toda costa (Aniyar, 1977). Es por ello que se pierde el rastro al momento de asignar responsabilidades. De hecho los autores de este tipo de delitos son inmunes ante la penalización por varias razones: en caso de existir una apertura legal de los daños ocasionados por los responsables de este tipo de delito, son juzgados por tribunales especiales, no por los tradicionales que traerían consecuencias estigmatizantes; existe la complicidad con instancias de control social formal, que mediante el soborno u otro tipo de mecanismo se manifiesta el delito; la falta de control estatal con la omisión de ciertos comportamientos; y por último la inmunidad diplomática, en algunos casos este comportamiento delictivo tiene terreno al estar respaldados por posiciones reconocidas a nivel estatal, nacional o internacional.

MÁXIMA 4. LA CULTURA ES UN FACTOR CRIMINÓGENO QUE DETERMINA EN GRAN MÉDIDA LA REACCIÓN SOCIAL FORMAL E INFORMAL ANTE EL RIESGO DE DESASTRE.

Convivir con el riesgo es vivir en un estado de anomia. Legitimamos cada vez más la desviación y el delito, donde participan instituciones de control social formal e informal. En ocasiones, la primera construye el delito y la desviación (riesgo) y la segunda lo refuerza. En el caso de Santa Cruz de Mora durante los eventos acaecidos en el 2005, el río Mocotíes al desbordarse, tomó su cauce natural (autor) y destruyó entre otras infraestructuras, El Terminal. En la actualidad, en ese mismo lugar funciona la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimento (PDVAL) y una escuela de música para niños. Cabe preguntarse: ¿quiénes organizaron esos espacios nuevamente construyendo riesgo?, de repetirse el desastre, ¿quiénes serán los responsables la Alcaldía y/o la comunidad que acepta ocupar esos espacios?. Es fácil construir el delito cuando carecemos de memoria colectiva.

No basta la creación de las leyes o normativas que rijan la materia en Gestión de Riesgo sino hay un acompañamiento ciudadano a esa norma. Es decir, la política legal es de suma importancia, pero la misma debe ser asimilada por la comunidad, la familia, la escuela, entre otros (por instancias de control social informal). Si la comunidad no considera la construcción social del riesgo como una conducta desviada negativa, por más que la política legal de un país destile procedimientos y sanciones penales, la misma no penalizará la conducta, pues la gente no demanda dicha sanción. Como afirma Rial (2013) en relación al estudio cultural de Venezuela

[...] los delitos que se castigan en un grupo social tienen que estar relacionados con la escala de valores grupales, o, con el tiempo, dejarán de castigarse, por mucho que figuren en las leyes. Según

el mismo razonamiento, los comportamientos indeseables, siempre según la escala de valores, serán castigados tarde o temprano –en general, más temprano que tarde- aunque no exista ninguna ley escrita que los condene (p. 211-212).

Mientras que la construcción social del riesgo de desastre no esté incluida en la escala de valores de los venezolanos, la misma pasará desapercibida, sin importancia alguna para que sea castigada. Por lo tanto, el riesgo de desastre no termina de ser, en el caso venezolano, una prioridad para el ciudadano. Continúa Rial (2013) al respecto

[...] en otras palabras, como nuestras leyes no están en línea con la cultura, lo que ellas promueven, no es lo que la gente quiere promover y lo que se castiga de manera institucional no es necesariamente lo que se califica como malo o impropio. (p. 95).

No podemos sustentar la desconstrucción del riesgo exclusivamente en la aplicación de la ley. Es necesario plantearse otros mecanismos para prevenirlos como culturizar a la población, buscar la eficacia en las instituciones de control social formal al hacer cumplir con las inspecciones necesarias para la edificación de viviendas, escuelas, hospitales, etc.

MÁXIMA 5. LA CRIMINALIZACIÓN DE LA COSTRUCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE REQUIERE DE MESAS DE TRABAJO O MESAS TÉCNICAS QUE INCLUYAN A DIFERENTES PROFESIONALES Y MIEMBROS DE LA COMUNIDAD.

La aparición de la LGIRST (2009) de Venezuela nos aporta un dato interesante: un cambio de paradigma, un cambio en la percepción de los desastres. Dejamos de ser víctimas para ser responsables ante un desastre.

Someter a una reflexión criminológica la LGIRST (2009) junto con un equipo multidisciplinario (abogado, sociólogos, politólogos, entre otros) permitirá, la comprensión de las sanciones e infracciones allí, y evidenciar la importancia de criminalizar la construcción del riesgo de manera científica y detallada: ¿qué prohibir?; ¿cómo prohibir?; ¿para qué prohibir?, ¿qué riesgos construidos deben ser considerados como delitos, y cuáles como falta?.

MÁXIMA 6. LA LEGISLACIÓN DEBE IR ACOMPAÑADA DE LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL.

Al continuarse construyendo el delito y desviación las instituciones de control social formal pierden legitimidad. Si nos remitimos al modelo teórico de legitimización institucional LaFree (citado por Birkbeck y Crespo en 2012)²⁸, se podría decir que construir riesgo de desastre se convierte en una conducta delictiva producto de la crisis institucional la cual no cumple la función para que la que fue destinada, regular el delito. Si el Estado no regula la construcción de riesgo, la población tampoco lo hará, fracasando la Gestión de Riesgo.

