

# La dimensión territorial y política de los riesgos urbanos en América latina

Julien Rebotier

▶ **To cite this version:**

Julien Rebotier. La dimensión territorial y política de los riesgos urbanos en América latina. Conférence invité UFRN, May 2012, Natal, Brasil. halshs-00719899

**HAL Id: halshs-00719899**
**https://shs.hal.science/halshs-00719899**

Submitted on 23 Jul 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La dimensión territorial y política de los riesgos urbanos en América latina

Julien Rebotier – CNRS, Francia. Programa de intercambio.

Geografía del riesgo y del ambiente, enfoque social y político de los desafíos ambientales, riesgos o cambio climático, de su asesoramiento y de las políticas públicas u otras iniciativas que aquellos desafíos suscitan.

Agradezco la posibilidad de compartir unas consideraciones sobre riesgo. Voy a presentar unos aspectos que me ayudaron investigar el riesgo como férreamente arraigado en la sociedad. Se trata de las dimensiones territoriales y políticas de los riesgos en contextos urbanos de América latina, en particular, en Caracas.

Mi presentación se va a organizar en 3 puntos. Empezaré con la presentación de las nociones base que uso: riesgo y territorio; seguiré con dos ejemplos que pondrán la luz sobre series de determinantes enfocados a las dimensiones sociales y políticas de los riesgos, tanto material como ideal; y terminaré de manera más conceptual destacando el interés de un enfoque territorial y político para investigar los riesgos y el ambiente.

## 1. Tanto el riesgo como el territorio son construcciones sociales

De ningún modo significa ello que esas dos nociones **solo existen como ideas**, en la cabeza de uno. Mi sensibilidad es más bien buscar la estructura causal de las situaciones de riesgo mediante un enfoque materialista: buscando por el acceso a lo recursos o al espacio, por la organización del trabajo o de la transformación del recurso, y por la manera como se redistribuye la renta, el valor agregado. De manera simétrica, el **enfoque materialista no reduce el mundo social a la preeminencia de la infraestructura económica**, como determinista del sentido de la Historia.

El interés de lo que les voy a presentar radica en la articulación entre lo ideal y lo material en la explicación de las situaciones de riesgo, en los espacios urbanos. Creo que nos puede ayudar a trabajar de **manera interdisciplinaria**, y a interpretar la realidad social de manera más **acertada**, más **crítica**, hacia su transformación.

### 1.1. El territorio, una construcción social en la línea de la geografía social francesa

Existe una querella sobre la noción de territorio en Francia. A pesar de ello, se considera como uno de los 3 grandes paradigma de la disciplina, junto con "el espacio" – de la geografía cuantitativa – y con "el medio / medio ambiente" – de una geografía más vinculada a la ecología y a as ciencias naturales.

La noción de territorio re-emergió en el seno de la geografía social de los 1960s y 1970s como reacción a la conceptualización de la nueva geografía y del espacio objeto. La geografía cultural y hasta humanista le dio un toque más existencialista, más fenomenológica, mientras que la geografía social contribuyó a definir el contorno de la noción con entradas más materialistas, con relaciones de poder, relaciones sociales de desigualdad… En ninguno de los 2 casos se considera el territorio de manera esencializada, yendo "de por sí", sino que más bien se considera como una construcción social. Los colegas discrepan sobre los determinantes de esta construcción (estructuras sociales y políticas o imaginario y trayectoria de individuos socializados…).

Un desvío de la noción, y en particular en Francia, ha consistido en esencializar el "territorio", instrumentalizarlo con fines políticos para consolidar una narrativa frente al resto de la sociedad, a los "otros", a los "extranjeros"… Se le dio una consistencia de identidad que, de por sí, servía el reconocimiento legítimo de los límites de un territorio identificado como "histórico", "original", "tradicional", "natural". El territorio es próximo de "la tierra" en Francia, y el recurso a la tierra, a lo "original", "auténtico" siempre ha servido diseños políticos poco gloriosos. Pétain: "la tierra, ella, no miente".

