

## Capítulo 4

# Gestión del riesgo, reflexiones en América Latina<sup>1</sup>

Alejandro Ortiz Ríos\*

Oscar I. Parra\*\*

- 
- 1 Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *Impacto de las políticas de Seguridad Integral en el desarrollo y gestión del componente de investigación del currículo MADGSI*, de la línea de investigación Seguridad Integral del grupo de investigación CIPAER, con código COL 0093003, de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana.
- \* Magíster y especialista en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Administrador Aeronáutico. Correo electrónico: alejandro.ortiz@fac.mil.co
- \*\* Estudiante de Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Sociólogo e Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana. Investigador. Correo electrónico: oscarparra9405@gmail.com

## CÓMO CITAR

Ortiz Ríos, A., & Parra, O. (2020). Gestión del riesgo, reflexiones en América Latina. En Y. Rico, D. López Cortés, & A. Cerón R. (comps.), *Enfoques y gestión en Seguridad Integral* (pp. 105-128). Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana.  
<https://doi.org/10.8667/9789585996199.04>

**Colección Ciencia y Poder Aéreo N.º 16**  
**ENFOQUES Y GESTIÓN EN SEGURIDAD INTEGRAL**

**CAPÍTULO 4.**  
**Gestión del riesgo, reflexiones en América Latina**

<https://doi.org/10.8667/9789585996199.04>  
Bogotá, Colombia  
Noviembre, 2020

## RESUMEN

---

Para comprender la constitución de los riesgos y sus elementos adjuntos, es necesario reflexionar sobre las discusiones teóricas y epistemológicas al respecto. Por ende, es oportuno un debate sobre la gobernabilidad y un estudio de las nuevas aproximaciones a la conceptualización y gestión de los riesgos. Estos nuevos análisis, como el enfoque basado en procesos, liderado por Allan Lavell, se construyen a partir de las observaciones de los procesos y los elementos locales necesarios para ampliar las percepciones del riesgo. Los esfuerzos por unificar los procesos de la gestión de riesgos son fundamentales para su mitigación. Esto es particularmente cierto en América Latina, donde hay que reconocer la complejidad de sus problemas de seguridad.

## PALABRAS CLAVE

---

América Latina; gobernabilidad; planificación social; prevención de riesgos; sociología política.

## Gestión del riesgo: ¿Concepto rígido o en construcción?

El objetivo del presente escrito es contribuir al análisis de los elementos situacionales y los actores involucrados en la identificación de vulnerabilidades y la formulación de soluciones ajustadas a las necesidades y capacidades de la región latinoamericana. Estas soluciones se pueden lograr a través de la cooperación internacional entre países y organizaciones internacionales, gubernamentales y civiles. En especial, se pretende resaltar el cambio en la conciencia general de los actores, quienes ven la necesidad de protegerse conjuntamente de los riesgos y de las amenazas emergentes, producto de la actual época tecnológica y económica. Solo a través de este tipo de ejercicios de reflexión se hace una contribución sustancial a la formulación y el moldeamiento de sistemas de gestión de riesgo.

El texto está organizado de manera que se esclarecen las formas de gestión del riesgo y las instituciones e intereses involucrados. En el primer apartado, se hace un recuento teórico-descriptivo de la gestión de los riesgos y de las amenazas a la seguridad de los Estados y las sociedades. Después de haber identificado los conceptos pertinentes, y en concordancia con ellos, se procede a caracterizar y a cuestionar la gobernabilidad y la posibilidad de un nuevo multilateralismo. En el último apartado, se busca en el enfoque basado en procesos el funcionamiento agencial y organizacional de un sistema de gestión de riesgos para América Latina.

En principio, es imperativo resaltar la necesidad de un sistema de gestión del riesgo para cualquier gobierno, sea nacional o local. Su importancia radica en la percepción constante e inevitable de que se tiene un control limitado sobre las acciones humanas y los procesos

naturales que afectan a la humanidad. Esto es lo que se denomina comúnmente como inseguridad. Las normativas y las instituciones humanas son construidas, en este sentido, para disminuir la incertidumbre sobre las consecuencias y las expectativas. En consecuencia, las instituciones encargadas de la seguridad se articulan en torno a la percepción del riesgo y a la identificación de las amenazas, en su respectivo orden de prioridad.