MÁXIMA 7. LA CONSTRUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE DEBE SER PERCIBIDA COMO UN PROBLEMA DELICTIVO.

La Criminología al incursionar en el campo de la Gestión de Riesgo Socionaturales y Tecnológicos (como ésta primera aproximación) evidencia que la necesidad de hacer gestión implica comprender el problema de la construcción de riesgo en términos delictivos y desviados, producto de factores criminógenos (dependiendo del contexto). Un ejemplo de estos factores sería la vulnerabilidad,

²⁸ LaFree (citado por Birkbeck y Crespo en 2012) define a las instituciones sociales como “los patrones, las maneras mutuamente compartidas que las personas desarrollan para vivir juntos”. Estas instituciones “[...] limitan la delincuencia de tres maneras interrelacionadas: reduciendo la motivación individual de cometer un delito, aportando controles efectivos para frenar la conducta delictiva y otorgando a los individuos protección contra la conducta delictiva de otros” (p. 41).

en sus diferentes representaciones: económica, política, social, institucional, cultural, entre otras (Wilches-Chaux, 1993). Es decir, donde abunda la vulnerabilidad es posible la aparición de un delito.

MÁXIMA 8. EVALUAR LAS PRIORIDADES DE LOS CIUDADANOS AL INTENTAR CRIMINALIZAR EL RIESGO DE DESASTRE.

Porque no se perciba la reacción social ante la construcción social de riesgo este deja de ser desviado, por el contrario, esto podría indicar que, las personas aceptan el riesgo porque no lo perciben. Reaccionando ante otras problemáticas o carencias como el tener vivienda, que la comunidad cuente con escuelas, ambulatorios, etc., sin importar si la infraestructura de las mismas armoniza o no con las condiciones de la naturaleza.

MÁXIMA 9. HACER PÚBLICA LA RESPONSABILIDAD DE AGENTES SOCIALES ANTE LA CREACIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES, ASÍ COMO SU MATERIALIZACIÓN.

La relación víctima-victimario en la construcción del riesgo no debe darse por argumentada tan someramente. Separar ambos actores sociales es imprescindible para comprender el riesgo. Por ejemplo, es diferente un proceso de desviación a una familia que construye su hogar cerca de un talud inestable, sin la apropiada medidas de construcción, como en las zonas populares en Caracas (Cilento, 2013), que, un ente formal que permite la construcción de complejos urbanizacionales en zonas de alto riesgo, o en zonas de moderado riesgo sin las medidas de mitigación pertinentes. Un abordaje de estudios de

casos, con riesgos contruidos que concluyeron en desastres²⁹ permitiría dilucidar esta relación.

Es importante resaltar que, a pesar de que Bolivia, Perú, y Venezuela cuentan con un Ley que gestiona el riesgo, sólo Venezuela contempla la criminalización de la construcción social del riesgo de manera explícita, señalando el delito y las consecuencias penales que asumirá la persona que incurra en este delito. Por su parte, Colombia ni siquiera cuenta con alguna infracción o conductas ilegales que pueden incidir en la construcción social del riesgo de desastre.

MÁXIMA 10. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA CRIMINAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE.

Al tratarse de construcción de riesgo pareciera más fácil desviarse y cometer delito que desplegar las acciones necesarias para hacer Gestión de Riesgo. Asimilar esto implica la ejecución de las políticas públicas (ya elaboradas), minimizar los factores criminógenos mencionados y lograr hacer sustentable el desarrollo (Genatios y Lafuente, 2006), podrían dar paso a una Política Criminal³⁰ de Gestión de Riesgo. Sostienen Taylor, Walton y Young (1977) si la criminalidad es consecuencia de procesos sociopolíticos, económicos y legales, entonces la construcción social del riesgo procede de esos mismos procesos. Somos una sociedad de riesgo (Anitua, 2006), siendo más desfavorecidos aquellos que les

²⁹ Tal es el caso del sismo ocurrido en Cariaco (1997) donde colapsaron varias estructuras de instituciones educativas que presentaban vulnerabilidad estructural (Genatios y Lafuente, 2006).

³⁰ La Política Criminal es disciplina de orientación científica multidisciplinaria, que busca enfrentar la criminalidad delimitando la acción de control social del Estado, determinando los instrumentos institucionales que se requieren, en la medida en que los comportamientos socialmente lo demanden (Martínez, s/f). Además, se considera como una acción de gestión pública (López-Rey citado por Martínez, s/f).

caracteriza la vulnerabilidad, pues hay una tendencia a negar, racionalizar y/o justificar el riesgo de desastre.

Las máximas anteriores permiten concluir que, si bien los esfuerzos en los países han estado encaminados a criminalizar y penalizar (en algunos casos), los mismos deben intentar configurarse como una Política Criminal para la gestión de riesgo. La Política Criminal ofrece a los poderes públicos alternativas (emanadas de estudios científicos) para controlar la delincuencia, derivando en alternativas legales para generar preceptos normativos. Así es a esta disciplina la que le corresponde transformar la realidad de la delincuencia (la misma se obtiene de estudios científicos de diferentes ciencias o disciplinas) en programas científicos desde una óptica valorativa (modelo decisional), que posteriormente es concretado en el Derecho Penal (instrumentación de normas) (García-Pablos de Molina, 2003).

