

PONENCIA PRESENTADA EN LA IX JORNADA DE INVESTIGACIÓN UPEL –  
INSTITUTO PEDAGÓGICO DE MATURÍN

Del 18 al 20 de noviembre de 2009

**GESTIÓN DE RIESGO E IMPACTO SOCIAL COMO LÍNEA DE  
INVESTIGACIÓN: REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DE LA CUESTIÓN  
EN VENEZUELA**

Autora: Scarleth Mujica. Universidad Simón Bolívar, Sede del Litoral  
[scmujica@usb.ve](mailto:scmujica@usb.ve)

**RESUMEN**

Constituye este ensayo un ejercicio de reflexión teórica sobre aspectos referidos al estado de la gestión de riesgo ambiental. En Venezuela se ha establecido una dinámica socio-económica que ha traído como consecuencia un poblamiento desequilibrado y descontrolado, desarrollándose infraestructuras de diversas índoles, pese a las adversidades físico-naturales que presentan algunas regiones del país, en especial la centro-norte. Venezuela ha vivido con profundo pesar, la ocurrencia de eventos de origen natural, con secuelas devastadoras para la vida y bienes de la población, por la ausencia de planes de ordenamiento territorial y urbano, asociados a la falta de ejecución de políticas efectivas por parte del Estado ante estas circunstancias, evidenciándose un aumento de la vulnerabilidad ante el riesgo. Sin embargo, es evidente la profunda preocupación que se ha asumido en los últimos años, dado el carácter legal que se le ha otorgado a esta materia. La Gestión de Riesgo Ambiental se plantea como problema fundamental esta situación, pero aún se percibe debilidad en la definición de propuestas adecuadas y de rigor científico. En este aspecto nace la línea de investigación, que se propone una primera etapa de revisión documental, con el objetivo de presentar las bases teórico-científicas convincentes para promover una propuesta.

**Descriptores:** Riesgo Ambiental, Línea de investigación, Venezuela.

**ABSTRACT**

Here are some considerations about the importance of local management of risks and benefits of GIS tools for land management in the sustainable development of communities. This research, product of a literature review, has an informative-

reflexive function on this topic of global interest. The methodology comprises review the overview of risk management, updating the terms and some examples of using GIS. In conclusion we can say that: (a) is necessary to consolidate an intercultural perspective, focusing on the specific recognition of community, gender and generation, to manage risk and disaster response; (b) it is advisable to include both communal and institutional actors; and (c) promote access to appropriate technologies for the reduction and mitigation of risks, such as GIS that are a quick, inexpensive and updateable source of information.

**Keywords:** Ambiental Risk, research line, Venezuela

### **Introducción**

En los último años, finales del siglo XX y principios del siglo XXI, a pesar del importante desarrollo científico y tecnológico de la sociedad, el problema del riesgo ambiental a nivel mundial no es una etapa superada, pese también al paso del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990 – 1999), denominada así por la Organización de Naciones Unidas (ONU). La realidad es que en muchos países, en especial los que están en vías de desarrollo, la vulnerabilidad ante el riesgo ambiental es un fenómeno social que se acentúa cada vez más y por ello la debilidad de la población ante la ocurrencia de fenómenos naturales, en la que las consecuencias son siniestras desde el punto de vista económico y de la vida humana. Pero esta vulnerabilidad más allá de muchos problemas, como el subdesarrollo, la pobreza extrema, la improvisación urbanística, la falta de conocimientos y de ética, tiene como fundamento la debilidad del Estado, en su esquema de respuestas y políticas acertadas y efectivas ante estas condiciones, ya que son muchas las instituciones gubernamentales que aún no rompen con los diseños tradicionales en materia de gestión de riesgo, centrándose fundamentalmente en lo que muchos expertos de la temática denominan “la administración de desastres”, es decir, solo actuar posteriormente a la ocurrencia de un desastre, una política asistencialista, más que de prevención. Sin embargo, es importante resaltar que, aunque que no se perciben unas bases bien consolidadas por parte del Estado venezolano para una gestión de riesgo, hay una reflexión muy interesante que contribuye en ese sentido, ya

que auspicia la promoción de esta gestión de forma sistemática, por ello, es posible notar, por ejemplo, la producción teórica que ha propiciado el Ministerio de Ciencia y Tecnología en la Serie: *Conocimientos para el desarrollo sustentable*, denominada “Gestión Integral de Riesgos”, así como el esfuerzo de muchas instituciones de educación superior.