Obviamente, no existe tal cosa como el "territorio natural", tampoco como "frontera natural". Tanto como la frontera, el territorio ha sufrido los desvíos de una instrumentalización política. Obviamente, uso territorio como **objeto espacial contingente**, una construcción social, y me interesa particularmente el **proceso de su construcción**, necesariamente situada. Se inserta en una tradición de estudios geográficos que ponen el contexto de realce.

Considero el territorio y la territorialización como otra forma de entrar en el corazón de la geografía: las interacciones entre la sociedad y su espacio. Como ciencia de relaciones y de la dimensión espacial de la sociedad, bien tenemos, en una tradición más ecológica, las interacciones con el medio-ambiente. A esa misma idea corresponde el término en francés de "peuplement", poblamiento. Corresponde a la manera como una sociedad, un grupo social se distribuye en Y ocupa el espacio. Los demógrafos se asoman a las características de esas poblaciones y a sus dinámicas, los geógrafos se asoman a las relaciones al espacio (localización, distribución) y al ambiente natural. Nada más complejo para el territorio: la forma contenciosa, disputada, como un grupo se articula con el espacio, lo transforma, y como aquel "poblamiento", aquella construcción del espacio social contribuye a formatear, también la organización y la dinámica social. La entrada por el territorio carga unas referencias más influenciadas por lo político y lo social, que la comunidad epistémica, más ecológica, que caracteriza el estudio de las interacciones sociedad – ambiente por la ecología humana, por ejemplo.

### 1.2. El riesgo, una construcción social en la línea de las ciencias sociales latino-americanas (La Red)

En cuanto al riesgo, iré más rápido:

- Si bien se distingue un enfoque centrado sobre los eventos naturales

- Se abrió una brecha a partir de los diques del Mississippi, por White, diciendo que había que considerar la "dimensión social" de los riesgos. También se explican los desastres por las elecciones de los hombres, sus malos comportamientos. La idea era luchar contra la "maladaptación" de las sociedades a un ambiente natural dado, y promover unos ajustes a las dinámicas ambientales exteriores.

- En respuesta a aquella visión, la crítica de economía política no se centra en los impactos de los riesgos, sino en la estructura de sus causas, a diferentes escalas, y ubica principales de los riesgos en el seno de la sociedad. Emerge la noción de "vulnerabilidad", y se busca en la sociedad, los relaciones sociales, la marginalización económica, a diferentes escala, la posición social más o menos privilegiada, las relaciones de poder… lo que hace la gente vulnerable.

Los pos-estructuralistas pasan por ahí a partir de los 1970s y cuestionan un poco el marco determinista la explicación estructural. Consideran la importancia de lo

simbólico, de las representaciones, de la cultura, de los valores… Y en los años 1990, se constituye un grupo de científicos sociales en América latina que se dedican al estudio de los desastres, definiendo el riesgo como una construcción social, material e ideal, tanto el producto de **condiciones de vulnerabilidad** (cuyas causas son social y políticamente contingentes) como de las representaciones que se tiene del riesgo y del sentido social que se le da (cuyas explicaciones, también, se consiguen en la sociedad).

## 2. Lejos del evento natural, algunos factores explicativos de los riesgos urbanos

### 2.1. Una explicación de economía política, o los modos de producción de la ciudad

En Caracas, la distribución de los deslizamientos para nada sigue rigurosamente la distribución socio-económica de la población. Dependen los deslizamientos del tipo de suelo, y de la configuración geotécnica de las vertientes, pero sobre todo del padrón de ocupación del espacio, del tipo de "poblamiento". La urbanización de vertientes favorables a deslizamientos no toca solo sectores pobres. Y quisiera concentrarme en los sectores más pudientes, porque en término de "vulnerabilidad", a menudo se pone adelante pobreza y marginalización, sin mucho pensar más allá.