Para lograr sentirse seguro, se deben organizar las acciones de acuerdo con el entendimiento que se tenga de los riesgos y las posibilidades para contenerlos. Es claro que la ejecución de las estrategias no reducirá necesariamente el miedo social o el pánico moral. Pero la construcción de la gestión del riesgo necesita proveer a las sociedades de seguridad, además de afrontar las amenazas materiales. El riesgo implica un cálculo de los efectos de determinado fenómeno sobre la realidad social, que puede impedir el funcionamiento normal del sistema o interrumpir las interacciones. Niklas Luhmann afirma que el cálculo del riesgo es la contraparte secular del cálculo religioso del arrepentimiento; una relación causal vista en términos de tiempo. Sin embargo, el problema con la evaluación de las causas radica en la insuficiencia de la información que se tiene sobre el futuro y sobre las consecuencias de las acciones humanas. Por tanto, la relación entre el grado de la pérdida y su probabilidad son determinantes para las consideraciones pragmáticas-racionalistas del riesgo (Luhmann, 1993).

La diferencia que hace la teoría de Luhmann es la inclusión de la observación de segundo orden; es decir, el momento en el que el observador realiza la distinción de los límites conceptuales. Las observaciones y los significados son, entonces, transmitidos en las comunicaciones, de modo que el otro es capaz de entender la distinción hecha por el observador: “el riesgo se reconoce en la distinción de sus límites conceptuales” (Luhmann, 1993, p. 18). Sin embargo, el primer

observador reconoce el riesgo mediante el conocimiento que tiene disponible, mientras que el segundo observador observa al primero y juzga la ejecución y el criterio de observación inicial del riesgo. Para el segundo observador, el primero hace atribuciones al riesgo que direccionan su propia definición en relación con eventos, estructuras y organizaciones. No obstante, esta identificación de la atribución no es observable en plazos más largos porque se vuelve al problema de la causalidad para explicar el origen de la acción. Por tanto, se debe identificar el riesgo como una atribución que hace un observador en una situación determinada y con cierta posibilidad de materialización (Luhmann, 1993).

Es un hecho autoevidente que todo suceso o decisión conlleva riesgos. La realidad no solamente conduce a múltiples acontecimientos riesgosos o peligrosos, sino que los riesgos mismos se convierten en interpretaciones complejas porque son el resultado de un ejercicio de observación. En este sentido, la complejidad no solamente radica en la resolución del riesgo, sino en lo que significa perder para quien observa. Hay aquí un intercambio teórico entre el institucionalismo y el constructivismo entrono a la interpretación del riesgo (Beck, 2009). Ulrich Beck identifica la responsabilidad individual y social de los riesgos, porque algunos atañen a unos pocos y otros a la mayoría o a la totalidad de los sujetos. Con esta bifurcación de correspondencia del riesgo, Beck hace en su teoría un llamado moral a la “responsabilidad para *comunidades del riesgo* que no se encuentran necesariamente localizadas espacialmente” (Beck, 2009, p. 188). Para Beck, la emergencia del cosmopolitismo es la respuesta al riesgo global, una toma colectiva de responsabilidad por este. Según él, “la unificación de los riesgos es condición *sine qua non* para el cosmopolitismo” (Beck, 2009, p. 198).

En la actualidad, los riesgos no solamente han cambiado objetivamente, sino que se han diversificado en la percepción de los actores. Desde el final de la Guerra Fría, diversas disciplinas empezaron a sostener que la política cambió y que tendría una naturaleza diferente a la que tenía en la configuración anterior del mundo. Afirmaban que en el mundo actual se propendería por una multipolaridad del poder y habría una emergencia de nuevas amenazas para los Estados y para la humanidad. Ciertamente, no se puede hablar de nuevas amenazas si estas ya tenían lugar en el pasado. La diferencia es que el enemigo, al menos en la Guerra Fría para desde la perspectiva de Occidente, era el comunismo soviético. Por otra parte, desde la década de los setenta ya se había alertado a la comunidad internacional sobre los daños ecológicos causados por la actividad humana, así como sobre la expansión global del narcotráfico y la conformación de grupos extremistas islámicos dada en la década de los ochentas. La novedad del riesgo post Guerra Fría es la permanencia de las antiguas problemáticas legales, culturales y económicas en la escena internacional. Los riesgos previamente existentes eran percibidos, pero no eran priorizados por las agendas políticas de los actores porque su importancia era menor al riesgo que representaba el comunismo, incluso dentro de las sociedades occidentales.

Esto evidencia la existencia de una construcción social del riesgo. Más allá de las percepciones de los observadores, los sistemas sociales dan prioridad a unos riesgos sobre otros. El riesgo de un desastre, por ejemplo, es construido socialmente con base en las creencias, las necesidades y las prácticas sociales. El entendimiento del riesgo es constreñido por las percepciones de los eventos materiales y el desplazamiento de otras prioridades sociales.

