

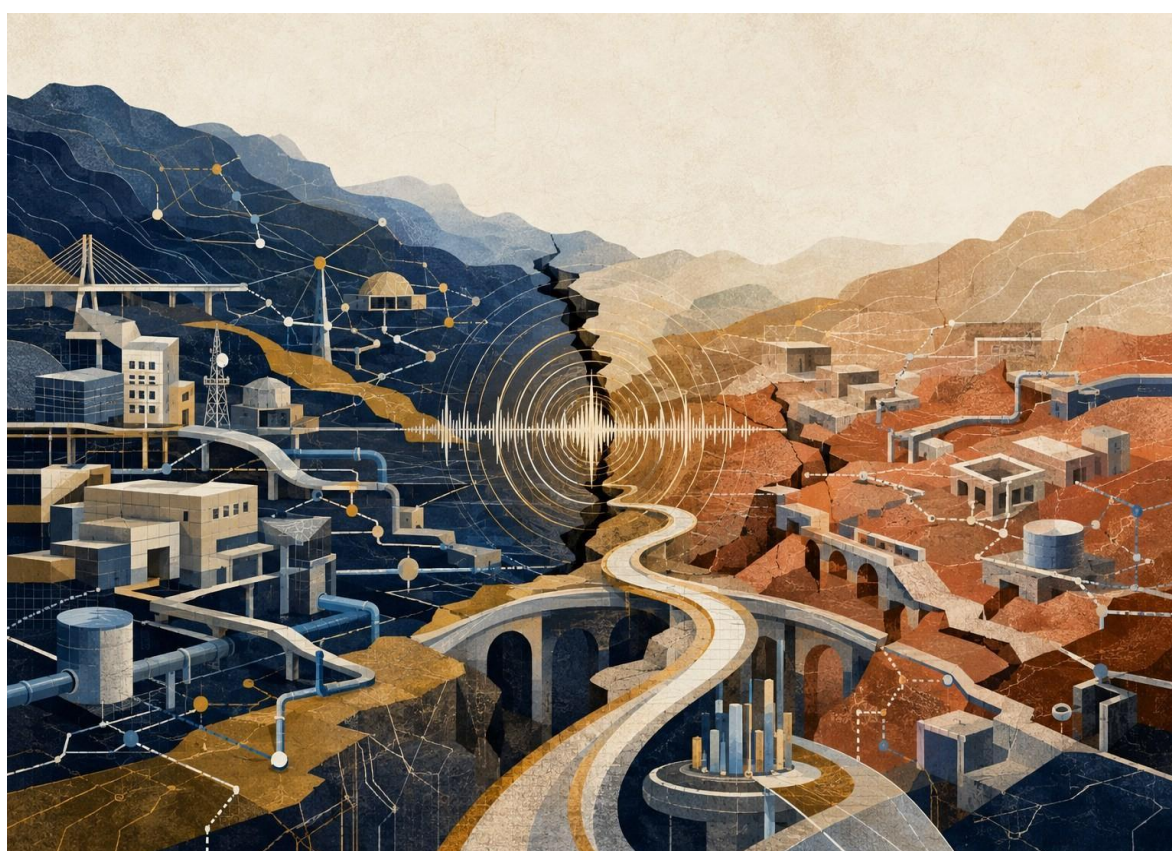
Los Papeles del CREM

Espacio de libertad

De difusión del conocimiento y de la opinión

Los papeles del CREM, aspiran ser un reflejo del pensamiento político económico y social de la Venezuela actual y de la Venezuela del futuro

Recuperemos nuestra memoria histórica



Gobernanza y Riesgo

Francisco J. Contreras Marquez

Lo que el terremoto revela

Colombia y Venezuela muestran que la magnitud de una catástrofe no se decide únicamente bajo tierra: también se define en los presupuestos, los registros, las instituciones y la confianza.

Ilustración conceptual

I: · La infraestructura visible descansa sobre una arquitectura institucional menos visible, pero decisiva.

La lección para América Latina no es importar una receta, sino construir un núcleo común de deberes y calibrar los controles según la capacidad real de cada territorio.

La Tesis

La sacudida es solo el comienzo.