Así se vislumbra que los pasos o iniciativas que han tenidos estos países para criminalizar y penalizar la gestión de riesgo de desastre han pre configurado una suerte de Política Criminal, no obstante, la tenacidad para establecer dicha Política se hace necesaria para comprender que el riesgo de desastre es un delito que no sólo basta con la sanción de la ley, sino que debe tener unas bases sólidas para contrarrestar el problema de la delincuencia que se genera en el riesgo de desastre. García-Pablos de Molina (2003) propone una serie de criterios que debe contener una Política Criminal de prevención del delito. En este caso bien se puede asimilar dichos criterios que oriente o motiven definir una propuesta de Política Criminal para la Gestión de Riesgo de Desastre. Tenemos que:

1. El objetivo final de la política no es erradicar el crimen, sino controlarlo. El crimen cumple una función social y normal dentro de la sociedad, eliminarlo es un objetivo utópico.

2. El control exitoso del crimen no justifica o legitima la puesta en práctica de cualquier programa o intervención.
3. Prevenir es más que disuadir. Al intervenir el crimen se busca modificar la etiología del mismo, neutralizando causas. La amenaza de la pena o un sistema legal en buen funcionamiento sólo ataca los síntomas del crimen, no la causas de fondo.
4. Los programas de prevención del crimen deben plantearse a mediano y largo plazo. No se puede pretender solventar el problema de la criminalidad de manera inmediata. Se debe priorizar programas de prevención primaria tiene mejores resultados que la prevención secundaria, y estos a su vez, que la terciaria.
5. La prevención debe concebirse como social y comunitaria. No atribuir el problema de la criminalidad sólo al sistema legal y a agentes del Estado.
6. Redefinir las formas o mecanismos de relación social que se establecen en las comunidades. Determinar carencias, necesidades, conflictos, problemas sociales permite aproximarse a un programa de prevención que neutralice dichas situaciones, pues una prevención fundamentada en policías y bases disuasorias no transforma la realidad.
7. La prevención del delito requiere de estrategias pluridireccionales. El delincuente no es el único protagonista es la materialización del delito, existen otras variables que empujan a configurar el delito. Investigar sobre estas variables es tarea de la Política Criminal, ya que los resultados deben orientarse a escenarios, víctimas, móviles, etc.

8. Evitar la reincidencia. No obstante, más que prevenir el delito se busca producir menos criminalidad. Una política seria debe plantearse un análisis autocrítico de los valores sociales, pues cada sociedad tiene el crimen que merece. Dicha revisión resultará en una política social como instrumento preventivo.

RECOMENDACIONES:

A continuación se mencionan una serie de sugerencias para reforzar y en otros casos estimular la perseverancia que algunos países de los estudiados han tenido en relación a criminalizar y penalizar la construcción de riesgo de desastre.

1. Reformar ciertas leyes que legislan sobre el riesgo de desastre, pero que no tipifican las conductas que atentan contra la gestión de riesgo. Esta reforma se hace necesaria para que la etiqueta de delictivo sea más clara y poder responsabilizar de manera directa a los agentes sociales que incumplan con la norma.

2. Es importante que en la reforma participen profesionales de diferentes áreas (dependiendo de lo que se quiera incluir o reformar en la ley). En el caso de la criminalización de conductas que generan riesgo de desastre se hace indispensable la participación de sociólogos, trabajadores sociales, criminólogos, antropólogos, politólogos e incluso líderes comunitarios que puedan dar cuenta de dinámicas sociales propias de cada país. Así, al crear leyes acerca del tema la misma se puede encontrar más contextualizada al terreno donde se pretende aplicar.

3. Es necesario, para la elaboración o reformas de leyes relacionadas con el tema, el estudio científico (organizaciones gubernamentales, universidades, institutos, organizaciones internacionales) de variables sociales, culturales,

políticas y económicas que revelen o arrojen aspectos propios de las características país en cuanto a cómo hacer la legislación respecto al tema. De esta manera, la ley se ajustaría a castigar “realmente” la construcción social del riesgo de desastre. Concebir la creación de leyes privándolas de estos elementos es como intentar rehabilitar a un delincuente sin conocer la historia de su vida personal.

4. Ya sancionada la ley, uno de los factores que deben considerarse para que más que penalizar, la ley cumpla con su efecto disuasorio, es educar en relación al tema de la gestión de riesgo. No se subestima o se minimiza el abordaje que hasta ahora se ha hecho en los países con respecto a la educación (a cualquier nivel, desde los niños hasta los adultos, incluso a profesionales de instituciones públicas y privadas) del tema. Sin embargo, dicha estrategia no ha surtido efecto del todo. Por lo que podrán sancionar gran cantidad de leyes que criminalicen el riesgo de desastre, pero las mismas terminarán formando parte del cúmulo de leyes que no evitan que la conducta se produzca.

5. Se sugiere a aquellos países que cuentan con la criminalización explícita de la construcción social del riesgo de desastre, castigar el comportamiento de infringir la ley. Al crear precedentes los ciudadanos pueden empezar a concebir la gestión de riesgo como un mandato legal que los favorece (aunque al principio se asimile por temor a ser castigado). Así, la percepción de la construcción social del riesgo de desastre es asociada con desviado y delictivo.