En concordancia con Luhmann, Oliver-Smith et al. (2017) plantean que la emergencia del riesgo depende del tiempo, pues el riesgo

se expresa solamente a través de las condiciones sistémicas que lo permiten. Sin embargo, los autores reconocen que los analistas del riesgo deben realizar una interpretación metaanalítica para lograr aprehender genéricamente las condiciones materiales e idiosincráticas del riesgo. Hay que tener en cuenta que las observaciones que provienen de los grupos sociales están íntimamente relacionadas con la estructura social y su percepción de exposición al riesgo. Necesariamente, el análisis se debe hacer contemplando la desigualdad de los riesgos, que se distribuyen en diversas instancias de la sociedad. Algunos riesgos afectan a unas clases sociales más que otras, mientras otros riesgos afectan a toda la población. Los grupos sociales son motivados a producir reacciones y responder de forma diferente, dependiendo de sus vinculaciones ideológicas.

En el panorama global del riesgo, se observa un aumento de la conciencia sobre los riesgos ambientales, que han relegado a otras problemáticas locales. Esto se debe a una creciente exposición del público a la idea de eventos extremos y a gran escala. Para entender este fenómeno, se puede recurrir a la imagen de las razones humanitarias; allí se antepone una razón ética y empática para enfrentar una situación de riesgo externa. Este es un sentido de responsabilidad que concierne a la humanidad, pero no requiere de ella un acto filantrópico, sino uno eminentemente egoísta. No hay control de los desastres naturales, sino de la exposición y la vulnerabilidad a estos (Lavell, 2012). De esta manera, el cuidado del otro se convierte en el cuidado propio.

La reflexión alrededor del origen y de la gestión del riesgo plantea variados cuestionamientos relacionados con el enfrentamiento de la vulnerabilidad de la condición humana, que se contrapone a la inevitabilidad del riesgo. Por tanto, se debe preguntar ¿La construcción del riesgo se da constantemente? Si es así, los sistemas de gestión de riesgo no pueden permanecer inmóviles, pues resultarían anacrónicos.



La gestión del riesgo, en consecuencia, debe estar aunada al desarrollo de la historia y de las relaciones sociales.

## Crisis de la gobernabilidad del riesgo

El Estado como paradigma de la modernidad es fundamental para la gestión del riesgo, pues concentra el poder político y jurídico, así como la capacidad burocrática y administrativa. Con estos poderes y capacidades, el Estado ha sido el encargado de la seguridad de los ciudadanos y de la manutención del orden social, como fue establecido, según las doctrinas liberales, en un contrato social. Ahora bien, si se toma en consideración que la autoridad del Estado no alcanza a cubrir la totalidad de la población, por problemas de legalidad y de legitimidad, nos encontramos en una situación de ingobernabilidad.

Idealmente, un gobierno podrá ejercer una gobernabilidad plena en la medida en que logre tener control sobre su territorio y sobre los procesos sociales dentro de los límites de su marco legal constitutivo. Sin embargo, la práctica institucional y jurídica presentan constreñimientos y conflictos que se dan con diversos grupos sociales por razones económicas, legales, ideológicas, religiosas o étnicas. Sin duda, el gobierno soberano no logra ser absoluto debido a la dificultad de sostener relaciones armoniosas con la totalidad de la sociedad. Sin embargo, el objetivo de la gobernabilidad es, más allá de buscar y garantizar la satisfacción de todos los ciudadanos, mantener el orden social a través de la imposición y el cumplimiento de principios básicos para la estabilidad del sistema político.

En términos generales, el ejercicio del poder debe ser delegado a las instituciones y agencias del Estado, las cuales mantienen el contacto y negocian las condiciones de vida de los ciudadanos. Según visiones clásicas de la política, esta irrigación institucional en la vida social

permite mantener la legitimidad del orden instituido. Por ejemplo, si el desempleo aumenta, también aumenta el descontento, lo que puede evocar la inestabilidad del mercado laboral o de la producción económica. Por otra parte, la censura a la expresión podría llevar a formas clandestinas de organización política.

La relación que la gobernabilidad tiene con el riesgo es precisamente su gestión; es decir, la gobernabilidad busca gestionar el riesgo. Sin embargo, la transformación de las relaciones sociales y de la concepción de la política lleva a la búsqueda de nuevos objetivos estatales para su regulación. Es claro que las nociones de la seguridad han cambiado y las prioridades del Estado se han diversificado, pues la diferenciación social ha aumentado la complejidad de las demandas sociales, de los valores y las preferencias. En adición, las interacciones internacionales que se explican a través del concepto de globalización también plantean un desafío a la gobernabilidad, ya que varios sucesos que se presentan dentro del Estado tienen relación directa o indirecta con otros territorios soberanos, sean legales o ilegales; por ejemplo, migraciones irregulares o el mercado de armas o drogas.

En este sentido, la gobernabilidad debe expandirse buscando el intercambio de información con otras autoridades estatales y entablando relaciones cooperativas interagenciales. Es más, el Estado debe nutrirse de otras fuentes de poder, como el económico o el social, porque la complejidad de los riesgos implica la necesidad de respuestas compartidas y complementarias con otros sectores de la sociedad que también perciben el riesgo. En consecuencia, el Estado no es el único que acapara la definición ni la respuesta del riesgo.