Los factores de la vulnerabilidad a los deslizamientos en sectores acomodados resultan de aspectos políticos, institucionales y económicos que acompañan el "poblamiento" de Caracas. Ahí van unos ejemplos:

- La construcción de Santa Mónica ha sido otorgada en los años 1970 por ordenanzas especiales de la ciudad. Desde los 1960s, las ordenanzas especiales son la regla de la urbanización de Caracas. A pesar de las vertientes de Santa Mónica identificadas ya como frágiles por los geotécnicos, las ordenanzas permitían la construcción en tales sectores por razones económicas o políticas. Santa Mónica no es una invasión, pero apenas es legal… y sufre deslizamientos.

- Los deslizamientos que se conocen también son el producto de las lógicas económicas del sector de la construcción. La tierra que sobra de la nivelación de las colinas se empuja al borde de las zonas planas. Es ilegal, pero se gana terreno. Son tan frágiles los rellenos, que son más propicios aún a deslizamiento, otra amenaza para los sectores residenciales de abajo.

  Y las malas construcciones tampoco solo tocan casas populares, o ranchos. Huecos en tuberías de agua negras fragilizan mucho las vertientes.

- Finalmente, en el proceso de urbanización de Caracas, los mecanismos biofísicos han sido negados por las instituciones públicas, ahogadas en la ilusión de control y de intervención. Con el "petro-estado", hasta se habló del Estado Mágico, que lo puede todo. Tendencias històricas de urbanización hasta enseñan que un funciòn del partido al poder (social demòcrata o cristiano-demòcrata), la urbanización progresìa más en las colinas o en el fondo de los valles (dependiendo de los sistemas de solidaridad poco recomendables de las élites, constructoras y dueños de tierra).

La manera como se ocupa el espacio, las condiciones económicas, institucionales y políticas, el sentido que se le da a la interacción con el medio ambiente… todo eso pesa en la construcción del riesgo. Y no estamos hablando de vulnerabilidad de los pobres.

## 2.2. Una explicación por los marcos conceptuales, o como la epistemología cuenta

Ahora veamos como las ideas, la manera como se considera y se gestionan los deslizamientos tienen consecuencias en términos de riesgo, y como pueden existir concepciones alternativas de una misma situación (con implicaciones diferentes, por supuesto).

Empecemos con las diferentes escalas de gestión de riesgo en Caracas:

- El DMC se compone de 5 municipios autónomos en términos de gestión de riesgo, con su propia defensa civil. En la misma aglomeración coexisten 5 servicios de gestión de riesgo, con diferentes recursos, y visiones. A ello se suma la polarización política de una ciudad dividida por la tensión política del país entre chavistas y anti-chavistas.

- A la escala del DMC, la cooperación japonesa (JICA) ha sido contratada para asesorar 3 tipos de riesgo en la capital, y hacerle un diagnóstico biofísico… pero solo en 3 de los municipios de la ciudad. La definición de los contornos del estudio (espaciales, pero conceptuales también) son contingentes.

En Quito, las vertientes y las zanjadas de las quebradas son sectores muy susceptibles a deslizamiento. Tradicionalmente, la gente eludía esos sectores para vivir: se decían que aquellas zanjadas estaban pobladas de brujas. El pensamiento moderno y de la ciudad funcionalista ha arrasado con esa visión: hay que rellenar y ocupar… por diferentes razones a lo largo del tiempo:

- A finales del siglo 19, presentan un problema sanitario, movimiento del higienismo.
- A mediados del siglo 20, supuestamente, traen riesgo de flujos torrenciales, obstáculos al transporte urbano, y ofrecen guarida para los delincuentes.