Los terremotos duran segundos. Las catástrofes pueden durar decenios. Cuando cesa el movimiento comienza la prueba que de verdad separa una emergencia contenida de una crisis prolongada: rescatar, informar, sostener servicios, movilizar liquidez, contratar con integridad y reconstruir sin reproducir la vulnerabilidad que convirtió la amenaza en tragedia.

Llamar «natural» al desastre puede resultar cómodo porque desplaza la explicación hacia una fuerza inevitable. La geología importa —y mucho—, pero no decide por sí sola quién vive en una edificación insegura, cuánto tarda una ambulancia, si un hospital conserva energía, si una tesorería dispone de caja o si una compra de emergencia entrega lo prometido. La sacudida es física; la duración social del daño es institucional.

Los sismos de Venezuela del 24 de junio y de Colombia del 10 de agosto de 2026 ofrecen una comparación excepcional, siempre que no se convierta en una competencia entre gobiernos. No fueron eventos equivalentes. El doblete venezolano incluyó un segundo movimiento superficial; el colombiano ocurrió a 103 kilómetros de profundidad. Cambiaron el mecanismo, la exposición, el suelo, la hora y la madurez de la información. Comparar mortalidad bruta como si ambos países hubieran rendido el mismo examen sería mala ciencia y peor política.

Lo que sí puede compararse son los mecanismos. ¿Existían mapas, protocolos, equipos y líneas de financiamiento antes del choque? ¿La información tenía definiciones comunes? ¿El mando nacional alcanzaba la última milla? ¿Los contratos podían revisarse mientras se ejecutaban? ¿La cooperación reforzaba capacidades nacionales o creaba dependencias? Allí aparece la tesis decisiva: la capacidad estatal no es una oficina ni una ley; es una cadena de funciones cuya fuerza queda determinada por el eslabón que falla cuando más se necesita.

24 Jun 2024

Venezuela

24 JUN 2026 Venezuela M 7,2 + M 7,5	US\$6.700 MM Daño directo Estimación preliminar PNUD	10 AGO 2026 Colombia M 7,4 · 103 km	3 NIVELES Gobernanza Salvaguardas proporcionales
--	---	--	---

La catástrofe no termina cuando cesa la sacudida. Continúa mientras el Estado no logra convertir urgencia en protección verificable.

Fuentes: USGS (2026a, 2026b), SGC (2026) y PNUD (2026). Los datos son preliminares y no constituyen una comparación normalizada de impacto.

Venezuela

Reconstruir infraestructura cuando también debe reconstruirse capacidad

El 24 de junio, Venezuela sufrió dos movimientos de magnitud 7,2 y 7,5 separados por apenas 39 segundos. El segundo se produjo a unos 10 kilómetros de profundidad, una condición que elevó su potencial destructivo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo estimó daños físicos directos preliminares por US\$6.700 millones — alrededor de 6% del producto interno bruto— y situó cerca de 1,7 millones de estructuras dentro de las zonas afectadas. Esa cifra no equivale al costo final: faltan interrupciones productivas, ingresos perdidos, reasentamientos, demolición, refuerzo y operación futura.

El terremoto encontró un país con mantenimiento desigual, servicios de redundancia limitada, inflación, pérdida de profesionales y restricciones de acceso al financiamiento soberano ordinario. Los estados financieros del Banco Interamericano de Desarrollo señalan que no pueden aprobarse nuevos préstamos soberanos mientras persistan atrasos y que la cartera venezolana permanece en no acumulación desde 2018. La reconstrucción, por tanto, no puede diseñarse como una suma de proyectos aislados: debe convivir con límites fiscales, monetarios, cambiarios, técnicos y fiduciarios.

Eso no significa que Venezuela carezca de instituciones. Dispone de normas de protección civil y de gestión integral de riesgos que deben verificarse, articularse y financiarse. La respuesta razonable no es sustituir al Estado, sino separar funciones que hoy aparecen superpuestas o debilitadas: la autoridad pública fija prioridades; una cuenta segregada custodia recursos; una unidad técnica prepara proyectos; verificadores independientes certifican hitos; auditores actúan durante la ejecución; y la ciudadanía puede observar contratos, pagos, entregas y remedios.