Los ciudadanos también perciben como un riesgo una ineficiente administración del Estado o la cooptación de las políticas públicas por parte de capitales privados o extranjeros. Por tanto, para la mantenimiento de la democracia, o cualquier forma de organización sociopolítica,

los ciudadanos también exigen y ejercen control sobre la organización y las acciones del Estado, esto es a lo que se refiere el término inglés *accountability*. Este se basa en la amplia validez de la idea metafísica del contrato social sobre el que se funda la sumisión de los grupos sociales a la autoridad del Estado.

En un sentido amplio, el concepto de *accountability* contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad, pues otras fuentes de poder estratégicas, de carácter no gubernamental, participan en el control de las decisiones de la autoridad estatal y en la delimitación de los espacios de interacción política (Canale-Mayet & Olivares, 2014, p. 13). A medida que aumente esta participación, aumentaría también la divulgación de las normas/instituciones y el consenso alrededor de estas, lo que finalmente favorecería la gobernabilidad.

En última instancia, la gobernabilidad implica un acuerdo con los actores con potencia desestabilizadora que permite el avance de la empresa política y la agenda económica Gobierno; la gobernabilidad no va a resolver los conflictos sociales. Sin embargo, como parte esencial del análisis del riesgo, se debe tener en cuenta, en cierta medida, las demandas sociales si no se quiere perder gobernabilidad debido al deceso de la legitimidad. En consecuencia, el *accountability* puede verse como un necesario retorno de la política al sistema social, una demanda de legitimidad. En principio, esta se ejerce desde la elección de gobernantes hasta la rendición de cuentas de un gobierno. Por tanto, el *accountability* enlaza la gobernabilidad a las demandas sociales, en las que están implicadas las percepciones del riesgo.

La gobernabilidad incluye la tradicional limitación de la violencia privada y la reafirmación de la soberanía del Estado. Simultáneamente, se persigue la estabilidad del sistema social, que permite a los ciudadanos sobrevivir y disfrutar de la libertad dentro de las posibilidades del mercado y de la legalidad. La gobernabilidad adquiere

entonces una relación importante con las concepciones actuales de la seguridad, como la seguridad humana (Canale-Mayet & Olivares, 2014).

Si no hay gobernabilidad, prima el conflicto social sobre la autoridad: cada grupo social o económico buscará en otras fuentes de poder las vías para gestionar los riesgos que ellos mismos perciben. La inestabilidad del gobierno no permitirá la unificación de los riesgos ni la formulación de una agenda integral para gestionar el riesgo. Por esta razón, dentro de los estudios de seguridad se propone un nuevo multilateralismo como solución a una crisis de gobernabilidad (o cuando menos una deficiencia del Estado para gestionar los riesgos por sí mismo). Este multilateralismo no solo funciona con actores locales, sino con agendas internacionales, como alianzas entre Estados que buscan objetivos similares, o alianzas con el sector privado y la sociedad civil para los siguientes temas: seguridad, economía y principios éticos (Waschuk, 2001).

El nuevo multilateralismo requeriría de una compatibilidad ideológica y una correspondencia de proyectos políticos, los cuales abren espacios para la participación de nuevos actores interesados. En la construcción de nuevas redes de grupos civiles, especialmente alrededor de las dinámicas de la globalización económica, organizadas mediante las tecnologías de comunicación globales, se forjan nuevas relaciones con los riesgos. Estas se refieren no solamente a su determinación, sino también al intercambio para fijar cursos de acción orquestados entre las diferentes localidades y grupos sociales<sup>2</sup>.

---

2 “Rather than trading concessions with other states or nonstate actors, many negotiations today involve processes of mutual learning, with participants exchanging best practices and identifying comparative advantages in jointly tackling seemingly intractable multidimensional problems such as complex political emergencies” (Waschuk, 2001, p. 218).

Surge un cuestionamiento fundamental en esta dinámica inclusiva del nuevo multilateralismo. Con el aumento de la participación de los grupos civiles nacionales e internacionales a través de la presión política en medios de comunicación masiva, ¿hay un aumento real de su capacidad de negociar las agendas políticas o se trata más bien de ejercicios retóricos de la inclusión de las sociedades en la gestión del riesgo para mantener la gobernabilidad? Se puede argüir que el nuevo multilateralismo les permite a los grupos civiles de interés amplificar su voz en los procesos de negociación de las agendas políticas. Esto se hace cuestionando, o reclamando públicamente por, la decisión de alguna autoridad estatal o de un organismo multilateral. Al mismo tiempo, sin embargo, la gestión del riesgo corresponde realmente con los intereses de quienes tienen poder de influencia y desestabilización del orden.