Ante esta situación, en el marco del desarrollo integral del país, y como parte integrante de las políticas que definen el desarrollo sostenible, se propone la apertura de una línea de investigación denominada “Gestión de riesgo e impacto social”, en la Universidad Simón Bolívar, en su Sede del Litoral, ubicada en una región que en los últimos años ha sido impactada por fenómenos naturales que han desembocado en tragedia para la población, siendo una de las más importantes la llamada “tragedia de Vargas” ocurrida en diciembre del año 1999, así como la vaguada del año 2005 (febrero), sobre las cuales existe un conjunto de registros gráficos, periodísticos, y de trabajos monográficos y de campo que relatan y buscan explicaciones científicas y que han sido eventos aun no superados, tanto desde el punto de vista estructural como en el espíritu de las personas.

En la actualidad, las investigaciones relacionadas con el tema de gestión de riesgo ambiental han tenido un vertiginoso desarrollo -aunque aún no se llegue a lo necesario- ya que han ido adquiriendo cada vez mayor importancia, constituyéndose en un eje transversal e integrador en los diferentes asuntos que tienen por objetivo garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad, se den en condiciones óptimas y de seguridad para las infraestructuras, la población y el medio ambiente.

### **El Riesgo Ambiental: Breves Dilucidaciones**

El riesgo ambiental es un término que se encuentra aún en discusión, pero es necesario enfocarlo dentro de los eventos que se producen por fenómenos naturales y que impactan a la población, así como aquellos que se producen en el medio físico, producto de la intervención antrópica y generan consecuencias negativas para el

mismo hombre, pues la intervención se ha dado de forma desmedida y no precavida, en la naturaleza.

El ambiente, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, en la acepción que conviene para este caso, es definido como “condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época” (En línea: <http://buscon.rae.es/draeI/>), es decir, que no solo se refiere al aspecto físico- natural, como se concebía anteriormente, sino que éste engloba el entorno social, económico, cultural y geográfico que nos rodea. Por otro lado, se incluye también el término riesgo, y en ese sentido se hace necesario citar a Liñayo (2000) cuando menciona que:

Riesgo es igual al producto de la amenaza por la vulnerabilidad. La amenaza es el factor interno de riesgo, representado por la potencial ocurrencia de un suceso de origen natural o antrópico, que pudiese presentarse en un lugar y con una duración dada. (P. 3)

Otra definición que se puede aludir es la de Duque (2007), cuando indica que “El riesgo se refiere a la posibilidad de afectar significativamente la vida o bienes a causa de un fenómeno dañino dentro de un período de tiempo y con una probabilidad determinada.” Y en ese mismo sentido apuntan la mayoría de las definiciones sobre el riesgo.

Por otro lado, también entra en juego el factor “vulnerabilidad” cuando se habla de la debilidad ante el riesgo ambiental, ésta, según el mismo Liñayo (2000), “...es un factor interno de riesgo de un sujeto, objeto o sistema expuesto a una amenaza, y que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado” (P. 4) La vulnerabilidad es la posibilidad de que una población sea susceptible a ser afectada, y determina en mayor o menor medida su debilidad ante la ocurrencia de un evento agresor. Venezuela puede ser considerada como un país de alta vulnerabilidad ante el riesgo natural, principalmente en las áreas geográficas de mayor concentración poblacional, es decir, el norte occidental, central y oriental, por diversas variables de orden físico-natural tales como: presencia de grandes cadenas montañosas, fallas

tectónicas, influencia de los vientos alisios del noreste, entre otros. En este orden, el actual presidente de la República, Hugo Chávez, en el programa Aló Presidente N° 212, cita a Liñayo, A. cuando menciona que "...la consolidación de modelos inadecuados de desarrollo urbano y rural ha propiciado que las condiciones de vulnerabilidad del país sean, en la actualidad, sumamente graves" (En: Jiménez, 2005. P. 47). Son cuantiosas las inversiones en infraestructura, tanto de carácter público como privado, que se han dado en zonas de alta amenaza, y que ponen en riesgo la vida humana.