Para los recursos de alto riesgo, la tesis propone un Mecanismo Internacional de Garantía, Fiducia e Integridad para la Reconstrucción. Su sentido no es entregar la política urbana o social a un tercero. Es construir confianza suficiente para movilizar fondos que no entrarían bajo una custodia puramente doméstica. La doble autorización protege pagos; no concede veto externo sobre prioridades legítimamente definidas. Y la cláusula más importante es la salida: cada función externa debe transferirse cuando la contraparte nacional alcance metas verificables de tesorería, contratación, datos y auditoría.

El desafío venezolano es evitar tres fracasos simultáneos. Un programa que ignore la estabilidad macroeconómica puede licuar la ayuda y multiplicar costos. Uno que ignore la integridad puede perder recursos y legitimidad. Uno que ignore la rectoría nacional puede obtener obras sin construir Estado. La arquitectura adecuada debe ser legal,

temporal, proporcional y capaz de dejar detrás algo más valioso que un fondo ejecutado: instituciones que funcionen cuando llegue el próximo choque.

Colombia

La arquitectura previa importa; la última milla decide

Colombia llegó al 10 de agosto con opciones construidas antes del terremoto. El Servicio Geológico Colombiano operaba una red de 201 estaciones; al mediodía había identificado 18 réplicas y recibido más de 12.000 reportes de percepción desde unos 900 centros poblados. La Ley 1523 había organizado el sistema nacional de gestión del riesgo; existían sala de crisis, equipos de búsqueda y rescate, una estrategia nacional de recuperación resiliente y un régimen legal para escalar la respuesta. El Decreto 1172 declaró la situación de desastre nacional al día siguiente.

También existían capas de liquidez preparadas: un préstamo contingente del Banco Mundial por US\$200 millones y una facilidad del BID por US\$400 millones, ambos aprobados en 2025. Esa disponibilidad importa porque reduce el tiempo entre la decisión y la caja. Pero aprobación no significa desembolso, y desembolso no significa resultado. La transparencia exige distinguir con precisión cuatro estados: disponible, solicitado, desembolsado y ejecutado.

La capacidad previa no evitó pérdidas humanas graves ni aislamiento territorial. Chocó expuso la distancia entre un sistema nacional activo y comunidades rurales e indígenas con comunicaciones, vías, aeropuertos y servicios limitados. La capacidad promedio del país deja de ser una medida útil cuando un corredor fluvial, un municipio o un hospital no puede convertir instrucciones centrales en entregas. La última milla no es un apéndice logístico: es el lugar donde el Estado se vuelve real para la población.

La evolución de las cifras fue otra advertencia. El 11 de agosto, a las 16:00, Asocapitales reportó 188 fallecidos en ciudades capitales y 2.595 heridos en el país. Reuters había reunido esa mañana reportes locales que sumaban 254 fallecidos. No se trataba necesariamente de una contradicción: eran cortes, fuentes y universos distintos. Elegir la cifra mayor para dramatizar o la menor para tranquilizar sería irresponsable. La obligación pública es conservar ambas, explicar su alcance y reconciliarlas mediante un registro maestro versionado.

Colombia enfrenta además una prueba de integridad. La acusación formulada en abril de 2026 contra un exdirector de la UNGRD por presunto direccionamiento de contratos no demuestra captura de la respuesta sísmica ni permite imputar responsabilidad colectiva a la entidad. Sí demuestra algo que demasiadas reformas olvidan: capacidad operativa e integridad contractual son variables diferentes. En emergencia, los controles deben ser más rápidos, no más débiles: precios comparables, titularidad real, georreferenciación de entregas y auditoría concurrente.

Capacidad estatal

Una cadena de resultados, no un organigrama

La comparación deja una idea incómoda: tener una institución no equivale a poseer la capacidad que su nombre promete. Una sala de crisis no es mando interoperable si no recibe información territorial. Una línea contingente no es protección si la tesorería no puede activarla. Un contrato no es una entrega. Una obra no es resiliencia si carece de mantenimiento, personal o prueba funcional.

La capacidad frente a catástrofes reúne al menos seis dimensiones. La preventiva reduce exposición y vulnerabilidad antes del evento. La operativa sostiene mando, rescate, salud y logística. La fiscal moviliza liquidez sin destruir estabilidad. La informativa produce registros comparables y comunica incertidumbre. La de integridad convierte dinero en bienes y servicios. La territorial conecta el centro con autoridades, comunidades y proveedores capaces de ejecutar. Ninguna sustituye plenamente a las otras.