6. La sanción de la norma debe ir acompañada de campañas informativas (en comunidades, escuelas, universidades, y otros espacios sociales), que promulgue el contenido de la ley, como los deberes del Estado como garante de la gestión de riesgo y de los ciudadanos como agentes sociales activos en los procesos de gestión de riesgo y desarrollo sostenible. Así como los derechos de las personas

ante la protección de no exponerse ante riesgos de desastre. La probabilidad de que la construcción social de riesgo de desastre podrá ser comprendida en estos espacios como delito y desviación, aumentando los niveles de reacción social informal, que eleve los resultados a reaccionar formalmente ante la aparición del riesgo de desastre.

7. Continuar fomentando el rol de la institucionalidad en el tema legislativo. Educar y formar a los funcionarios en la aplicación de la ley, cuyos niveles de discrecionalidad sean ínfimos. Si al sancionarse la ley, esta no va acompañada de la importancia y el rol que juega los funcionarios públicos en su puesta en práctica, la probabilidad de que la construcción social del riesgo se percibida como un delito y una desviación será baja.

8. Si bien es cierto, que la aplicación de leyes de gestión de riesgo no están exentas de sufrir las vicisitudes como corrupción gubernamental (en todas sus aristas) corrupción institucional, recursos financieros bajos para el tema de gestión de riesgo, falta de políticas de desarrollo que incorporen el tema de riesgo, incapacidad para articular niveles de gestión centrales con los locales (descentralización) y otras situaciones que interfieren con gestionar el riesgo, se recomienda que los medios de comunicación e información divulguen irregularidades que evidencien que la ley es aplicada.

9. Se requiere patentizar aún más la relación de la Criminología y la Gestión de Riesgo, ya que este estudio es incipiente y se abordaron distintos aspectos que merecen ser estudiados y abordados desde las diferentes vertientes de la Criminología (profundizar más)

FUENTES CITADAS:

Actualizase y oficialícese la Norma Ecuatoriana de la Construcción. (Acuerdo Ministerial, 0047). (2015, Enero 10). *Registro Oficial N° 413*. Consultado el 11 de octubre de 2016 en:

<http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2z015/enero/code/RegistroOficialNo413-Sabado10Enero2015Suplemento/registro-oficial-no-413---sabado-10-de-enero-de-2015-suplemento#No0047>

AFP. (2017, abril 05). Fiscalía y Procuraduría, tras responsables de tragedia en Mocoa. **El Tiempo**. Consultado el 01 de mayo de 2017 en:

<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/buscan-responsables-por-avalancha-en-mocoa-75168>

Agence France-Presse. (2016, Abril 25). Rafael Correa llama a buscar responsables de construcciones defectuosas colapsadas con el terremoto. *El Universo*. Consultado el 26 de abril de 2016 en:

<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/25/nota/5545260/rafael-correa-llama-buscar-responsables-construcciones-defectuosas>

Agencia de Noticias Andes. (2016, Abril, 24). *Agencia de Noticias Andes*. Consultado en fecha 12 de octubre de 2016 en:

<http://www.andes.info.ec/es/noticias/presidente-correa-pedira-fiscalia-investigar-responsables-construcciones-tras-terremoto>

Altez, R. (2008). Vivir En El Post-desastre: Reflexiones Sobre Los Aprendizajes de una Tragedia aún Vigente El Caso Vargas-Venezuela. En R. Altez y Y. Barrientos (Coord.), *Perspectivas Venezolanas Sobre Riesgos: Reflexiones Y Experiencias*

(pp. 225-271). Caracas: Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
Consultado en fecha 15 de julio de 2016 en:
http://www.academia.edu/24498419/2008_Rogelio_Altez_y_Yolanda_Barrientos_Perspectivas_Venezolanas_sobre_Riesgos_Reflexiones_y_Experiencias_Volumen_1_libro_completo

Altez, R. y Revet, S. (2005). Contar los muertos para contar la muerte: discusión en torno al número de fallecidos en la tragedia de 1999 en el estado Vargas-Venezuela. **Revista Geográfica Venezolana**, Número especial, 21-43.

Anitua, G. (2006). **Historia de los pensamientos criminológicos**. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.

Aniyar, L. (1977). **Criminología de la reacción social**. Instituto de Criminología, Facultad de Derecho, Universidad del Zulia. Maracaibo.

Aniyar, L. (1982). **La realidad contra los mitos: reflexiones críticas en criminología**. Universidad del Zulia. Maracaibo.

Aniyar, L. (2003). **Entre la dominación y el miedo. Nueva criminología y nueva política criminal**. Ediciones Nuevo Siglo C.A. Mérida.

Arias, F. (2006). **El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica** (5ta ed.). Caracas: Episteme.

Arriagada, I. (2002). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. En F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 109-138). Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Secretaría General y

Organización Panamericana de la Salud. Consultado en fecha 16 de junio de 2016 en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfseguridadciudadana.pdf>

Ávila, K. (2005). Aproximación a las propuestas de prevención y control del delito desde la criminología crítica. **Capítulo Criminológico (Revista en línea), 33 (2)**. Consultado el 12 de enero de 2015 en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0798-95982005000200004&lng=es

Baena, C. (2011). Retos de Colombia frente a la gestión del riesgo de desastre natural. **Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional**, (2), 91-108. Consultado el 13 de agosto de 2016 en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3924392>

Banco Mundial. (2013). Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como desarrollo. Washington DC: Banco Mundial.