De acuerdo con Ken Booth (2007), se ha llegado a una crisis decisional con respecto a los intereses vitales universales. Esta crisis se ilustra en seis situaciones paradójicas vigentes: 1) “hoy emerge un dilema de seguridad, como muestra de desconfianza y miedo, que tiene relación con los nuevos poderes regionales y las amenazas no tradicionales” (Booth, 2007, p. 403); 2) “se vislumbran las amenazas de la globalización, a la que subyace la economía global como proyecto, en contraposición a un *mundo más pequeño* como proceso” (Booth, 2007, p. 407); 3) “es percibido un estrés poblacional, pues la relación población-recursos provoca conflictos económicos” (Booth, 2007, p. 408); 4) “la destrucción de la naturaleza está conduciendo al colapso de los sistemas sociales, lo cual debe ser enfrentado intergeneracionalmente, a través de reformas en la producción o del cambio del sistema” (Booth, 2007, p. 409); 5) “también se encuentra una sobrecarga en la gobernanza que privilegia la prevención y el control, lo que desemboca en una nueva conciencia global y posibles contrapoderes” (Booth, 2007, p. 413), por último, 6) Booth expresa su

preocupación ante “la *temporada de la sinrazón*, una época de confusión y de contradicción ideológica entre sentimientos anticapitalistas, consumistas, radicales/violentos y apocalípticos” (Booth, 2007, pp. 416-419).

Ante este panorama complejo, la organización del multilateralismo no solo no debe obedecer a una lógica de la gobernabilidad y del control intensivo, sino que debe entender que la gestión del riesgo se basa en las interacciones locales entre la cultura y la naturaleza. Desde la postura del riesgo global, las transformaciones imperiosas responden a las formas de producir globalmente y a la distribución de la riqueza para disminuir los conflictos sociales de base y aumentar la legitimidad/participación/colaboración en la gestión de los riesgos.

## La gestión del riesgo a partir de un enfoque basado en procesos para América Latina

Después de la crisis decisional y de gobernabilidad, y ante el inminente fracaso del nuevo multilateralismo, la superación del riesgo, como se ha reiterado, requiere de la inclusión real de la sociedad en la definición del riesgo, para su posterior prevención. Allan Lavell formula una definición de la gestión del riesgo bastante conveniente para el debate:

[...] un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van

desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar (Lavell, 2003, p. 30).

En esta definición, Lavell incluye la necesidad de acceder a diferentes instancias de la sociedad, desde *lo macroterritorial hasta lo local*. Es más, profundiza en la importancia de evaluar las interacciones comunitarias y familiares. También es esencial recalcar, como se hizo al final del primer apartado, que la gestión del riesgo es un proceso en construcción en el que participan los grupos involucrados que perciben el riesgo y el peligro. En este sentido, Lavell plantea que la gestión como proceso debe conformar una estructura organizativa que permita la planeación incluyente y coherente. El diseño de la gestión de riesgo debe articularse con procesos sostenibles en el tiempo para su *institucionalización* y evitar caer en las acciones e intervenciones aisladas y de interés particular.

En términos generales, para Lavell, las gestiones de los riesgos se clasifican en dos tipos: la gestión correctiva y la prospectiva. La primera se refiere a un riesgo ya identificado como latente, con el cual los actores ya han tenido interacción, y se proyecta como una intervención realista en las situaciones para que las vulnerabilidades más urgentes sean reducidas y las amenazas eliminadas; siempre debe ser visible la sostenibilidad de las acciones. La segunda corresponde con un riesgo inexistente, pero que puede ser creado mediante acciones humanas. La gestión prospectiva es fundamental para el desarrollo, pues evita los errores del pasado. Evidentemente, la prospectiva corresponde a la planeación tradicional. Ella utiliza el factor riesgo para buscar proyectos más seguros; la correctiva, por su parte, procura una transformación que podría articularse con la prospectiva (Lavell, 2003).

En la figura 1 se ilustran las etapas de la gestión del riesgo según el enfoque basado en procesos: en primer lugar, es fundamental

divulgar información para la identificación de los factores de riesgo y para monitorear su progresión; en segundo lugar, se deben tomar las decisiones pertinentes para evitar riesgos en gestación; en tercer lugar, se debe corregir el riesgo ya identificado y controlar la emergencia de uno similar o sus consecuencias; en cuarto lugar, se debe formular el curso de reacción para las instituciones y la población; en quinto lugar, se debe asistir a las poblaciones involucradas en el riesgo o golpeadas por el desastre; en sexto lugar, se dirigen acciones para el restablecimiento de los sistemas y de las infraestructuras físicas afectadas (Narváez et al., 2009).