### **Tendencias y Marco legal de Apoyo**

Actualmente, en Venezuela existe una tendencia a las investigaciones en esta materia, que apuntan hacia los estudios relacionados con mitigación de riesgo y vulnerabilidad de áreas geográficas específicas, con una preferencia hacia el estudio de sucesos ya ocurridos o de análisis de episodios concretos, utilizando algunas herramientas de vanguardia como lo son los Sistemas de Información Geográfica, el procesamiento de imágenes satelitales, entre otras; produciendo una cartografía del riesgo (susceptibilidad y amenaza), que contribuye con un plan de minimización de esta problemática, principalmente en las áreas más pobladas, pero ésta producción apenas está en desarrollo y como propuesta aun en muchas instituciones.

De acuerdo a Lavell (2002), la mayoría de las grandes y pequeñas ciudades del mundo "están ubicadas en áreas de gran amenaza física, (...). En los países en vía de desarrollo estas ciudades están tipificadas por niveles altos y crecientes de vulnerabilidad (...)" (P. 1) considerando este mismo autor, que es poca la atención que se le ha prestado a la problemática, tanto por parte de los investigadores como por parte de los entes responsables del desarrollo y la planificación urbana. Por tanto, es importante la dedicación y los esfuerzos que se puedan realizar en esta materia, convirtiéndose la Gestión de Riesgo en un tema abierto y aún no acabado.

Políticamente nuestro país ha brindado un marco legal y racional de apoyo, que debería motivar y facilitar los procesos de investigación y puesta en marcha de medidas de mitigación de riesgo. A nivel internacional también se ha dado este

apoyo, es así como la propia ONU hizo la declaración de la década de los noventa como el decenio internacional para la reducción de los desastres naturales, y como esta declaración no ha logrado engranar y poner en práctica acciones que alcancen ese objetivo en un nivel deseable, sino todo lo contrario - la vulnerabilidad ha sido creciente incluso en lo que va de siglo XXI- se mantiene la preocupación latente, y esto debería dar pie a una reflexión más profunda. A pesar del marco legal de apoyo, el problema del riesgo y la vulnerabilidad continúa acentuándose en la población.

En décadas pasadas era posible apreciar que los instrumentos legales en esta materia estaban principalmente orientados a la administración de desastres y al asistencialismo una vez ocurrido el desastre; es ahora cuando la legislación se ha enfocado en políticas de prevención para la disminución de los riesgos, sólo que la práctica de esto aún no se ha concientizado en el nivel necesario. Hoy, existen en Venezuela muchos instrumentos legales que se relacionan directa o indirectamente con esta materia, desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de Administración Central y leyes como: Ley Orgánica de Ordenación Territorial, de Ordenación Urbana, del Poder Público Municipal, la Ley de Estados de Excepción; el Decreto con fuerza Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, el Decreto con Fuerza de Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil, el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres, el Reglamento del Servicio en Guarnición, Ordenanzas de Zonificación, las Normas venezolanas COVENIN, la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, entre otras. (Jiménez, 2005. P. 47).

Es en la década de los 90', cuando se experimenta un aumento considerable de las investigaciones y discusiones en torno al problema del riesgo ambiental y la vulnerabilidad, en Venezuela el detonante fue la llamada "tragedia de Vargas" del año 1999, mencionada anteriormente; pero aún se está muy lejos de lo necesario, ha faltado la atención suficiente y el problema es muy grave. La temática de gestión de riesgo ambiental se puede enarbolar como un problema todavía no resuelto en los albores del siglo XXI, a pesar de las preocupaciones expresadas por importantes

organismos e instituciones nacionales e internacionales. Constituye un reto para los investigadores lograr la integración interdisciplinaria para apuntar en el tratamiento integral del problema, convirtiendo los resultados en un instrumento importante dentro de la toma de decisiones por parte de los planificadores del desarrollo, particularmente por parte del Estado, traducido en políticas concretas de prevención y respuesta eficiente.

Cabe destacar la importancia que tienen estos estudios, no sólo en el contexto nacional, sino latinoamericano y mundial, de acuerdo al seminario que se realizó en México en el año 2006 sobre “Reducción de Riesgos ante la Ocurrencia de Desastres Naturales en América Latina y el Caribe”, se señala que “Desde finales de la década de los años ochenta, la preocupación por la ocurrencia de desastres provocados por la combinación de fenómenos naturales y las acciones realizadas por el hombre (...) se han convertido en un tema de interés nacional (...)”. Y este interés aumenta en la década de los noventa tal como se ha mencionado, donde crece considerablemente el número de investigaciones, discusiones y propuestas enfocadas en esta temática, generando una tendencia dentro de las ciencias tanto geográficas como afines.

