

Gestión de riesgos y condicionalidad política de la cooperación internacional en tiempos de coronavirus en Venezuela

Kenny Díaz Rosario

Instituto de Altos Estudios de la Seguridad de la Nación
“Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre”
orcid: 0000-0002-4076-9514
kennydiazjercito@gmail.com

Carlos Zavarce Castillo

Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología
orcid:0000-0001-9616-1308
ucvpca@yahoo.com
Venezuela

Fecha de recepción: 31 - 03 - 2020 Fecha de aceptación: 17- 04- 2020

Resumen

Este artículo examina la implementación en Venezuela del modelo de gestión de riesgo conocido como la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR,2015), o Marco de Sendai, ante la pandemia de la COVID-19, así como la condicionalidad política por parte de donantes de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en este contexto. Explora las decisiones políticas y medidas tomadas por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, cuando apenas se confirmaban los primeros casos de contagio en la ciudad China

de Wuhan, ratificados posteriormente el 3 de enero del 2020 por comunicado Oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a partir de lo cual se evalúa el ciclo de vida de la gestión del riesgo ante desastres, las políticas, decisiones y practicas adoptadas en Venezuela. Por otro lado, se aborda la intencionalidad política de la Cooperación Internacional, a través de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), revelando patrones que inspiran el accionar de los donantes ante las necesidades y alineamientos ideológicos que asumen las naciones receptoras. Se concluye que la continua subordinación de los derechos humanos y la democracia a

otras preocupaciones de política interior y exterior, en particular el interés económico, demuestra que ante la grave situación endémica que hoy atraviesa el planeta y con ello, la nación venezolana, las decisiones adoptadas en materia de AOD no solo socavan la credibilidad y la legitimidad de algunos gobernantes, sino que también limitan el impacto y la efectividad de la gestión de riesgos, ante lo que ya se puede catalogar como de desastre.

Palabras clave: Gestión de riesgos; condicionalidad política; COVID-19

Risk management and political conditionality of international cooperation in Venezuela during COVID-19

Abstract

This article examines the implementation in Venezuela of the risk management model known as the United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR, 2015), or Sendai Framework to the COVID-19 pandemic, as well as political conditionality by Official Development Aid (OAD) donors in this context. It explores the political decisions and measures taken by the government of the Bolivarian Republic of Venezuela, when the first cases of contagion were barely confirmed in the Chinese city of Wu-

han, subsequently ratified on January 3rd, 2020, by Official Communiqué of the World Health Organization (WHO), from which life cycle of disaster risk management, policies, decisions and practices adopted in Venezuela, are assessed. On the other hand, the political intentionality of International Cooperation is addressed through the Official Development Aid (OAD), revealing patterns that inspire donor action in the face of the ideological needs and alignments that recipient nations assume. It is concluded that the continued subordination of human rights and democracy to other domestic and foreign

policy concerns, in particular economic interest, make it clear that in the face of the serious endemic situation that is currently going through the planet as well as in the Venezuelan nation, decisions taken on OAD not only undermine the credibility and legitimacy of some leaders, but also limit the impact and effectiveness of risk management, in the face of what can already be classified as a disaster.

Key words: Risk management; political conditionality; COVID-19

Introducción

La reciente pandemia del Coronavirus, conocida como COVID-19, ofrece un terreno fértil para analizar los determinantes de asertividad de Gestión Social de Riesgos en Venezuela, pero también del uso y la eficacia de la condicionalidad política de la cooperación internacional para materializar exitosamente la Gestión de Riesgos.

Nunca antes los gobernantes y sus equipos de Gestión de Riesgos habían necesitado tanto de la cooperación internacional para equilibrar la prestación de apoyo a los equipos de Gestión de Riesgo Nacional que operan en condiciones muy estresantes y desafiantes, para garantizar que tomen las mejores decisiones durante una crisis para la que no existe un libro de jugadas.

La ayuda externa jugó un papel significativo en las últimas pandemias registradas por la humanidad, contribuyendo con ideas acerca de políticas de desarrollo, entrenamiento a los servidores públicos responsables de las políticas, y con fondos para apoyar las reformas y la ampliación de los servicios públicos. No obstante, asistimos a un momento en que, en definitiva, en el tablero se confrontan dos modelos de desarrollo en pugna, que mueven piezas para amplificar o atenuar los impactos de esta pandemia, y donde las posibilidades concretas de la cooperación internacional para añadir valor al cumplimiento de esta misión, están mostrando los defectos de la condicionalidad política que se le impregna a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

En retrospectiva, la crisis global del COVID-19 se puede ver dividida en dos períodos: el tiempo anterior al brote de coronavirus y la era post pandémica. En esta dirección, y sin menospreciar la vigencia de los referentes teóricos predominantes en materia de gestión de riesgo y de cooperación internacional, que suponen el abordaje de las crisis desde el ciclo de vida de los desastres, las evidencias empíricas sugieren que ya con la pandemia en lo que algunos piensan no es aún su máxima expresión, la cooperación internacional pone en evidencia las condicionalidades políticas a que son sometidos los receptores de AOD por parte de los donantes, países, o grupos de poder transnacional, no importando que la ayuda externa trata tanto del conocimiento como del dinero que necesitan los países para el desarrollo.