O como la narrativa va evolucionando, dominando representaciones alternativas. En todos aquellos casos, el riesgo tal como se constituye en el espacio esta muy poco vinculado con la mecánica implacable y neutra de los fenómenos biofísicos. Las causas son discursivas, sociales, políticas, relacionadas con la organización y la dinámica social. Su combinación requiere ser situada, es contingente, y dichas causas a pesar de ser inmateriales, traen consecuencias muy concretas en términos de situación de riesgo.

## 3. Articular territorios y riesgos en el marco de una producción común

### 3.1. Los territorios producen riesgos

La construcción del territorio, la territorialización es una construcción socio-espacial, material e ideal, que se consolida con el tiempo, y que lleva a darle sentido a un espacio, a marcarlo por representaciones y prácticas. Aquel proceso de territorialización se basa sobre las características geográficas, la organización social, los modos de producción, eso más bien en un enfoque materialista, pero es harina de otro costal. Digamos que este proceso de construcción territorial es sumamente contingente, depende de un espacio, un momento, y una sociedad.

Veamos de que manera contribuye a la construcción de situaciones de riesgo :

- La concentración de población aumenta de manera mecánica los bienes y las personas expuestas.

- La interdependencia de los sistemas aumenta las vulnerabilidad "en cascada". Unos colegas estudian la manera como la vulnerabilidad se difunde por el territorio. En Ecuador. Estudian los bienes esenciales, los que hay que proteger, y la manera como prestan espacial atención a los conectores (vialidad, energía, agua, flujo de información…)

- La urbanización / metropolización concentra población, riquezas y mando. Como el aspecto capital, o ciudad importa en el contexto de una economía globalizada que pasa por las grandes metrópolis. El mercado inmobiliario tiene consecuencia sobre las ciudades globalizadas (en Caracas, impacto del mercado del petróleo): cuestión de articulación de escalas.

- Dimensión simbólica de la construcción territorial: el efecto "capital". Por ser capital de Venezuela, Caracas cristalizó la polarización política de las últimas décadas (Golpe de Estado, Disturbios de Febrero 1989).

Ahora bien, si pensé la manera como la construcción territorial contribuye a la producción del riesgo a escala de la ciudad, es obvio como funciona a otras escalas. El proceso es lo mismo.

### 3.2. Los riesgos producen territorios

Particularmente en tiempo de crisis, los riesgos contribuyen a formatear la urbanización, de maneras muy diferentes:

- A través el paisaje (se hacen diques, se impermeabilizan vertientes, se trancan el acceso a tal calle o tal otra)

- Mediante el precio del terreno, más o menos elevado en función de los riesgos reconocidos en el lugar

- También los riesgos pesan en la producción del territorio urbano al legitimar políticas o iniciativas específicas. Nadie puede estar en contra de la gestión del riesgo. Es el propio de un discurso hegemónico…

En el caso de Caracas, la crisis de deslizamientos de diciembre de 2010 ha sido la oportunidad, para el presidente Chavez, de fortalecer su política de vivienda, y en particular la ley de tierras que tenía pensada adoptar el gobierno venezolano. En un contexto de fuertes tensiones alrededor del tema de la vivienda, sumamente político, Venezuela controlar la especulación sobre la tierra y los inmuebles urbano. Controlar, es decir que de por ley, se establece un límite más allá del cual no se podrá cobrar el valor agregado del bien con el cual, supuestamente, uno especula. También la ley prevé la requisición (contra pago) de viviendas desocupadas para disposición de gente que las necesite, en caso de emergencia. La crisis de deslizamientos de diciembre de 2010 es una de las situaciones de emergencia prevista por la ley, y sirvió como evento desencadenador para acelerar la adopción de la ley, y para justificar esta ley. Resulta que los pobres no fueron los más afectados en este episodio, sino que más bien, fueron los ricos. Pero igual, el riesgo sirvió para apoyar una ley que, supuestamente, influencia el doblamiento urbano.