Dos pruebas atraviesan todo el sistema. La primera es la velocidad: cuánto tiempo transcurre entre señal, decisión, recurso y entrega. La segunda es la verificabilidad: qué evidencia demuestra quién decidió, qué se compró, dónde llegó, cuánto costó y si funcionó. La velocidad sin trazabilidad puede producir captura y desperdicio; la verificación que llega años después no rescata a nadie. La respuesta de calidad combina ambas desde el primer día.

Cinco preguntas que ningún tablero debería eludir

Detectar y decidir. ¿Cuánto tardó el sistema en observar, escalar y asignar responsabilidades?

Llegar. ¿Qué territorios, grupos y servicios permanecen fuera de cobertura, y por qué?

Financiar. ¿La liquidez se asoció con necesidades y proyectos preparados o solo con montos anunciados?

Entregar y verificar. ¿Los pagos corresponden a productos físicos y funcionales comprobados?

Aprender. ¿Las fallas producen correcciones financiadas, responsables y probadas antes del siguiente evento?

La financiación también debe pensarse como una cadena de capas. Reservas y reasignaciones atienden eventos frecuentes; crédito contingente aporta liquidez rápida; seguros y mecanismos de transferencia cubren riesgos definidos; deuda de reconstrucción financia activos de vida larga; y las donaciones complementan, pero no sustituyen, una estrategia fiscal. Apostar todo a una sola fuente hace que el instrumento termine dictando prioridades.

La confianza, finalmente, no es un adorno reputacional. Define si una familia evacúa, reporta a un desaparecido, acepta una reubicación, entrega datos o denuncia una

irregularidad. Por eso la participación comunitaria y el mecanismo de quejas no deben aparecer al final del proyecto, cuando las decisiones irreversibles ya fueron tomadas. La legitimidad también es una capacidad operativa.

La propuesta

Un núcleo común, controles proporcionales

La peor respuesta comparada sería convertir el caso colombiano en modelo universal o el caso venezolano en excepción permanente. Los países necesitan un núcleo común de obligaciones, pero no la misma custodia para todos los programas. La arquitectura debe ser modular: suficientemente firme para proteger recursos y suficientemente flexible para no inmovilizar capacidades que ya funcionan.

Siete obligaciones que no dependen del nivel de ingreso

Conocer y reducir el riesgo. mapear amenazas, controlar suelo y construcción, mantener activos críticos y financiar brechas preventivas.

Preservar mando y servicios. probar continuidad, interoperabilidad, ayuda mutua y redundancia en salud, agua, energía, telecomunicaciones y transporte.

Producir datos públicos y protegidos. usar definiciones comunes, series versionadas e interoperabilidad sin exponer información personal.

Proteger a las personas. aplicar estándares humanitarios, accesibilidad, participación, reunificación y mecanismos de reclamación.

Financiar por capas. asociar cada instrumento con frecuencia, severidad, velocidad, costo fiscal y capacidad de absorción.

Asegurar integridad técnica y contractual. publicar el ciclo de compra, beneficiarios finales, precios, entregas, alertas y correcciones.

Reconstruir mejor. vincular cada proyecto con riesgo reducido, prueba funcional, costo de ciclo de vida y mantenimiento.

Tres niveles fiduciarios, asignados por programa y territorio

Nivel	Arquitectura	Cuándo corresponde
I	Ejecución doméstica reforzada	Sistemas nacionales funcionales, con publicación y control ordinario robusto.
II	Ejecución doméstica + supervisión independiente	Brechas sectoriales o territoriales que exigen verificación técnica y auditoría concurrente.
III	Mecanismo fiduciario compartido y temporal	Riesgo alto de opacidad, captura o bloqueo financiero; cuenta segregada, doble autorización y salida definida.

La graduación no califica políticamente a un país. Evalúa ejecutor, sector, territorio, fuente, mercado, datos, tesorería, auditoría y posibilidad de remedio.

Colombia operaría principalmente en los niveles I y II: su sistema nacional conserva la rectoría y ejecución, mientras programas de vivienda, infraestructura crítica o territorios con capacidad limitada incorporan supervisión independiente. Venezuela requeriría nivel III para flujos de alto riesgo, sin extenderlo automáticamente a toda ayuda, institución o contrato. La salvaguarda debe disminuir cuando la capacidad aumente; de lo contrario se transforma en dependencia.