En este contexto, Venezuela canaliza la AOD a través de una variedad de actividades que traen una mezcla de dinero e ideas, tanto para abordar la crisis inmediata, como para prepararse para la próxima normalidad después de que se haya ganado la batalla contra el coronavirus. Al mismo tiempo, atendiendo al modelo de desarrollo socialista que se ha dado, enfrenta diferentes desafíos durante esta crisis, y en consecuencia, no hay una respuesta única para lo que debe hacerse al enfrentar esta pandemia. Si bien los equipos pertenecientes al Sistema de Gestión Social de Riesgo, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores (MPPRI), se centran en tomar decisiones rápidas para proteger a los ciudadanos; y en materia de política de Estado, abordar las necesidades de la sociedad y conciliar intereses de actores nacionales

y supranacionales, son aspectos que el Gobierno intenta equilibrar para poder dar la respuesta a la crisis y estar preparados para afrontar situaciones que irán más allá de los desafíos inmediatos.

Esto deja al descubierto que en tiempos de la COVID-19 la variable “tiempo” es un activo escaso para la mayoría de los gobernantes, y esto obliga a tomar decisiones deliberadas sobre dónde centrar su atención. ¿Qué implica eso para Venezuela y para sus ciudadanos?

La contribución más importante de este ensayo se relaciona con el mapeo de una nueva agenda de investigación, porque las condicionalidades políticas en la gestión de riesgos en tiempos de la COVID-19, también requieren de una relativa apertura a preguntas y perspectivas de investigación.

En consecuencia, más allá de las preguntas tradicionales relacionadas al uso y efectividad de los referentes teóricos en materia de gestión de riesgos en caso de desastres, existe la necesidad de profundizar en los procesos que rodean a las condicionalidades políticas, cuando se trata de gestionar socialmente los riesgos con el manejo asertivo de recursos, que provienen de la AOD, sobre todo, en el caso de un país como Venezuela, que atraviesa una situación de bloqueo económico en el marco de una pandemia inédita como lo es la de la COVID-19.

Y es por ello que existe la necesidad de abordar las brechas de conocimiento con respecto a la efectividad de la AOD, requeridas para impulsar el llamado ciclo de los desastres y los resultados a

lo largo de la cadena de gestión: desde las decisiones adoptadas antes, durante y después del desastre, porque influyen en la configuración, uso, seguimiento, propósito y gestión de riesgos de una nación.

Abordar estas brechas de conocimiento también exige acercarse a un debate fértil entre diferentes tradiciones académicas: el de la eficacia de la gestión de riesgos, impregnado por las recomendaciones de organismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) entre otras, y por otro lado el de la dimensión política de la Cooperación Internacional, mediante la AOD, que ofrecen nuevas ideas, incluso aunque usan diferentes narrativas asociadas a distintas conceptualizaciones de los modelos de desarrollo que las inspiran.

El trabajo comprende las siguientes partes: a) Introducción; b) Base conceptual sobre la gestión de riesgos en caso de desastres que permita ante la emergencia de la COVID-19 analizar desde lo praxeológico la Gestión de Riesgo en el caso venezolano; c) Decisiones del Gobierno de Venezuela ante la llegada del Coronavirus; d) Seguidamente, preguntamos qué se sabe hasta ahora sobre (la efectividad de) las condicionalidades políticas en la AOD recibida en este contexto; e) Vacíos que deja la COVID-19 en nuestro conocimiento sobre la AOD; f) Ideas conclusivas. Se presentan finalmente las referencias que soporta este trabajo.

Base conceptual sobre la gestión de riesgos en caso de desastres generalidades sobre la gestión del riesgo en caso de desastres

La literatura sobre gestión de riesgos en caso de desastres ofrece nuevas y diferentes narrativas e incluso distintas conceptualizaciones sobre el ciclo de los desastres. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, (UNISDR) define un desastre como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. (Oficina de las Naciones Unidas para la reducción de los riesgos y desastres, 2015 (UNISDR), (s/p).

Esta definición, que es el resultado de un proceso de revisión continua por parte de la UNISDR y de consultas celebradas con una amplia gama de expertos y profesionales en varios encuentros internacionales, debates regionales y contextos nacionales, coincide con referentes academicistas que se enfocan en designar como desastre a un suceso o serie de hechos de gran dimensión que perturban gravemente las estructuras básicas y el funcionamiento normal de una sociedad, comunidad o territorio, causando víctimas, daños o pérdidas de bienes materiales, infraestructura, servicios esenciales o medios de sustento a un nivel que va más allá de la capacidad normal de las entidades afectadas para

resolver la situación sin asistencia de terceros, por lo que se requiere de AOD, ante la necesidad de movilizar conocimientos y recursos para actuar hacia el bien colectivo, utilizando la comunidad científica para combatir con asertividad las consecuencias del desastre.

De este acercamiento conceptual se desprende que el impacto de un desastre puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental.

Los desastres pueden clasificarse desde diferentes ópticas, la más conocida es la que se hace atendiendo a su origen. De allí que se habla de desastres de carácter naturales y desastres antrópicos. Referentes teóricos que abordan el tema, coinciden en que, para su mejor comprensión, todo desastre debe gestionarse, entendiendo la gestión de un desastre como “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre”. (UNISDR, 2015).

En consecuencia, la gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación, y para ello conlleva

tres fases secuenciales que prefiguran la existencia de un ciclo para la administración para desastres.

En cada etapa del ciclo existen fases y en cada una de ellas se dan actividades que deben realizarse a fin de manejar el desastre y controlar sus efectos.

De esta manera, desde la teoría de administración de desastres (Bello y otros, 2004) plantean que todo evento considerado como un desastre, adopta forma de ciclos con fases y etapas, relacionados entre sí, más los elementos y actividades propias que se deben ejecutar en cada una de ellas, constituye un enfoque

que novedoso, dado lo reciente de esta pandemia global. Por ello, este proceso, con las fases mencionadas, ha sido denominado como ciclo del desarrollo de los desastres.