### **Para Finalizar**

La seguridad ambiental debe convertirse en agenda política permanente del Estado, ya que es un problema trascendental para la población. Según la opinión de De Lisio (2008), “...lo fundamental es considerar que lo ambiental se está convirtiendo en un factor de cambio en los esquemas de gobernabilidad tradicionales”, marcando una preocupación por el problema del calentamiento global, y mencionando que más deben hacer los países industrializados y sus gobiernos que los restantes países y la sociedad civil. Asumiendo que, a pesar de que para algunos el problema del calentamiento global es una falacia política, este cada vez está más relacionado con la provocación de fenómenos que desencadenan desastres para las poblaciones en el mundo.

Muchos eventos relacionados con esta temática, justifican la apertura de esta línea de investigación, que aspira a futuro convertirse en un núcleo regional del Centro de Investigación y Gestión Integral de Riesgos, siendo la educación ambiental uno de los ejes fundamentales que contribuya a su desarrollo.

### Referencias Bibliográficas

CÉLLERI, E. (S/F). **Relación que existe entre desastres, población, desarrollo y medio ambiente. “Caso Deslizamiento De Paccha”**. (Artículo en Línea). Fundación VEKINTU, Cuenca-Ecuador. Disponible en: [www.aludes99.htm](http://www.aludes99.htm) . [Consulta: 2008, enero 02].

Comisión Europea. (2002). **Informe Estratégico Regional sobre América Latina programación 2002 – 2006**. (Informe en Línea). Comisión Europea. Disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/rsp/02\\_06\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/02_06_es.pdf) . [Consulta: 2007, Julio 11].

DE LISIO, A. (2008). **La seguridad ambiental venezolana bajo la concepción ecológica del Estado multidimensional**. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Diccionario de la Lengua Española. (2001). [En línea]. Real academia Española. Disponible en: <http://buscon.rae.es/draeI/> [Consulta: 2009, febrero 15].

DUQUE, E. (2007). *Riesgo en la Zona Andina Tropical por Laderas Inestables*. **Revista Civismo**. (Enero-Marzo) 2007 No.430. Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales – Colombia. Disponible en: [http://www.geocities.com/smpmanizales/muestra\\_de\\_articulos.htm](http://www.geocities.com/smpmanizales/muestra_de_articulos.htm). [Consulta: 2008, Abril 12].

FERRER, C. y TRINCA, D. (2005). *El compromiso social de las universidades ante los desastres naturales: los aportes de la Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales*. **Revista Geográfica Venezolana**, Vol. 46 (1) 5-7 Universidad de Los Andes

JIMÉMEZ, V. (2005). **Gestión integral de riesgos, acciones para la construcción de una política de Estado**. Serie Conocimiento para el Desarrollo Sustentable. Caracas: Ministerio de Ciencia y Tecnología.

LAVELL, A. (2002). **Desastres Urbanos: Una visión Global**. [Página Web en Línea]. Disponible: Duuvg\_mar-1-2002.pdf. [Consulta: 2007, Junio 15].

LIÑAYO, A. (2000). **Bases Conceptuales de la Gestión de Desastres**. Mérida: Universidad de Los Andes.

MANSILLA, E. (2000). **Riesgo y ciudad**. Universidad Nacional Autónoma de México. División de Estudios de Postgrado. Facultad de Arquitectura.

RAMÍREZ, R. (2006). *Importancia de la producción, transferencia y uso de la información en la pertinencia social de los estudios de riesgo*. **Revista Geográfica Venezolana**, Vol. 47(2) 201-223. Universidad de Los Andes.

SÁNCHEZ, M. (2005). **Reflexiones acerca de la temática de amenazas y riesgos**. Boletín multidisciplinario 15. 211-221.

Seminario/Taller sobre reducción de riesgos ante la ocurrencia de desastres naturales en América Latina y el Caribe. (2006). México. Disponible en: <http://www.jica.go.jp/mexico/pdf/seminario01.pdf> [Consulta: 2007, Mayo 14].

Universidad Central de Venezuela (2005). *Hábitat y Riesgo El Rol de las Universidades*. (Documento en Línea). **1er Encuentro Internacional. 2do Encuentro Nacional Educación Superior y Riesgos**. Disponible en: <http://www.ucv.ve/comir/documentos/habitat2005.doc> [Consulta: 2008, enero 02].