Baratta, A. (1998). **Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal** (5ta ed.). Siglo XXI editores Mérida.

Baratta, A. (2004). **Criminología crítica y crítica del derecho penal**. (1era ed.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina C.A.

Beck, U. (2002). **La sociedad del riesgo**. España: siglo veintiuno.

Becker, H. (1971). **Los extraños, sociología de la desviación**. Buenos Aires: Tiempo contemporáneo.

Beltrán, M. (2008). **Creación, actualización y/o homogeneización de inventarios de desastres por eventos históricos y cotidianos a nivel de la Subregión Andina: Bolivia. Informe de análisis base de datos de pérdidas por desastres.** Cali: Corporación OSSO.

Birkbeck, C. (1983). La criminología comparada y las perspectivas para el desarrollo de una teoría latinoamericana. **Revista CENIPEC, 8**, p. 7-32.

Birkbeck, C. y Crespo, F. (2012). Legitimidad institucional y delincuencia: un test de la teoría de Gary LaFree. En Birkbeck, Christopher. (Comp.). **Criminología Comparada: Estudios de caso sobre delincuencia, control social y moralidad.** Madrid: Dykinson.

Bollin, C., Cárdenas, C., Hahn, H., y Vatsa, K. **Red de Desastres Naturales Gestión de Riesgo de Desastres por Comunidades y Gobiernos Locales.** Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado el 22 de abril de 2017 en:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2379/Gesti%C3%B3n%20de%20riesgo%20de%20desastres%20por%20comunidades%20y%20gobiernos%20locales.pdf?sequence=1>

Bustamante, F. (s/f). **Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio.** [Biblioteca Digital de Vanguardia para la Investigación en Ciencias Sociales. Región Andina y América Latina](#). Consultado el 16 de abril de 2017 en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=2358>

Bustos, J. y Hormazabal, H. (2004). **Nuevo sistema de derecho penal.** Madrid: Editorial Trotta.

Caiceo, M. y Mardones, P. (2003). Principales tipos de investigación. En M. Sánchez. Y S. Nube (Comp.). Metodología cualitativa en la educación. **Cuadernos Cándidos** (1.), pp. 8.

Caro, A. (2007). La reducción del riesgo de desastres en Venezuela: de Vargas al Proyecto de Ley Integral de Gestión de Riesgos. *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres en las Américas INFORMA* [Revista en línea], 14. Consultado el 15 de octubre de 2016 en: <http://www.eird.org/esp/revista/no-14-2007/art41.html>

Caro, A. (2011). **Informe país Venezuela**. Caracas: Centro al Servicio de la Acción Popular. Consultado en fecha 22 de octubre de 2016 en: www.redesdegestionderiesgo.com/Descargar/1801/6350

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (2003). **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. CEPREDENAC-PNUD. Guatemala.

Chuquisengo, O., Condori, F., y Medrano, M. (2010). **La gestión de riesgos de desastres en los gobiernos municipales de Bolivia**. La Paz- Bolivia: Soluciones Prácticas.

Cilento, A. (2013). Mejora integral del hábitat ¿déficit de viviendas o déficit de condiciones?. En Universidad Católica Andrés Bello (Comp.). **Encuentro de organizaciones sociales 2012**. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Cohen, A. (1966). **Deviance and control**. Prentice-Hall, INC. New Jersey.

Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha. (2015). [Página web en línea].
Disponble en: <http://www.cicp-ec.com/index.php>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). **Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales**. Chile: Naciones Unidas. Consultado el 11 de mayo de 2016 en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/Waterguide/lcg2272s.pdf>

Corporación Andina de Fomento^a. (2000). **Las lecciones de El Niño: Memorias del Fenómeno EL niño 1997-1998. Retos y propuestas para la Región Andina. Volumen IV: Ecuador**. Caracas: Autor.

Corporación Andina de Fomento^b. (2000). **Las lecciones de El Niño: Memorias del Fenómeno EL niño 1997-1998. Retos y propuestas para la Región Andina. Volumen VI: Venezuela**. Caracas: Autor.

Corporación Andina de Fomento^c. (2000). **Las lecciones de El Niño: Memorias del Fenómeno EL niño 1997-1998. Retos y propuestas para la Región Andina. Volumen V: Perú**. Caracas: Autor.

Corporación Andina de Fomento^d. (2000). **Las lecciones de El Niño: Memorias del Fenómeno EL niño 1997-1998. Retos y propuestas para la Región Andina. Volumen II: Bolivia**. Caracas: Autor.

Corporación Andina de Fomento^e. (2000). **Las lecciones de El Niño: Memorias del Fenómeno EL niño 1997-1998. Retos y propuestas para la Región Andina. Volumen III: Colombia**. Caracas: Autor.

Decreto Número 4147. (2011). Colombia, 03-11-2011. Consultado en fecha 23 de agosto de 2016 en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/DECRETO%204147%20DEL%203%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202011.pdf>

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). (2011) *Decreto Supremo N° 048-2011-PCM*, 26 de mayo del 2011. Consultado en fecha 26 de octubre de 2016 en: <http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzE0/201110131549081.pdf>

Del Olmo, R. (1979). **Ruptura Criminológica**. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Del Olmo, R. (s/f). **Estigmatización y conducta desviada**. Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia, Centro de Investigaciones Criminológicas; Facultad de Derecho.