Esquemáticamente, esta propuesta conceptual, se presenta en el Figura 1:

Figura 1. Propuesta conceptual

Fases y actividad fundamental	Antes del evento Planificación	Durante el evento Respuesta	Después del evento Recuperación
Etapas	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención - Mitigación - Preparación - Alerta 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto - Emergencia - Aislamiento - Medidas externas de rescate y socorrismo 	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación Reconstrucción
Objetivos principales	<ul style="list-style-type: none"> - Impedir que sucesos naturales o tecnológicos determinen un desastre - Reducir el impacto - Reducir la vulnerabilidad - Organizar y estructurar los diferentes componentes de la respuesta - Establecimiento de precauciones específicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo y asistencia a los afectados - Medidas de evaluación y atenuación de las consecuencias - Prevenir la prolongación de los daños y su amplitud 	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperación de servicios básicos - Vigilancia y educación sanitarias - Reparación con alcance de desarrollo igual o superior al existente previo al desastre

Fuente: Bello, (2004)

Estudiar desde esta perspectiva el abordaje de la pandemia de la COVID-19 es útil, porque permite identificar los vacíos, contradicciones y desiderátums en la forma cómo las naciones, y en particular la República Bolivariana de Venezuela, han procedido para atenuar o amplificar los efectos de la misma sobre la población y la economía.

Decisiones del gobierno de Venezuela ante la llegada del coronavirus

A medida que la COVID-19 llena de contenidos las plataformas comunicacionales globales, las naciones están comenzando a lidiar con las repercusiones socioeconómicas de esta pandemia. Ad-

vertir cómo el virus se propaga por los continentes es como percibir la llegada de un tsunami: estar al tanto que viene en una cierta dirección, y preguntarse cuándo o qué tan gravemente afectará.

De allí que, una amenaza global de esta magnitud, que requiere la movilización de instituciones y gobiernos in-

ternacionales hacia comunidades y ciudadanos individuales, expone nuestras vulnerabilidades y nuestras fortalezas de interconexión como nación. También tiene potencial para enseñar a nuestros gobernantes sobre la importancia de la cooperación internacional solidaria, en momentos que algunas naciones están siendo asechadas por restricciones y bloqueos económico-financieros que las convocan a desarrollar capacidades de resiliencia.

Venezuela es un ejemplo digno de estudio por la respuesta desplegada a la situación actual, que desde ya emerge como modelo a emular para desarrollar resiliencia en futuras crisis. Si bien se está probando nuestra capacidad de resistencia, también se pone a prueba la capacidad de concreción de cooperación internacional, y en el desarrollo de este proceso se pone en evidencia la condicionalidad política de la cooperación internacional, expresada en la AOD; los habitantes del planeta como testigos, están observando quiénes son los donantes y cómo se elige dar asistencia ante un desastre de esta naturaleza.

Aquí radica el desafío más importante de esta intención investigativa que apenas comienza, frente a las enormes amenazas, ya sea pandemias u otras que nos depara el futuro como la del cambio climático, ¿haremos esfuerzos colectivos y solidarios sin condicionalidades políticas para crear una respuesta global y fortalecer nuestra capacidad de adaptación?

La COVID-19 es hasta ahora, un virus sin cura ni vacunas. Su propaga-

ción por el planeta ha sido veloz; con la misma velocidad se han observado respuestas disímiles y contradictorias escasamente articuladas entre países o regiones, e incluso de espaldas a las recomendaciones de la OMS. Tan pronto como el contagio mortal se materializó en la ciudad China de Wuhan, éste se trasladó a Europa y de allí a otras partes del mundo.

En menos de cuatro meses, las naciones han procedido ante la amenaza que representa esta pandemia, a través de sus Gobiernos; es decir, lo han hecho como una respuesta acorde con sus modelos de desarrollo y en ocasiones inspirados en sus tradiciones, con lo cual existe un fundamento detrás de cada Estado para comprender las diferencias entre las decisiones tomadas por sus gobernantes, los aciertos y desaciertos, los efectos regionales y globales, así como los intereses que se asoman y los costos asociados que se convierten en un hito para eventuales estudios de políticas públicas comparadas.

Como ya se ha anunciado, a los efectos de este ensayo, interesa en primer lugar revisar a través de las premisas implícitas en la teoría del ciclo de desastres, las decisiones adoptadas por parte del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ante la llegada de la COVID-19. Para ello a continuación repasaremos lo acontecido a la luz de las evidencias registradas en el sistema nacional de medios públicos, lo que permite develar la eficacia y eficiencia en la gestión del riesgo, desplegada como parte de la política pública del gobierno nacional, así como la dimensión política, expresada en las condicionalidades

políticas de las decisiones tomadas por terceros en pro o en contra del Estado venezolano.

En consecuencia, a efectos de esta aproximación, se discute cómo se ha abordado el desastre desde la llegada de la pandemia de la COVID-19 al territorio nacional.

Antes del desastre (planificación)

El gobierno nacional desplegó un conjunto de actividades anteriores al registro de casos de contagio en el país, es decir, cuando se estaba aún en período de calma. Durante esta primera fase se convocó al Consejo Científico Tecnológico Presidencial y se creó la Comisión Presidencial para la Prevención y Control del Coronavirus, que tiene como función principal coordinar y asesorar en la implementación de las medidas, así como coordinar la solicitud de la AOD a países aliados y organizaciones multilaterales de salud, a efectos de la dotación de los centros de salud. Esta Comisión es presidida por la Vicepresidenta Delcy Rodríguez, quien tuvo el deber de presentar informes de las actividades y avances alcanzados.

La Comisión contó con la asesoría que se consideró conveniente del más alto nivel académico y profesional, y fue la responsable de construir la apreciación estratégica de los valores de riesgo del territorio ante la eventual llegada de la COVID-19. Allí se aprovechó para generar por intermedio del Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS), un programa para orientar,

formar y educar sobre la enfermedad y para darle tranquilidad a la población ante la amenaza potencial que se avecinaba.