Decisión

Los primeros cien días y el próximo terremoto

Los primeros cien días no deben medirse por el volumen de anuncios. Deben producir un registro confiable, servicios estabilizados, una evaluación de daños y necesidades, una cartera priorizada, fuentes identificadas y controles capaces de corregir durante la ejecución. La recuperación comienza cuando la urgencia deja de gobernarse por improvisación y se convierte en una secuencia pública de decisiones.

Colombia: convertir activación en cobertura

Colombia necesita consolidar el registro nacional sin borrar los cortes locales, completar la evaluación en Chocó y otros territorios de difícil acceso, publicar la contratación de emergencia y vincular el plan específico de acción con la Ley 1523, el Decreto 1172 y la estrategia de recuperación de 2025. Antes del día cien debe aclarar el estado de cada instrumento contingente, construir una cartera con costos y fuentes y asignar niveles fiduciarios por programa. Una mesa territorial con comunidades indígenas y afrodescendientes debe asegurar que la logística fluvial y aérea, las lenguas, la tenencia y la seguridad no desaparezcan detrás de un promedio nacional.

Venezuela: convertir necesidad en confianza financierable

Venezuela necesita unificar el balance humano con definiciones y versiones, completar inspecciones de habitabilidad y publicar servicios, albergues, contratos y entregas. Una evaluación de daños y necesidades debe ser liderada públicamente con cooperación internacional y participación territorial. En paralelo, el país debe crear un fondo segregado, definir el alcance temporal del mecanismo fiduciario y estimar la brecha por año, moneda, sector y fuente. La programación debe anticipar inflación, importaciones, capacidad constructiva, deuda y costos recurrentes; prometer montos indisponibles solo deterioraría la confianza que se intenta reconstruir.

Una agenda regional antes del próximo choque

Colombia y Venezuela comparten fallas, cuencas, movilidad humana y cadenas logísticas. Un acuerdo operativo podría cubrir intercambio geológico, reconocimiento temporal de equipos y profesionales, aduanas aceleradas para ayuda, inventarios de puentes aéreos, protocolos sanitarios, simulacros y compras conjuntas. La cooperación técnica no requiere homogeneidad política; requiere reglas legales y humanitarias que puedan activarse cuando cada hora cuenta.

La conclusión es menos cómoda que una receta y más útil que un ranking. Colombia demuestra que la preparación crea opciones, pero no elimina la desigualdad territorial ni el riesgo de integridad. Venezuela demuestra que la reconstrucción física puede quedar bloqueada si no se reconstruyen simultáneamente capacidad, confianza y acceso

financiero. En ambos países, la política comienza antes del evento y termina mucho después de la inauguración: con mantenimiento, evaluación y aprendizaje.

La tierra volverá a moverse. La única variable verdaderamente política es qué encontrará cuando lo haga: las mismas vulnerabilidades, o instituciones capaces de anticipar, proteger, verificar y aprender. Esa decisión empieza hoy.

Transparencia editorial

Fuentes seleccionadas y nota metodológica

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales. (2026, 11 de agosto). Terremoto deja 188 fallecidos y 1.677 heridos en ciudades capitales.
<https://www.asocapitales.co/actualidad/noticias/ciudades-seguras/terremoto-deja-188-fallecidos-y-1677-heridos-en-ciudades>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025, 16 de abril). Préstamo contingente para emergencias por desastres naturales y de salud pública (CO-O0018).
<https://www.iadb.org/en/project/CO-O0018>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2026). Informe anual 2025: Estados financieros.
<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Inter-American-Development-Bank-Annual-Report-2025-Financial-Statements.pdf>

Congreso de Colombia. (2012, 24 de abril). Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2026, 11 de agosto). Decreto 1172 de 2026, por el cual se declara una situación de desastre nacional.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20No.%201172%20DEL%2011%20DE%20AGOSTO%20DE%202026.pdf>

Escaleras, M., Anbarci, N., & Register, C. A. (2007). Public sector corruption and major earthquakes: A potentially deadly interaction. *Public Choice*, 132, 209–230.
<https://doi.org/10.1007/s11127-007-9148-y>

European Commission, United Nations Development Group, & World Bank. (2013).