EFE. (2017, marzo 20). Más lluvias amenazan con agravar inundaciones en Perú. **El Nacional**. Consultado el 12 abril de 2017 en: http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/mas-lluvias-amenazan-con-agravar-inundaciones-peru_86220

El Comercio (2016, Abril 20). Sismo evidencia la baja calidad de construcción. El Comercio. Consultado el 11 de octubre de 2016 en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/sismo-evidencia-bajacalidad-construccion-ecuador.html>. **Si está pensando en hacer uso del mismo, por**

[favor, cite la fuente y haga un enlace hacia la nota original de donde usted ha tomado este contenido. ElComercio.com](#)

El Universal. (2015, abril 15). Cuatro zonas de Caracas están en peligro antes de la llegada de las lluvias. **El Universal**. Consultado el 05 de mayo de 2017 en: http://www.eluniversal.com/galerias/caracas/cuatro-zonas-caracas-estan-peligro-antes-llegada-las-lluvias_291

Ferradas, P. (2015). La memoria es también porvenir. Historia mundial de los desastres. Lima: Soluciones Prácticas. Consultado el 19 de Agosto de 2016 en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19671/doc19671-contenido.pdf>

Flores, C. (2008). **Lecciones de Criminología** (4ta ed.). Caracas: Vandell Hermanos.

Gabaldón, L. (1987). **Control Social y Criminología**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

García, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. **Desacatos**, 19, 11-24.

García-Pablos de Molina, A. (2003). **Tratado de criminología** (3ra. ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Garrido, V., Stangeland, P. y Redondo, S. (2001). **Principios de criminología** (2da ed.). Valencia: Tirant lo blanch.

Genatios, C. (2008, Febrero 22). Caracas: ranchos, terremotos y víctimas. *TalCual*, p. 20.

Genatios, C. (2012). **Vargas, del riesgo al desastre: Los aludes torrenciales de 1999. Gestión de riesgo; entre lo planificado y lo ejecutado.** Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Consultado en fecha 12 de abril de 2016 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/09273.pdf>

Gibbs, J. (1975). **Crime, punishment, and deterrence.** Michigan: Elsevier.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Catón Durán. (2016). [Página web en línea]. Disponible en: http://www.duran.gob.ec/municipio/alexandra/index.php?option=com_k2&view=item&id=793:se-oficializa-la-aplicacion-de-10-capitulos-de-la-nec&Itemid=841

Goode, W., y Hatt, P. (1972). **Métodos de investigación social** (5ta remp). México: Editorial Trillas.

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2007). **Metodología de la investigación** (4ta ed.). México: Mc Graw Hill.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2008). **Informe regional 2007: la contribución del IICA a la agricultura y al desarrollo de las comunidades rurales en la Región Andina / IICA.** Costa Rica: IICA. Consultado el 12 de abril de 2017 en: <http://repiica.iica.int/docs/B0830e/B0830e.pdf>

Jaime, A. (2010). Sociedad del Riesgo y Desarrollo Sostenible. En Iglesias, J. y Trinidad, A (Ed.), *Leer la sociedad: una introducción a la sociología en general* (3era ed.). (pp. 509-531). España: Editorial TECNOS.

Lafaille, J., Ferrer, C. y Rincón J. (2005). Antecedentes históricos de eventos meteorológicos ocurridos en el valle del río Mocotíes y su impacto

geomorfológico. **Revista Geográfica Venezolana, Número Especial (Revista en línea)**. Consultado el 15 de enero de 2016 en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/24665/2/articulo16.pdf>

Lafuente, M. y Genatios, C. (2013). Vargas: desastre natural, social e institucional. En Universidad Católica Andrés Bello (Comp.). **Encuentro de organizaciones sociales 2012**. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Lavell, A. (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En M. Fernández (Comp.), *Ciudades en riesgo* (pp. 12-42). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Consultado el 15 de enero de 2017 en: http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_todo_ene-7-2003.pdf#page=14

Lavell, A. (1997). *Viviendo el riesgo*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Consultado el 19 de Agosto de 2016 en: http://www.la-red.org/public/libros/1994/ver/ver_intro_nov-20-2002.pdf

Lavell, A. (1997). **Viviendo en riesgo**. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Consultado el 05 de mayo de 2017 en: http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_final_nov-20-2002.pdf

Lavell, A. (1999). *Un encuentro con la verdad: Los desastres en América Latina durante 1998*. [Libro en línea]. Consultado el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.desenredando.org/public/articulos/1999/Ideald1998/LosDesastresEnAméricaLatinaDurante1998-1.0.0.pdf>

Lavell, A. (s/f). **Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo. Buscar cita en internet.**

Ley 1523. (2012). Colombia, 24-04-2012. Consultado en fecha 14 de octubre de 2016 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>

Ley de Gestión de Riesgos (2014). *Ley N° 602*, 14-11-2014. Consultado en fecha 14 de octubre de 2016 en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/South%20America/LEY%20DE%20GESTI%C3%93N%20DE%20RIESGOS-%20Bolivia.pdf>

Ley de Gestión Integral de Riesgos Socinaturales y Tecnológicos (2009). **Gaceta oficial 39.095**, de 9 de Enero de 2009.