En consecuencia, se procedió a diseñar una campaña educativa y comunicacional asertiva, dirigida a la población, y se inició un adiestramiento a los recursos humanos necesarios tanto en el sector salud como en el sector de seguridad de la Nación; además de que se realizaron inventarios para procurar por la vía de la cooperación internacional, mediante la figura de la AOD, por intermedio de la OMS, la OPS y países aliados como la República Popular China, la Federación de Rusia y la República de Cuba, a fin de obtener la dotación de medicamentos y fármacos, pruebas de despiste, equipamiento y material médico quirúrgico, requeridos para la dotación de los centros públicos y privados de salud.

Este fue quizás el período más importante del proceso de planificación, el más corto y de mayores posibilidades para diseñar medidas de prevención, mitigación y preparación para la declaración de un estado de alarma, en virtud de que era inminente la llegada de la pandemia. Esta fue también la fase de reducción de riesgo previo a la llegada del COVID-19 al territorio nacional, de vital importancia en el proceso de prevención por las mayores posibilidades de desarrollar medidas de mitigación y preparación para atender emergencias de potenciales contagios.

Esta fase tuvo su desarrollo durante la segunda semana del mes de marzo de 2020 y comprendió las siguientes

etapas: **Prevención:** Caracterizada por el conjunto de acciones cuyo objeto era impedir o evitar que, por la desinformación o negligencia de la población, ocurriese la proliferación de contagios importados y sus posteriores contaminaciones comunitarias.

En esta etapa, la principal medida de prevención contra los efectos de la COVID-19 fue la declaratoria del Estado de Alerta, como parte fundamental para garantizar el proceso de desarrollo integral, lo cual se logró en gran medida mediante la continua evaluación de riesgos, efectuada por el gabinete ministerial intersectorial.

Mitigación: En esta etapa se realizaron actividades ante la inminente instauración de la pandemia de la COVID-19 en el territorio nacional, para reducir o atenuar el efecto de su impacto en la población, la economía y el medio ambiente. La mitigación constituyó una intervención radical del Gobierno Nacional con el fin de modificar la direccionalidad y tendencia exponencial de contagios de la COVID-19, y así reducir el impacto de esta amenaza, para disminuir la vulnerabilidad nacional.

En esta etapa y siguiendo los lineamientos propuestos por la OMS, se anunció el inicio de la segunda fase de prevención y en consecuencia se decretó la cuarentena social obligatoria en la Región de Defensa Integral número 1, integrada por Caracas y los estados la Guaira y Miranda, así como también en Zulia, Apure, Cojedes y Táchira por la región andina. Fase que estuvo acompañada de suspensión de actividades educativas y laborales, de restricciones

a la actividad comercial y movilidad urbana, todo ello con el propósito de minimizar y atenuar sus consecuencias sobre la población.

Preparación: Esta etapa se caracterizó por el diseño y adopción del conjunto de medidas que tendieron a organizar y estructurar la respuesta de las comunidades a las condiciones adversas: educar, capacitar y adiestrar a la población con el objeto de facilitar las acciones para un efectivo y oportuno control de la pandemia, que permitan una restauración lo más pronto posible de las actividades económicas y sociales.

En este aspecto, la preparación fue una etapa llevada a cabo fundamentalmente con planificación y participación multisectorial y multidisciplinaria, para establecer de forma proactiva los sistemas y compromisos necesarios en la detección y control de posibles brotes epidemiológicos (que es posible con el uso intensivo y extensivo de las bondades de la plataforma Patria) para el manejo de un despistaje masivo de ciudadanos con eventuales síntomas de contagio. Con esto, se realizaría el posterior diagnóstico individualizado por parte de equipos médicos integrales, en una labor casa por casa, que permitiría la detección de ciudadanos contagiados para su aislamiento social en hospitales centinelas, centros de salud pública y privada, donde se daría tratamiento gratuito acorde. En este aspecto, la preparación fue una etapa llevada a cabo fundamentalmente con planificación y participación multisectorial y multidisciplinaria, para establecer de forma proactiva los sistemas y compromisos necesarios en la detección y control de

posibles brotes epidemiológicos (que es posible con el uso intensivo y extensivo de las bondades de la plataforma Patria) para el manejo de un despistaje masivo de ciudadanos con eventuales síntomas de contagio. Con esto, se realizaría el posterior diagnóstico individualizado por parte de equipos médicos integrales, en una labor casa por casa, que permitiría la detección de ciudadanos contagiados para su aislamiento social en hospitales centinelas, centros de salud pública y privada, donde se daría tratamiento gratuito acorde con los protocolos técnicos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Alerta: Tradicionalmente, la alerta ha sido tratada como parte de la preparación, pero dada su enorme importancia en casos como este, fue conveniente considerarla como una etapa más con sus particularidades. El 13 de marzo de 2020 fue declarado el Estado de Alerta por parte del Presidente de la República con base en el artículo 338 de la Constitución, el cual le otorga facultades especiales al Ejecutivo Nacional en casos que puedan colocar en riesgo la seguridad y estabilidad del país, con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la inminente ocurrencia de contagios. Dicha alerta permitió el necesario cierre de las fronteras; así fue como se procedió a la notificación formal y legal del cierre de fronteras y prohibición de transporte aéreo y marítimo como respuesta adoptada en función de la evaluación de la amenaza. Entre otras medidas, destacan la cancelación de vuelos de Colombia, Europa, Panamá y República Dominicana, la suspensión de actividades escolares y laborales, y actos públicos masivos, mientras los restaurantes solo podrían vender comida para llevar.