Post-disaster needs assessment guidelines (Vol. A). World Bank.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/978841493102105778>

Fiscalía General de la Nación. (2026, 16 de abril). Fiscalía radica escrito de acusación contra exdirector de la UNGRD Olmedo López Martínez por el direccionamiento de

contratos en la entidad.

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-radica-escrito-de-acusacion-contra-exdirector-de-la-ungrd-olmedo-lopez-martinez-por-el-direccionamiento-de-contratos-en-la-entidad/>

Kahn, M. E. (2005). The death toll from natural disasters: The role of income, geography, and institutions. *The Review of Economics and Statistics*, 87(2), 271–

284. <https://doi.org/10.1162/0034653053970339>

Keefer, P., Neumayer, E., & Plümpner, T. (2011). Earthquake propensity and the politics of mortality prevention. *World Development*, 39(9), 1530–1541.

<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.02.010>

Noy, I. (2009). The macroeconomic consequences of disasters. *Journal of Development Economics*, 88(2), 221–231. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.02.005>

Raschky, P. A. (2008). Institutions and the losses from natural disasters. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 8, 627–634. <https://doi.org/10.5194/nhess-8-627-2008>

Reuters. (2026, 11 de agosto). Colombia quake death toll tops 250 as rescuers race to find survivors.

<https://www.reuters.com/business/environment/colombia-rescue-efforts-press-after-quake-death-toll-expected-rise-2026-08-11/>

Servicio Geológico Colombiano. (2026, 10 de agosto). SGC actualiza la información sobre el sismo ocurrido en San José del Palmar, Chocó.

<https://www2.sgc.gov.co/Noticias/Paginas/SGC-actualiza-la-informacion-sobre-el-sismo-ocurrido-en-San-Jose-del-Palmar-Choco.aspx>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2025). Estrategia Nacional de Recuperación Resiliente y Adaptada al Cambio Climático con Enfoque Comunitario.

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Reduccion/ENRRACCEC/ESTRATEGIA-DE-RECUPERACION-RESILIENTE-UNGRD-2025.pdf>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2026, 10 de agosto).

Gobierno nacional despliega respuesta ante sismo en Chocó bajo liderazgo del presidente Abelardo de la Espriella.

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2026/Gobierno-nacional-despliega-respuesta-ante-sismo-en-Choc%C3%B3-bajo-liderazgo-del-presidente-Abelardo-de-la-Espriella.aspx>

United Nations Development Programme. (2026, 26 de junio). Venezuela faces US\$6.7 billion in economic losses from earthquakes, UNDP estimates.

<https://www.undp.org/press-releases/venezuela-faces-us67-billion-economic-losses-earthquakes-undp-estimates>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030.

<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2017). Build back better in recovery, rehabilitation and reconstruction.

<https://www.undrr.org/publication/words-action-guidelines-build-back-better-recovery-rehabilitation-and-reconstruction>

United States Geological Survey. (2026a, 24 de junio). M 7.2—Near Yumare, Venezuela (event us6000t7zc).

<https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us6000t7zc/executive>

United States Geological Survey. (2026b, 24 de junio). M 7.5—28 km SE of Yumare, Venezuela (event us6000t7zp).

<https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us6000t7zp/executive>

World Bank. (2014). Financial protection against natural disasters: An operational framework for disaster risk financing and insurance.

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/0845dc7f-86a5-56f3-bc9a-b8f2290f0b0d>

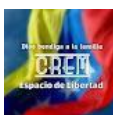
World Bank. (2025, 6 de febrero). Colombia secures resources from the World Bank for disaster risk reduction and public health.

<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/06/colombia-tendra-acceso-a-recursos-del-banco-mundial-para-la-gestion-de-riesgo-de-desastres-y-salud-publica>

Este editorial forma parte de una investigación en curso sobre capacidad estatal, financiamiento, integridad y reconstrucción antifrágil en Colombia y Venezuela.

ORCID: 0000-0002-9448-2543.

El autor de este trabajo es el Dr Francisco J Contreras M, profesor de Pre y Post grado de la Universidad de Carabobo en Venezuela y de la Broward International University del estado de Florida en los Estados Unidos. El profesor Contreras Marquez es columnista de los papeles del CREM.



Editado por los Papeles del CREM el 16 de agosto del año 2026.

Responsable de la edición: Raúl Ochoa Cuenca.

casablancaitalia@gmail.com