Ley Municipal Autónoma de Gestión Integral de Riesgos de Desastres. (2010). *Ley Municipal Autónoma, N° 005* 29-12-2010. Consultado en fecha 14 de octubre de 2016 en: http://www.eird.org/wikies/images/BO_LPZ-LM-5.pdf

Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD). (2012). *Ley N° 29664*, 19 de febrero de 2011. Consultado en fecha 25 de octubre de 2016 en: http://www.cenepred.gob.pe/web/es/data/pdf/Ley_SINAGERD.pdf

Liñayo, Alejandro. (2011). **Propuesta de documento técnico sobre el tópico reducción del riesgo de desastres y presentado al Gobierno de Colombia como respaldo al proceso de Cumbre de las Américas.** Consultado el 14 de abril de 2016 en:

http://www.desenredando.org/public/varios/2012/2012_Reduccin-del-Riesgo-de-Desastres-en-las-Américas-2011-A.-Linayo.pdf

Liñayo, A. (2011). **Propuesta de documento técnico sobre el tópicu reducción del riesgo de desastres y presentado al Gobierno de Colombia como respaldo al proceso de Cumbre de las Américas.**

Liñayo, A. (2012). Aproximaciones a la problemática de los desastres desde tres concepciones de la relación hombre-naturaleza. **Arquetipo**, 4, 40-48.

Martínez, J. (s/f). Política criminal y adolescencia en América Latina. Especial referencia al caso Venezuela. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23590/1/articulo6.pdf>

Matza, D. (1981). **El proceso de Desviación.** España: Taurus.

Mayorca, J. (1999). **Nueva Criminología.** Tomo II. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Mendoza, A. (2014, junio 9). Ocupan terreno no apto para la construcción en Lomas del Ávila. **El Universal**. Consultado el 12 de abril de 2017 en: <http://www.eluniversal.com/caracas/140609/ocupan-terreno-no-apto-para-la-construccion-en-lomas-del-avila>

Merton, R. (2002). **Teoría y estructura sociales** (4ta. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Miller, A. (2016). La Oroya: Una década de lucha y espera por justicia. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.aida-americas.org/es/blog/la-oroya-una-decada-de-lucha-y-espera-por-justicia>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2016). [Página web en línea]. Disponible en: <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

Mirón, L. y Otero, J. (2005). **Jóvenes delincuentes**. España: Ariel.

Molina, J. (2008). Visión Integral de Los Riesgos y Desastres: Experiencia de la Gerencia de Planificación para Casos de Desastres (PLACADE). En R. Altez y Y. Barrientos (Coor.), *Perspectivas Venezolanas sobre Riesgos: Reflexiones y Experiencias, Volumen 1* (pp. 171-186). Caracas: Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Consultado el 26 de noviembre de 2016 en: http://www.academia.edu/24498419/2008_Rogelio_Altez_y_Yolanda_Barrientos_Perspectivas_Venezolanas_sobre_Riesgos_Reflexiones_y_Experiencias_Volumen_1_libro_completo

Morales, O. (2003). Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía. En N. Espinoza y A. Ricón (Edito.), *Manual para la elaboración y presentación de la monografía* (pp. 220-233). Mérida: Universidad de Los Andes. Consultado el 16 de febrero de 2017 en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/16490/1/fundamentos_investigacion.pdf

Namakforoosh, M. (2011). **Metodología de la investigación**. (2da ed.). México: Limusa.

Nárvaez, L., Lavell, A, y Pérez, G. (2009). **La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos**. Lima: Secretaría General de la Comunidad

Andina. Consultado el 12 de octubre de 2016:
http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/procesos_ok.pdf

Norma Ecuatoriana de la Construcción (2015). Citado en:
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/norma-ecuatoriana-de-la-construccion/>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNISDR). (2015). *América del Sur. Enfoque para la gestión de riesgos de desastres*. [Libro en línea]. Consultado el 15 de junio de 2016 en:
<https://www.unisdr.org/we/inform/publications/42140>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNISDR). (2013). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011*. [Libro en línea]. Consultado el 15 de junio de 2016 en:
eird.org/americas/noticias/Impacto_de_los_desastres_en_las_Americas.pdf

Ordenanza del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Catón Pedernales 2014-2019. (2015, Junio 04). Promulgación y publicación en la página web de la institución. Consultado el 11 de octubre de 2016 en:
<http://www.pedernales.gob.ec/index.php/ordenanzas-3>

Ospina, Y. (2017, abril 09). El de Mocoa es un desastre que no podía ser previsto": Gobernadora del Putumayo. **El País**. Consultado el 29 de abril de 2017 en:
<http://www.elpais.com.co/colombia/el-de-mocoa-es-un-desastre-que-no-podia-ser-previsto-gobernadora-del-putumayo.html>

Pérez, O. y Pérez, J. (2006). **Curso de Criminología** (7ma ed.). Editorial Colombia. Colombia.

Pitch, T. (1980). **Teoría de la desviación social**. México: Editorial Nueva Imagen.

Programa de las Naciones Unidas y otros. (2014). **Informe: Análisis de la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú.** Consultado en fecha 16 de agosto de 2016 en: <http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2014/08/An%C3%A1lisis-de-la-implementaci%C3%B3n-de-la-Gesti%C3%B3n-del-Riesgo-de-Desastres-en-el-Per%C3%BA.pdf>

Quinney, R. (1972). Es conducta desviada la conducta delictiva?. En Del Olmo, Rosa. (Comp.). **Criminología: textos para su estudio.** Dirección de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia y Centro de Investigaciones Penales y criminológicas; Universidad de Carabobo. Venezuela.