En este sentido, hay que destacar que la declaración de alerta diseñada por el Ejecutivo Nacional fue oficial, clara y comprensible, difundida por todos los medios, inmediata, sin demora, coherente y sin contradicciones.

Durante (respuesta)

Esta fase que se encuentra en pleno desarrollo, comprende la respuesta planificada y oportuna a la amenaza representada hoy por el 0,001 por ciento de la población contagiada de la COVID-19; razón por la cual se han profundizado las tareas de prevención intensificando el despistaje masivo a más del 63% de la población; esto ha permitido ahondar la estrategia de visitas casa por casa en conjunto con la aplicación de más de 300.000 pruebas PCR, permitiendo identificar fuentes de contagio importadas y comunitarias, que luego de la acción de despistaje posibilitan la detección personalizada de ciudadanos contagiados; estos, posteriormente, son sometidos al distanciamiento social obligatorio, mediante su aislamiento en Hospitales Centinelas, CDI, Centros de Salud Públicos y Clínicas Privadas, con el fin último de evitar la propagación de la pandemia, prestar atención integral a los pacientes, salvar vidas, reducir sufrimientos y pérdidas.

Según la teoría de la gestión del riesgo, esta fase comprende las etapas de impacto y emergencia. Durante el impacto es cuando ocurren las muertes, y a la fecha de escribir este ensayo, se registran algo más de una decena de decesos. La emergencia es el periodo en que se procede a realizar acciones para salvar vidas. En este se consideran dos

momentos: el primero, caracterizado por el aislamiento, y el segundo, por las medidas externas de hospitalización en unidades de terapia intensiva. De allí, que en el caso que nos ocupa, esta es la etapa que concurre a la etapa de impacto, ya está en marcha y por ello se brinda apoyo y asistencia a las víctimas de contagio que han superado la enfermedad. En tal sentido, la tasa de recuperación de pacientes contagiados es de un 40%.

Después del desastre (recuperación)

Esta es la fase posterior al desastre, lo que para el caso objeto de este ensayo, se correspondería con el momento post desarrollo de la pandemia, el cual habrá de asociarse con el proceso de recuperación y vuelta a la calma, donde se prevé realizar actividades para restablecer las consecuencias resultantes a corto, mediano o a largo plazo; esta fase comprenderá las etapas siguientes:

Rehabilitación: Es la recuperación a corto plazo de la vuelta a la normalidad de la vida en sociedad. Allí será requerida la derogatoria del estado de alarma, para darle continuidad, fundamentalmente, a las actividades de orden económico, social y cultural de la población, vale decir, el retorno a la calma después de esta perturbación.

Reconstrucción: Esta etapa se caracteriza por el proceso de reparación del daño social y económico a mediano y largo plazo, a un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes de la pandemia del COVID-19. En esta fase se deberá reflexionar sobre las leccio-

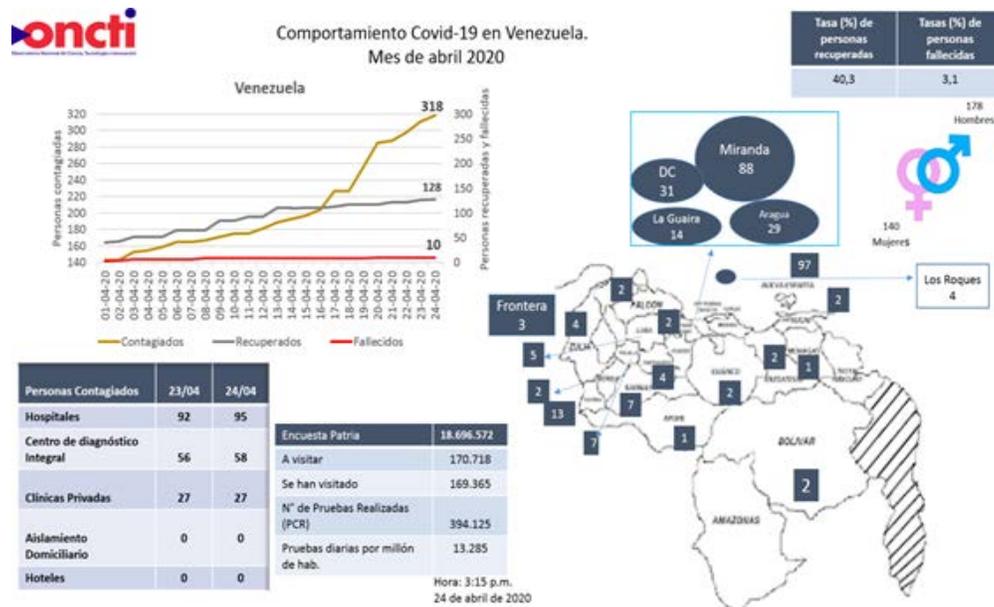
nes aprendidas de esta pandemia, para fortalecer el Sistema de Gestión Social de Riesgos mediante la inclusión de las medidas de prevención y mitigación, con el fin de superar el nivel de desarrollo alcanzado y contar con mayores posibilidades integrales para el enfrentamiento a futuros eventos.

Importa destacar que, durante este ciclo de gestión de desastres, se ha puesto

en evidencia la necesidad de acudir a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), búsqueda que exigirá intensificar las solicitudes de solidaridad internacional, dada las condicionalidades políticas puestas de manifiesto, reflejadas en las medidas de bloqueo económico financieros a las que está sometida la nación venezolana por parte de potencias hegemónicas.