En el caso de Quito, la compañía de agua de la ciudad ha desempeñado un rol de primer plano en la urbanización del valle. Las numerosas zanjadas, las quebradas cavadas por los riachuelos de montaña, de los volcanes, fueron llenados: era una manera de embaular la red de aguas sucias, de alcantarilla, así como una manera de ofrecer terrenos para la construcción y abrir espacio para circular (concepción modernista de la ciudad, tipo carta de Atenas / funcionalista). Resulta que una visión del ambiente (domarlo, pensar en términos funcionalistas) llevó a aumentar la vulnerabilidad en términos de inundaciones y flujos torrenciales. Para responder a tal riesgo, al final de los 1990s, las autoridades públicas han escogido el sector más acomodado del norte de la ciudad como área prioritaria de intervención, a pesar de tener las mismas configuraciones físicas en otros lugares de la ciudad. Para prevenir las inundaciones en el sector, se le modificó parte de la infraestructura, y se protegió la vertiente de montaña, agua arriba, para conservar la cobertura vegetal, y disminuir el riesgo de inundación agua abajo.

No se dijo a la compañía de agua que acabara con los rellenos de las quebradas.

Se hizo un parque, y se prohibió la invasión por sectores populares. Al lado de los ricos. Pero por ser parque y proteger el ambiente. Por supuesto. De nuevo, el riesgo, la manera de pensarlo y las políticas que acarrea, formatea la producción del territorio urbano.

### 3.3. Riesgo y territorio, una producción mutua, unas pistas para asesorarlos

Al final de aquellas 2 breves relaciones mecánicas, ya habréis entendido la lógica de retroacción que se dibuja. Tanto los territorios / el doblamiento, como los riesgos son causas y consecuencias mutuas. El riesgo se debe "situar", en el lenguaje de Donna Harraway. Se debe situar la manera como se identifica, los marcos conceptuales usados, que permiten pensarlo (el tipo de relación sociedad – ambiente que se tiene pensado, la creencia según la cual el riesgo se reduce a un evento natural que hay que domar, o la necesidad de sacar una virgen y quemar velitas para que no se repita el sismo). Y se debe situar las condiciones materiales que lo caracterizan (los caracteres físicos, los modos de producción social que originan la distribución de la población, su diferenciación en el espacio, el orden institucional de gestión del territorio que impera… etc).

Donna Harraway habla de "situar" los conocimientos, ver en que contexto emergen porque de este contexto, son contingentes. Para el riesgo es bueno contextualizar el riesgo, y yo hablo de territorializar: ubicar el riesgo en el contexto de un pedazo de espacio físicamente construido / formateado Y socialmente significado.

La **interacción riesgo territorio es física**. El enfoque centrado sobre las amenazas naturales ya lo maneja muy bien: conocer más las dinámicas físicas para prevenirlas y reducirlas.

Pero también, **la interacción es ideal, imaginaria, discursiva, cultural**. De ahí, dos pistas:

- La una, es que en función del marco conceptual con el cual se piensa el riesgo, se define un horizonte de lo pensable (antes del siglo XIX es imposible pensar los brotes de cólera en Venezuela bajo el ángulo sanitario, ni pensar en la vacunación). Unos colegas por ejemplo trabajan con esa idea: como ayudar a

decidir, y decidir bien, aún ignorando buena parte del problema que se nos presenta.

- La otra, pista, es que el discurso y las representaciones se pueden instrumentalizar.

Pueden servir intereses o lógicas ajenas a la situación de riesgo. De ahí, de nuevo 2 pistas:

- La una es *instrumentalización deliberada*, en la misma lógica que el higienismo, o como se puede expulsar a una gente de tal sector, mientras que en las mismas condiciones físicas, no se le dice nadie a la gente del sector vecino. En Quito, en el momento de las movilizaciones ambientales en los 1970s, también se defendió un parque en la zona rica del norte. No por luchar contra los riesgos de inundación, sino para preservar el ambiente. Al final, la conceptualización es diferente, pero el objetivo sigue igual: usar un discurso hegemónico para legitimar intereses ajeno.