Reforma Y Actualización de la Ordenanza Construcciones que Regula las Edificaciones en el Cantón Pedernales. (2016). Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pedernales. (2016, Julio 18). Consultado el 11 de octubre de 2016 en: <http://www.pedernales.gob.ec/index.php/documentos/ordenanzas/198-ordenanza-de-construcciones-ordenanza-que-regula-las-edificaciones-en-el-canton-pedernales>

Reglamento de la Ley N° 602. (2015). *Decreto Supremo N° 2342*, 29-04-2015. Consultado en fecha 14 de octubre de 2016 en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/South%20America/LEY%20DE%20GESTI%C3%93N%20DE%20RIESGOS-%20Bolivia.pdf>

República Bolivariana de Venezuela. (2007). **Ley de Aguas.** Gaceta Oficial N° 38.595 del 02 de enero de 2007.

Restrepo, J. (2002). **Criminología.** Bogotá-Colombia, Temis.

- Rial, A. (2013). **La variable independiente**. Caracas: Editorial Alfa.
- Rivera, A. (1997). **La victimología ¿un problema criminológico?** Librería Jurídica Radar Ediciones. Bogotá.
- Rodríguez, G. (1977). **Derecho Penal. Parte General**. Civitas. Madrid.
- Rodríguez, L. (1991). **Criminología**. (7ma ed.). México: Porrúa.
- Ruiz, J. (2005). De la construcción social del riesgo a la manifestación del desastre. Reflexiones en torno al imperio de la vulnerabilidad. **Desacatos**, 19, 99-110.
- Salamanca, L. y Condori F. (2012). **Documento País: Bolivia. VII Plan de Acción DIPECHO**. Oficina de las Naciones para la Reducción de Riesgo de Desastres UNISDR. Consultado en fecha 22 de octubre de 2016 en: <http://dipecholac.net/docs/files/192-bolivia-documento-pais-2012.pdf>
- Sánchez, M. y Nube, S. (2003). Metodología cualitativa en la educación. **Cuadernos Monográficos Candidus**, 1. Sin lugar: Candidus Editores Educativos, C.A.
- Sandoval, H. (1985). **Sistema penal y criminología crítica**. Bogotá: TEMIS.
- Secretaría de Gestión de Riesgos (s/f). **Ecuador: Avances en la gestión de riesgos 2008 – 2013**. Consultado en fecha 01/10/2016 en la web: http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Logros-SGR_finalok.pdf

Secretaría de Gestión de Riesgos, Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. (2012). **Ecuador: Referencias básicas para la gestión de riesgos.** Ecuador.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016). Informe de situación No. 1 (16/04/2016). Ecuador: Unidad de Monitoreo de Eventos Adversos.

Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros SGRD-PCM. (2014). **Plan De Acciones en Gestión Del Riesgo De Desastres Priorizadas para El Periodo 2015-2016. Documento País 2015-2016.** Consultado en fecha 26 de agosto de 2016 en: <http://dipecholac.net/docs/files/864-doc-pais-peru-2014-actualizacion2014-final.pdf>

Serrano, A. (2004). **Introducción a la criminología** (2^{da} ed.). Dykinson. Madrid.

Singer, A. (2008). Urbanismo, vulnerabilidad y gestión de riesgo. En R. Altez y Y. Barrientos (Coor.), *Perspectivas Venezolanas sobre Riesgos: Reflexiones y Experiencias, Volumen 1* (pp. 171-186). Caracas: Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Consultado en fecha 16 de agosto de 2016 en: http://www.academia.edu/24498419/2008_Rogelio_Altez_y_Yolanda_Barrientos_Perspectivas_Venezolanas_sobre_Riesgos_Reflexiones_y_Experiencias_Volumen_1_libro_completo

Taylor, I., Walton, P. y Young, J. (1977). **La nueva criminología.** Buenos Aires. Amorrortu.

Thomas, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica?. **Revista Geográfica Norte Grande**, Número 48, 133-157. Consultado

el 12 de febrero de 2017 en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022011000100008&script=sci_arttext&tlng=en

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2012). **Líneas Estratégicas y Avances en Priorización de Zonas de Intervención**. Bogotá: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Consultado en fecha 15 de octubre de 2016 en: <http://dipecholac.net/docs/files/195-colombia-lineas-estrategicas-y-avances-en-priorizacion-de-zonas-de-intervencion-2012.pdf>

Verde, F. y Alvarado, Y. (2006). **Psiquiatría forense, penitenciaria y criminología**. Caracas: Livrosca.

Villalba, C. (s/f). **Apuntes sobre desastres socionaturales: Una concepción comprensiva de la vulnerabilidad de nuestra gente**. Consultado el 25 de agosto de 2016 en: <http://www.eird.org/pr14/formulario/presentaciones/219.pdf>

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En Maskrey, Andrew. (Comp.). **Los desastres no son naturales**. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. San José-Costa Rica.

Wolfgang, M. (s/f). **Futuras orientaciones de la investigación en criminología**. Consultado el 13 de mayo de 2017 en: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/capitulo/.article/download/.19176/19165>