Seguidamente, incorporamos para una mejor comprensión de la gestión del riesgo de la pandemia del COVID-19, la Figura 2, que ilustra la evolución de la COVID-19 en la República Bolivariana de Venezuela, con lo cual se reafirma lo asertivo de la política de Gestión de Riesgo de esta nación:

Figura 2. Comportamiento de la Covid-19 en Venezuela. Mes de abril, 2020



Fuente: Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ONCTI.

¿Cómo las condicionalidades políticas impactan la Cooperación Internacional en el caso de la COVID-19 en Venezuela?

La literatura sobre el tema es clara en indicar cómo en situaciones de desastre es posible identificar tres tipos de condicionalidades políticas que marcan la Cooperación Internacional: Selectividad Política, Palanca para el cambio

político, Zona gris. (Molenaers and Nijs, 2009)

Selectividad política

En esta modalidad, la cooperación internacional bajo la figura de AOD, se maneja de forma selectiva, vale decir, se corresponde con ayudas que el país donante hace a países receptores, cuyos intereses nacionales tiene un cierto gra-

do de alineación estratégica, y en consecuencia se tiene afinidad ideológica, económica, política o sociocultural.

Tal es el caso, por ejemplo, de lo que acontece en Venezuela con la AOD, proveniente desde la República Popular China, la Federación de Rusia y la República de Cuba, entre otras, las cuales en tiempos de la COVID-19, se comportan de acuerdo a lo planteado

por (Kosack, 2003) quien destaca que el aumento de la eficacia de la ayuda se da porque el impacto de la misma en el crecimiento de las capacidades instaladas, y la reducción de los desastres está mediado por características del modelo de desarrollo del país receptor.

En consecuencia, el uso de criterios de selectividad política es una forma de condicionalidad *ex post* ya que la ayuda externa se supone que debe asignarse y desembolsarse antes y no después de alcanzar los umbrales de la crisis. (Chauvet y Guillaumont, 2002). Contar con gobernanza democrática, aún en momentos de confrontaciones políticas internas y externas ha sido, por lo tanto, una condición para este tipo de ayuda (Mosley, Hudson & Verschoor, 2019), totalmente impulsada por los donantes y sin intervención de terceros (baja interferencia), ya que los donantes han decidido unilateralmente qué criterios usar al asignar su ayuda exterior.

Sin embargo, la selectividad puede ser multidimensional (Clist, 2011). Es así como las asignaciones asociadas a la AOD de la República Popular China y de la Federación de Rusia para con Venezuela en comparación con las de la República de Cuba, difieren en los volúmenes de ayuda y el uso de criterios políticos. Este argumento es claro para ciertos sectores e incluso actores nacionales, que se ven beneficiados o no por consideraciones políticas.

Palanca para el cambio político

En contraste con la selectividad, expresada por países aliados al Gobierno Revolucionario de Venezuela, otros paí-

ses y organismos multilaterales como EEUU, la Unión Europea, Banco Mundial y Fondo Monetario internacional, entre otros, usan la ayuda humanitaria como palanca para el cambio político. Esto implica que apoyar al a oposición venezolana es un objetivo (intrínseco o extrínseco) más que la condición para ayuda exterior (Mosley, Hudson & Verschoor, 2019), también implica un enfoque más proactivo para promover o apoyar una ruptura del hilo constitucional.

Además, la idea que subyace en esta modalidad es la de, estratégicamente, entregar la AOD para presionar por las reformas políticas que, a juicio de los donantes, deben conducir a un nuevo modelo de desarrollo económico, inspirado en premisas neoliberales.

Este tipo de condicionante político en momentos de la pandemia de la COVID-19, varía desde una persuasión sutil tras las puertas cerradas del diálogo con actores del gobierno, pasando por declaraciones de prensa abiertas condenando sus acciones, hasta recrudecer las sanciones de manera unilateral y aumentar, por otro lado, la promoción de grupos opositores al gobierno con la financiación de partidos políticos o bien, pagando a grupos terroristas para desempeñar funciones de desestabilización; apoyando el desarrollo de capacidades paramilitares, etc. Como tal, esta línea de asistencia nada humanitaria, se han vuelto muy borrosa, evidenciando un condicionamiento de la ayuda exterior orientada al derrocamiento del Gobierno legalmente establecido.

Zona Gris

La comprensión de la política subyacente a la elección de la selectividad política o las formas de condicionalidad de palanca para el cambio político, también es limitada. La literatura revela que ante la velocidad a la que se suceden los cambios en el mundo actual, cada vez sabemos aún menos sobre las tensiones y los dilemas políticos asociados a la AOD. Por ello se plantea una suerte de zona gris entre estas modalidades. Muestra de ello, es la resolución que recientemente ha sido aprobada en Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), donde se aboga por una acción global para ampliar rápidamente la AOD, que permita el desarrollo, la fabricación y el acceso a medicamentos, vacunas y equipos médicos para enfrentar la nueva pandemia de coronavirus.

En dicha resolución se solicita al Secretario General de las Naciones Unidas que trabaje con la OMS y recomiende opciones para garantizar el acceso oportuno y equitativo a la AOD, concretamente con la entrega de pruebas, suministros médicos, medicamentos y futuras vacunas contra el coronavirus para todos los que lo necesitan, especialmente en los países en desarrollo.

Llama la atención que ante la coordinación de la respuesta global para controlar y contener la propagación de la COVID-19 y en el apoyo de 179 de los 193 estados miembros de la ONU, el Gobierno de los EEUU, siendo firmante de esta resolución, decide por otro lado de manera unilateral no reconocer el papel crucial que ha desempeñado

la OMS en esta pandemia, y ordena la suspensión de envío de las asignaciones económicas, que como país integrante del sistema de Naciones Unidas le corresponde entregar a esta prestigiosa organización multilateral.