1: Generar conocimiento sobre el riesgo de desastre en sus diferentes ámbitos	2: Prevenir el riesgo futuro
	3: Reducir el riesgo existente
	4: Preparar la respuesta
	5: Responder y rehabilitar
	6: Recuperar y reconstruir

**Figura 1.** Procesos clave o misionales de la gestión del riesgo de desastre  
**Fuente:** (Narváez et al., 2009, p. 63).

Si bien cada riesgo tiene un carácter específico, las seis etapas de la gestión del riesgo corresponden con las acciones prospectivas y correctivas. Al mismo tiempo, apuntan a una constante preparación para los posibles escenarios. Esto lleva al cuestionamiento: ¿cuál es la mejor articulación de actores para la gobernanza y para la gobernabilidad del riesgo?

Lavell encuentra que “los riesgos se expresan mejor en la localidad” (Lavell, 2003, p. 37). Esto no significa que únicamente se pueda



gestionar eficientemente el riesgo en escenarios locales. Pero se llama la atención sobre la gestión del riesgo en espacios tan homogéneos como los municipios, en los que se puede dar la cooperación intergeneracional entre los niveles regional, nacional e internacional. En especial, esta gestión local y descentralizada permite la ampliación del conocimiento del riesgo y de la población a partir de una perspectiva colaborativa. Además, puede concebirse como contrapeso a la globalización excluyente (Lavell, 2003).

Para identificar la necesidad de la gestión local del riesgo, se debe pensar en sus conexiones con el desarrollo, dado que las acciones emprendidas corresponden a un plan más amplio de organización económica de los potenciales productivos. Por tanto, la sociedad desempeña un rol en el desenvolvimiento de los estilos de desarrollo y los riesgos que acepta. En consecuencia, la gestión del riesgo debe apuntar a una transformación del desarrollo basada en prácticas sostenibles, y debe proveer de seguridad tanto a la población como a los recursos naturales. De hecho, entre las ventajas de la gestión local se encuentra el trabajo mancomunado de las comunidades y las autoridades locales, quienes están motivadas a cooperar por la apropiación de sus problemáticas. Lavell insiste especialmente en el trabajo conjunto con las instituciones presentes en la zona. Este trabajo implica procesos continuos y articulados a estrategias macro de desarrollo que mantienen conectadas a las comunidades con territorialidades más amplias (Lavell, 2003).

Una aproximación complementaria a la de Lavell es la teoría de los complejos regionales de seguridad de Barry Buzan y Ole Waever (2003), la cual habla de una interdependencia entre las unidades para tratar los procesos de securitización de manera conjunta (Buzan & Waever, 2003). Esta teoría comprende más que las interacciones estatales a través de la distinción de límites de la comunicación

intrarregional. Los autores observan esta aproximación teórica, no como una explicación totalizante del sistema internacional, sino como un acercamiento descriptivo, con potencial empírico, de los subsistemas regionales. Esto se debe principalmente a la cercanía geográfica que expone a sus correspondientes actores estatales y no estatales a problemas de seguridad, equiparables o compartidos, más intensos que los dilemas de seguridad globales: migraciones, contaminación de fuentes hídricas o conflicto armado. De esta forma, la interdependencia se distribuye desigualmente entre las diferentes regiones y subregiones.

Buzan y Waever afirman que las relaciones regionales pueden ser de carácter amistoso o de rivalidad. No obstante, encuentran que la capacidad de penetración de un actor en los asuntos del otro es fundamental. Cuando hay una dependencia ineludible, tienen que abogar por prácticas de seguridad comunes que los definen como complejos regionales. Los autores aclaran precisamente que su orientación teórica no acoge discursos regionalistas, sino dependencias empíricas y acciones imperativas perdurables guiadas por las condiciones materiales o por una historia compartida (Buzan & Waever, 2003). De esta manera, se concreta una relación con la gestión del riesgo de Lavell dado que la especificidad territorial del trabajo empírico, alrededor de las prácticas de seguridad, recae en última instancia sobre las percepciones y las interacciones de los actores en relación con el riesgo que comparten. El enfoque local de Lavell se complementa evidentemente con el regional de Buzan y Waever, pues ambas teorías buscan salir de los límites del Estado buscando los potenciales interactivos de los grupos sociales o del sector privado.