- La otra pista, es una *"instrumentalización" contingente*. Es decir que se presentan consecuencias inesperadas / indeseadas al identificar y manejar los riesgos de tal forma o de tal otra. Los efectos de una política de gestión del riesgo también tienen "externalidades negativas", tienen consecuencias sociales que no necesariamente se puede prever. Es lo que algunos llaman los impactos de grado 2. *Adding insult to injury* (los refugiados desalojados… y dispersos a través Venezuela, perdiendo sus redes sociales de solidaridad). O como, para los alcaldes en Francia, el riesgo, no es la inundación, sino el Plan de Prevención de los Riesgos.

Con ello, impactos de grado 2, reanudo con la relación de retroacción, o como la manera como se identifica o gestiona el riesgo formatea parte de la producción territorial, tanto en los hechos como en el sentido que se le da al espacio y al modo de población, y como este nuevo contexto define nuevas condiciones materiales e inmateriales para la construcción de nuevas situaciones de riesgo en proceso constante de producción…

Muy lejos del evento natural como punto de partida para ver el riesgo, ubico las causas fundamentales de los mecanismos de producción de riesgo en las dinámicas de la sociedades que se pueden presentar a diferentes escalas, en sus relaciones sociales y en la manera como se relaciona con el ambiente natural.

**Conclusión**

A modo de conclusión, destacaría los dos puntos característicos de mi presentación en relación con el riesgo, y con mi abordaje del riesgo:

La **dimensión territorial**, del punto de vista de una definición de la geografía francesa como construcción social, introduce la idea de interacción mutua entre aspectos materiales e inmateriales. Hemos visto ya como las condiciones materiales podían influir los marcos conceptuales, y como las ideas podían ser preformativas, formatear la realidad social o el tipo de iniciativas que se toma. El territorio de la geografía humana no tiene nada del "territorio" de los animales, no cae del cielo. Es producto de una serie de elementos físicos, tangibles, así como de valores, de relaciones sociales, de símbolos,

de experiencias tanto individuales como colectivas. Leer el riesgo con el mismo enfoque que el territorio me ayuda a entender el riesgo como un modo de poblamiento y entender las contingencias que lo caracterizan. Estamos ahí con los principios de la producción social del espacio, y de manera ampliada, del ambiente.

Ahora bien, sabemos todos cuan **política**, es decir contenciosa, controvertida, puede ser la territorialización. El territorio puede ser instrumentalizado, esencializado al corresponder al espacio "tradicional", "ancestral", "histórico" de tal o tal grupo, argumento fácil para legitimar la homogeneidad o la expulsión de tal otro grupo o tal individuo. El territorio nunca "es", sino que "está siendo" siempre. Lo hacen las sociedades por sus relaciones sociales y con su espacio. Por supuesto, existe una diversidad de territorialidades, en función de los grupos sociales, de los individuos y del sitio que ocupan dentro de la sociedad (en términos de clase, de representación social, de estatus cultural…). Cuando hay territorialidad, hay intención, dice Raffestin. Si hay intención, hay intereses, objetivos, metas… Se defiende, o se prefiere algo. Prestar atención a estas disparidades, a estas diferencias, es politizar el enfoque al riesgo, y por supuesto la producción del riesgo.

Es fundamental subrayar aquel aspecto de controversia, de diferencias de interpretación, de impactos, de lectura de los riesgos o de "capacidad de respuesta", en la medida en que el "¿porqué?" de estas diferencias en la producción del riesgo corresponde al "¿qué hace la gente vulnerable?". Es particularmente obvio en **contextos urbanos latino-americanos** donde las desigualdades de todo tipo (sociales, espaciales, a menudo culturales) son evidentes y se combinan con períodos del desarrollo urbano extremadamente rápidos, intensos, y caracterizados por una relación depredadora a o al menos ignorante de las dinámicas de ambiente natural.