Quedan así develadas las contradicciones y paradojas de un gobernante (en este caso del presidente de los Estados Unidos, Donald Trump) que con alguna intencionalidad política, decide selectivamente suspender los fondos a esta organización multilateral, al hacerla responsable de no detener la propagación del virus cuando apareció por primera vez en la ciudad de Wuhan, en la República Popular China; con esta acción, en su rol de nación integrante del Sistema de Naciones Unidas, aplica sanciones unilaterales a la OMS, que días antes había emitido una resolución donde se reconoce «los efectos sin precedentes» de la pandemia y pide «una cooperación internacional intensificada para contener, mitigar y derrotar» el virus.

Sin duda esta resolución impregnada por el espíritu de solidaridad y cooperación internacional descarta la referencia a las sanciones unilaterales que el gobierno de los EEUU intensifica en contra de países que lo adversan en el plano político como es, entre otros, la República Bolivariana de Venezuela, que va en la dirección de diseñar y aplicar en colectivo una estrategia para abordar el costo humano y económico de este flagelo global.

Conclusión

A pesar del “escepticismo” global ante la Gestión de Riesgo en el caso de la pandemia de la COVID-19, la investigación documental realizada hasta ahora, sugiere que los resultados son lo bastante promisorios. No así en materia de AOD, donde las evidencias indican que estamos en presencia de una prueba de resistencia, toda vez que a medida que la pandemia se expande y el contagio máximo sigue siendo incierto, las respuestas condicionadas en materia política están surgiendo gradualmente, y se implementan en diferentes modalidades. Quizás por ello, la Gestión de Riesgo no ha funcionado en algunos contextos, toda vez que la misma ha estado mediada por un debate encontrado: la salud individual y la sostenibilidad de los sistemas nacionales de salud vs las consecuencias económicas de la pandemia. Posiciones encontradas entre sí que reflejan el alcance de los desafíos que tenemos por delante, y que evidencian cómo las condicionalidades políticas no permiten aprovechar las iniciativas que se impulsan desde la ONU, e intentan ser instrumentadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS), y otras.

En este contexto, la cooperación internacional, expresada por la AOD, y respaldada por medios financieros sustanciales, es indispensable no solo para ayudar a los Estados en desarrollo, sino también para garantizar que las acciones decididas por los países desarrollados sean efectivas y sostenibles.

En esta dirección, no solo la gobernanza tecnocrática (como la calidad de las políticas en materia de gestión de riesgos ante desastres) y la gobernanza democrática importan para una efectiva gestión de riesgo ante la pandemia de la COVID-19; para abordar la crisis actual se requiere adicionalmente promover iniciativas efectivas de cooperación internacional, lo cual va más allá de debates y declaraciones en foros internacionales. Y esto pasa por acordar un mayor gasto público para el desarrollo, minimizando las condicionalidades políticas, basándose en el principio de “no dejar a nadie atrás”, propuesto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

COVID-19 probablemente representará la mayor prueba de esfuerzo para la AOD, y las naciones desarrolladas o en desarrollo deberán poner toda su capacidad de negociación para abordar desafíos nacionales, regionales y globales, cruzados por su dimensión política.

Las ideas anteriores incitan dos recomendaciones diferentes:

1.- La cooperación internacional en casos de desastres debe ser otorgada sin distinciones políticas a países que tienen reales necesidades de ayuda internacional, y esta ayuda debería funcionar como palanca no solo para atenuar los efectos de la pandemia, sino para el fortalecimiento institucional (incluido el político).

2.- Dadas las circunstancias actuales, es urgente que las naciones que por excelencia son donantes de AOD diseñen estrategias para movilizar fondos,

acortar los tiempos de desembolso y permitir a las naciones receptoras, dada su naturaleza de naciones en desarrollo, captar rápidamente esos fondos e inyectar liquidez y respaldar las capacidades de endeudamiento actuales; todo ello para que, en primer lugar, puedan fortalecer los sistemas nacionales de salud; en segundo lugar, se dediquen a impulsar medidas sociales que garanticen la sobrevivencia y en tercer lugar, reactiven el sistema socio productivo nacional, acelerando la movilización de recursos internos, formulando políticas públicas y estableciendo un entorno favorable a todos los actores para apoyar y facilitar concertación nacional.

En el caso venezolano, ha quedado evidenciado que los mecanismos de coordinación de los donantes y los diálogos políticos se convirtieron en lugares cruciales para evidenciar los impactos de la política de sanciones unilaterales impuestas por los de EEUU, que impiden avanzar en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible incluidos en la Agenda 2030, pero también para abordar inquietudes de gobernanza más amplias y para persuadir a la ONU que tome decisiones más transparentes e inclusivas, por ejemplo, solicitando la participación de las naciones del mundo en que se pronuncien ante el levantamiento de las sanciones económicas que impiden el combate eficaz y eficiente de la pandemia de la COVID-19.

El papel del apoyo de instituciones como la OMS y OPS merece especial atención en este contexto, ya que se convirtió en un instrumento crucial para apoyar e inducir la gobernanza tecnocrática y democrática a la vez que

se combate la pandemia, en momentos que las fuerzas opositoras al Gobierno legalmente constituido reciben amenazas de parte del gobierno de EEUU y sus aliados en la región.

En relación a la condicionalidad política de la ayuda humanitaria, la distinción que hacen en los referentes teóricos consultados sugiere que, entre selectividad y palanca para el cambio, hay una franja que es evidentemente borrosa. Por ejemplo, los criterios de selectividad empleados por la República Popular China y la Federación de Rusia para con la Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (AOD) dirigida a la República Bolivariana de Venezuela, han tenido un efecto de “palanca para el cambio” en la medida que los fondos son utilizados para fortalecer el sistema nacional de salud, incrementar las políticas sociales de atención a la población más vulnerable y resguardar el sistema socio productivo nacional. Por otro lado, los criterios de selectividad por parte de la república de Cuba, evidencian un proceso transparente, marcado por la solidaridad entre los pueblos.