Buzan y Waever afirman que las principales características del complejo de seguridad suramericano son la guerra contra las drogas en Colombia y las relaciones de Mercosur en el Cono Sur. Además,

muestran como referente directo de poder externo a los Estados Unidos y se refieren una difusa separación de las interacciones entre el norte y el sur de Suramérica (Buzan & Waever, 2003). En la formación de los Estados suramericanos, la región sufrió varios conflictos internacionales que se prolongaron incluso hasta la segunda mitad del siglo xx con la guerra de las Malvinas. Sin embargo, la conflictividad intrarregional en Sudamérica sigue siendo baja en comparación con otros complejos regionales. Por una parte, durante la Guerra Fría la región se enfrentó a una alta vulnerabilidad doméstica y tuvo una baja relación interestatal, así como interregional (con excepción de las intervenciones de Estados Unidos en todos los países). Por otra parte, después de la Guerra Fría, la vulnerabilidad doméstica se mantuvo, mientras que las relaciones entre Estados aumentaron sustancialmente, tanto en la rivalidad como en la cooperación. En efecto, el crecimiento de organizaciones y pactos regionales fue determinante para el aumento del comercio en la región andina y en el Cono Sur, mientras las relaciones con otros focos de poder se alejaban de Estados Unidos. No obstante, el conflicto colombiano y la guerra contra las drogas afectan a toda la región y aumentan la presencia de Estados Unidos, financiera y militarmente (Buzan & Waever, 2003).

Casi dos décadas después del análisis del complejo regional sudamericano, se observa el crecimiento de las relaciones entre Estados en toda la región, no solamente a través del comercio bilateral, sino por medio de la apertura de organismos multilaterales de comercio y de tratados de intercambio en educación, turismo y cooperación Sur-Sur. Al mismo tiempo, se incrementan las relaciones de la región con actores globales como China y la Unión Europea a través de Tratados de Libre Comercio (TLC) y convenios de cooperación Norte-Sur. De la misma forma que se diversifican las relaciones internacionales en América Latina, también aumentan los riesgos compartidos.

En especial, riesgos con raíces en la dependencia económica y la desigualdad estructural. Estos factores tienen injerencia directa sobre la reproducción de la pobreza y del crimen organizado. En este aspecto, Colombia ya perdió protagonismo; no exclusivamente por la firma de acuerdos de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), sino por la proliferación de organizaciones criminales transnacionales en toda América Latina que se encargan del narcotráfico, de la trata de personas y del comercio de armas y de fauna silvestre.

América Latina se enfrenta a una dependencia económica histórica y a la consolidación del modelo económico neoliberal, importado, después de la crisis de la deuda externa, por los Estados Unidos a través del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional mediante lo que se conoció como el Consenso de Washington. Este modelo económico propuso el ajuste estructural como reforma institucional y normativa de los Estados latinoamericanos para reducir el papel del Estado en la economía y aumentar la inversión del capital privado nacional e internacional (Girón, 2008).

Con el aumento del capital privado en las economías nacionales, se termina por reforzar el régimen agroexportador y el extractivismo en la mayoría de los países; los monocultivos y la minería extensiva terminan destruyendo los ecosistemas regionales. La extensión de estas actividades económicas afecta la naturaleza más allá de las fronteras estatales. En este sentido, la exportación de *commodities* ha sido la nueva prioridad de la economía en la región, lo cual aumenta la dependencia con respecto al mercado exterior, pues es necesario encontrar demanda para las materias primas e incrementar la capacidad de importación de bienes primarios y manufacturados (Svampa, 2013).

Al final, la región no logra insertarse en el mercado internacional exitosamente, contrariamente a lo que le fue prometido con el neoliberalismo y la globalización económica. Sin duda, y en consecuencia, se debe considerar a la desigualdad como la gran fuente del riesgo en América Latina. Basta con observar los fenómenos de riesgo actual —la migración venezolana, la deforestación del Amazonas y la enorme acumulación del capital— para encontrar en los casos locales y concretos la distribución social del riesgo. El neoliberalismo afectó gravemente la distribución de la riqueza, especialmente a través de la privatización de las empresas y los recursos públicos. Con el aumento del poder económico, las políticas monetarias y fiscales tendieron a favorecer los intereses privados y la acumulación del capital. En el caso de la deforestación de la Amazonía brasileña, la tala de bosques muestra la fuerte presencia de intereses privados sobre la tierra. Las migraciones venezolanas hacia los países vecinos han generado sentimientos de xenofobia y de violación de derechos humanos, en especial con respecto a la explotación laboral y la negación del acceso a salud y a educación de los migrantes más pobres.

En consecuencia, América Latina, en especial Sudamérica como complejo regional de seguridad, es altamente vulnerable a las pulsiones y las perturbaciones de la economía mundial. En las economías latinoamericanas, debido a la terriblemente desigual distribución del ingreso, aumentan las actividades ilegales. Luis Reygadas (2008) caracteriza la desigualdad en América Latina como un fenómeno multidimensional que va “desde la concentración de los principales recursos productivos hasta los dispositivos simbólicos que marcan fronteras de inclusión y exclusión, pasando por las interacciones cotidianas” (Reygadas, 2008, p. 351). En esta caracterización, se resalta el problema de la desigualdad de los recursos económicos, yuxtapuesto con la estigmatización y

la separación social. Asimismo, mediante empleos y salarios flexibles se perpetúa la acumulación de ingresos en las clases altas y la ausencia de protección al trabajador, que se adiciona al acceso restringido a servicios públicos y al bienestar social (Reygadas, 2008).