Esto contrasta con los esquemas de asistencia oficial propuestos por el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), quienes emplean criterios neoliberales, así como puntajes de referencia y fórmulas poco transparentes para calcular los volúmenes de las eventuales ayudas y asignarlas según sea el país. Se evidencia así que la ayuda siempre conlleva algunas condiciones políticas implícitas o explícitas, y la que posibilidad de concretar AOD, está influida por ello.

El caso de Venezuela en tiempos de la pandemia de la COVID-19, viene a confirmar los aportes académicos de autores como Chhotray and Hulme (2019) que han analizado el impacto de las sanciones en el desarrollo de una nación, y en particular en lo referido a las sanciones económicas, indicando que la relación entre sanciones económicas efectivas y tipo de régimen, demostró que las democracias son más vulnerables a ciertos tipos de sanciones que las autocracias; concluyendo que estas tienen grandes efectos no deseados pero perjudiciales para los ciudadanos en los países objetivo.

Finalmente, a manera de colofón, habría destacar que una nueva agenda de investigación relacionada con la COVID-19 y AOD está en marcha. Todavía hay muchas cosas por descubrir sobre las condicionalidades políticas que se gestan a raíz de esta pandemia. Sobre todo, ante la creciente presión que se hace desde EEUU hacia una organización como la OMS, cuyo rol es en estos tiempos es el de ejercer el control de las enfermedades infecciosas y la coordinación de la respuesta internacional en caso de epidemia; siendo impactada no sólo en su prestigio sino en su accionar con decisiones de gobiernos pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, como la adoptada por el presidente Donald Trump, quien oficialmente el martes 14 de abril de 2020, ordenó la suspensión de la entrega de fondos, acusándola de “mala gestión” frente a la pandemia del coronavirus, que sigue matando miles de personas al día, lo que deja entrever cómo influyen las condicionalidades políticas en esto.

El caso del retiro de las asignaciones económicas en momentos de pandemia por parte de EEUU a la OMS, nos permite concluir que sabemos poco sobre las tensiones y los dilemas políticos asociados a la cooperación internacional y confirma la existencia de una zona gris en ello. Algunas lagunas de conocimiento se acumulan con evidencia convincente, que invitan a profundizar en lecciones aprendidas tanto en materia de Gestión Social de Riesgos, como en dimensión política de la AOD.

Algunas lagunas de conocimiento en esta materia son ahora más evidentes, no obstante, aún es muy temprano y no sabemos lo suficiente sobre la dinámica de la negociación que se instauró durante esta crisis entre donantes y receptores AOD. Nuestra comprensión de la lógica que subyace en las diferentes modalidades que han sido empleadas y la presencia de selectividad política o de condicionalidad de palanca para el cambio político, también es limitada. En este sentido, puede ser interesante saber cómo son las narrativas de éxito y fracaso construidas e internalizadas en diseños de políticas de cooperación por parte de los actores en juego.

Uno de los acertijos actuales en torno a los modelos de Gestión de Riesgos que a nivel global aún se gestan en relación a la pandemia de la COVID-19, se refiere a los dos caminos principales de política, tomados por el debate sobre la eficacia de los modelos de intervención: el camino de privilegiar las implicaciones económicas que se derivan de la misma, o el camino que pone el acento en la sobrevivencia de la especie. Ambos enfoques se basan en diferentes

fundamentos teóricos del desarrollo y por ende del papel de la condicionalidad política de los Gobiernos. Uno de los acertijos actuales en torno a los modelos de Gestión de Riesgos que a nivel global aún se gestan en relación a la pandemia de la COVID-19, se refiere a los dos caminos principales de política, tomados por el debate sobre la eficacia de los modelos de intervención: el camino de privilegiar las implicaciones económicas que se derivan de la misma, o el camino que pone el acento en la sobrevivencia de la especie. Ambos enfoques se basan en diferentes fundamentos teóricos del desarrollo y por ende del papel de la condicionalidad política de los Gobiernos.

He allí el desiderátum epistémico que nos deja como legado este momento inédito de la historia de la humanidad, que el solo hecho de desenredar cómo se desarrollan los dilemas y cómo se reconcilian estos enfoques, constituye un tema apasionante en futuras investigaciones.

Referencias

- Bello, B. (2004). *Medicina de Desastres*. Cuba: Editorial Ciencias Médicas.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Gaceta Oficial Oficial Extraordinaria N° 36.860* de fecha 30 de diciembre de 1.999
- Chauvet, L. and Guillaumont, P. (2019). 'Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability'. Washington DC: World Bank.

- Chhotray, V. and Hulme, D. (2019). *Contrasting Visions for Aid and Governance in the 21st Century: The White House Millennium Challenge Account and DFID's*

- Drivers of Change*. World Development. Kosack, S.(2003). 'Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life', World Development.

- Ley Orgánica de los Estados de Excepción. *Gaceta Oficial N° 37.261* de fecha 15 agosto de 2001.

- Molenaers N. and Nijs L.(2009). 'Political conditionality and foreign., Development policy review.

- Mosley P., Hudson J. & Verschoor A. (2019). 'Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality''. In: *The Economic Journal*, (June).

- Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2010). *Informe COVIT-19*. En Red. Disponible en: <http://www.oncti.gob.ve/covid.html>.

- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2015). *La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas*. En Red. Disponible en: www.eird.org.

- Organización de las Naciones Unidas (2020). *Resolución A/74/L.56 & Add.1 "Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente a la COVID- 19"*. New York.