En este análisis se puede observar cómo el riesgo se presenta de diferente forma para las economías nacionales/regionales y para las poblaciones locales. Si bien las desigualdades locales tienen efectos sobre el desenvolvimiento de la economía nacional, y sobre el desempeño de la gestión del riesgo, el ámbito regional demuestra cómo la vulnerabilidad y los efectos de la aplicación de los modelos extranjeros en la economía aumentan el riesgo para las poblaciones locales.

## Conclusiones

Haciendo uso de un modelo de análisis como el de la gestión del riesgo propuesta por Lavell, se presentan concepciones de seguridad actuales que persiguen nociones más humanas y privadas de los riesgos. Este enfoque requirió de una reevaluación epistemológica y teórica del riesgo, que se conjuga con una necesidad ética de afrontar la crisis del desarrollo económico. La percepción localizada del riesgo va a necesitar considerar su gestión como un proceso orgánico llamado a apropiarse el riesgo más que como una demanda de un producto generado desde el exterior.

Actualmente, los avances de las reflexiones sobre la seguridad y el riesgo van a obligar a que se dé una transición de la Reducción del Riesgo de Desastre (DRR, por sus siglas en inglés) a la Gestión del Riesgo de Desastre (DRM, por sus siglas en inglés). Esta última demanda el desarrollo de compromisos multisectoriales para la gobernanza y la integración alrededor del riesgo y resalta la necesidad de prácticas de desarrollo transformadoras a través de las redes conformadas

socialmente (Lavell & Maskrey, 2014). Este paso del DRR al DRM se hace explícito ante el reconocimiento de acciones más radicales de cambio frente a los modelos de desarrollo<sup>3</sup>.

Ante el riesgo global que representan el cambio climático y los desastres naturales, la gestión del riesgo plantea transformaciones estructurales de la actividad humana en relación con la naturaleza, al igual que cambios en la gobernabilidad. El *accountability* va a ser un elemento fundamental para que la población cuestione y participe en la transformación de las actividades productivas y para que haya una intervención de las instituciones del Estado de forma más eficiente sobre los factores de riesgo percibidos. Para América Latina, la participación de las diversas poblaciones sobre las decisiones para favorecer la dignidad humana va a afectar positivamente la gestión de los riesgos socioeconómicos. A su vez, la búsqueda de la autonomía productiva va a permitir un desempeño más eficiente y armonioso con la naturaleza que el actual modelo de desarrollo depredador.

## Referencias

- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Polity Press.
- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Canale-Mayet, A., & Olivares, A. (2014). Gobernabilidad, ingobernabilidad y seguridad: algunos acercamientos teóricos. En C. Garay, L. Gil, & V. Troncoso, *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: desafíos del sector defensa* (pp. 9-23). Universidad Santiago de Chile.

---

3 “The imperative of resilience and its schizophrenic goal to protect development against itself needs to be replaced with an imperative of transformative development. DRM would then characterize the transformation of development pathways and practices based on principles of equity, efficiency and sustainability” (Lavell & Maskrey, 2014, p. 278).

- Girón, A. (2008). Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y reformas estructurales en América Latina. En G. Lechini (comp.), *La Globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur* (pp. 45-60). Clacso.
- Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones entorno al concepto y a la práctica*. PNUD-Cepredenac.
- Lavell, A. (2012). Reflections: Advancing Development-Based Interpretations and Interventions in Disaster Risk: Some Conceptual and Contextual Stumbling Blocks. *Environmental Hazards*, 11(3), 242-246. <https://doi.org/10.1080/17477891.2012.698845>
- Lavell, A., & Maskrey, A. (2014). The Future of Disaster Risk Management. *Environmental Hazards*, 13(4), 267-280. <https://doi.org/10.1080/17477891.2014.935282>
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A Sociological Theory*. Walter de Gruyter.
- Narváez, L., Lavell, A., & Pérez, G. (2009). *La gestión de riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Comunidad Andina.
- Oliver-Smith, A., Alcántara-Ayala, I., Burton, I., & Lavell, A. (2017). The Social Construction of Disaster Risk: Seeking Root Causes. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 22, 469-474. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2016.10.006>
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación: destejendo las redes de desigualdad*. Anthropos.
- Svampa, M. (2013). «Consenso de los commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.
- Wascuk, R. (2001). The new multilateralism. En R. McRae, & D. Hubert (eds.), *Human Security and the New Diplomacy* (pp. 213-222). McGill-Queen's University Press.