

Estado de la publicación: El preprint no ha sido enviado para publicación

Gubernamentalidades del riesgo en un clima cambiante: racionalidades políticas y campos discursivos

Andrea Carrión, Julien Rebotier

<https://doi.org/10.1590/0034-761220240429>

Enviado en: 2026-03-27

Postado en: 2026-03-30 (versión 1)

(AAAA-MM-DD)

Dossier: Expandiendo las fronteras de la investigación sobre políticas climáticas en América Latina

Gubernamentalidades del riesgo en un clima cambiante: racionalidades políticas y campos discursivos

Andrea Carrión

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Departamento de Economía Ambiente y Territorio, Coordinación de Alianzas, Proyectos y Movilidad Internacional, Quito, Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3817-3815>

Julien Rebotier

Centro Nacional de Investigación Científica, Departamento de Transiciones Energéticas y Medioambientales, Bayonne, Francia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4382-3862>


Resumen

Este artículo analiza las racionalidades políticas y los campos discursivos que enmarcan la articulación entre la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Mediante un análisis crítico del discurso, el estudio examina los marcos regulatorios, las políticas públicas y los planes nacionales adoptados entre 2015 y 2024. La investigación identifica cuatro campos discursivos dominantes: la toma de decisiones basada en la evidencia, la urgencia de la acción climática, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, y la compensación por daños y pérdidas. Los hallazgos sugieren una colonialidad epistémica multinivel, que privilegia las agendas globales, los escenarios climáticos futuros, la modelización del

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240429>


Artículo recibido en 25 de noviembre de 2024 y aceptado en 25 de agosto de 2025.

Editora jefe:

Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 


Editores invitados:

Osmany Porto de Oliveira (Universidade Federal de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil) 

Antoine Maillet (Universidad de Chile, Santiago – Chile) 

Evaluadores:

Jackeline Amantino de Andrade (Universidade Federal de Pernambuco, Recife / PE – Brasil) 

Marcia da Silva Mazon (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis / SC – Brasil) 

impacto y la financiarización del riesgo. Como consecuencia, prevalecen los enfoques tecnocráticos y las medidas reactivas que restringen la problematización de las causas estructurales de la vulnerabilidad.

Palabras clave: gubernamentalidad, gestión de riesgos, adaptación climática, Región Andina.

Governmentalidades de risco das mudanças climáticas: racionalidades políticas e campos discursivos

Resumo

Este artigo analisa as racionalidades políticas e os campos discursivos que informam a articulação entre a gestão de riscos de desastres e a adaptação às mudanças climáticas na Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Por meio da análise crítica do discurso, o estudo examina marcos regulatórios, políticas públicas e planos nacionais adotados entre 2015 e 2024. A pesquisa identifica quatro campos discursivos dominantes: tomada de decisão baseada em evidências, ação climática urgente, responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e compensação por danos e perdas. As descobertas sugerem uma colonialidade epistêmica multinível, privilegiando agendas globais, cenários climáticos futuros, modelagem de impacto e financeirização de riscos. Como consequência, prevalecem abordagens tecnocráticas e medidas reativas, limitando a problematização das causas estruturais da vulnerabilidade.

Palavras-chave: governamentalidade, gestão de riscos, adaptação climática, Região Andina.

Risk-framing governmentalities in a changing climate: political rationalities and discursive fields

Abstract

This article analyzes de political rationalities and discursive fields informing the articulation between disaster risk management and climate change adaptation in Bolivia, Colombia, Ecuador, and Peru. Through critical discourse analysis, the study examines regulatory frameworks, public policies and national plans adopted between 2015 and 2024. The research identifies four dominant discursive fields: evidence-based decision-making, urgent climate action, common but differentiated responsibilities, and

compensation for damages and losses. Findings suggest a multilevel epistemic coloniality, privileging global agendas, future climate scenarios, impact modeling, and risk financialization. As a result, technocratic approaches and reactive measures prevail, limiting the problematization of structural causes of vulnerability.

Keywords: governmentality, risk management, climate adaptation, Andean Region.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de riesgos de desastres (GRD) y la adaptación al cambio climático (ACC) han evolucionado como conceptos analíticos y racionalidades políticas con rasgos distintivos – aunque entrelazados –. Si bien ambas incluyen el monitoreo de riesgos, la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia, tienen diferentes propósitos, escalas temporales, bases de conocimiento y marcos de gobernanza (Birkmann & Teichman 2010; Klein et al., 2015).

Los estudios sobre GRD, han cuestionado el nexo entre los riesgos, el modelo de desarrollo y el medio ambiente, lo que ha contribuido a descentrar el énfasis en las amenazas y enfocarse en las vulnerabilidades (Alcántara-Ayala, 2019; García-Acosta, 2005, 2018). El mensaje clave es que los desastres no son naturales (Maskrey, 1993). La campaña #NoNaturalDisasters pretende cambiar la terminología para mostrar que, si bien algunos peligros son naturales e inevitables, los desastres resultantes casi siempre han sido provocados por acciones y decisiones humanas. La preocupación por la prevención de riesgos de desastres es el resultado de la reflexión académica crítica de investigadores de la región. En particular, los debates impulsados por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres, fundada en 1992 han permeado las instituciones y las políticas públicas nacionales, regionales e internacionales (Lavell, 1996). Además, el Quinto Reporte de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), (AR5) proporcionó un marco de referencia para la formulación de políticas sobre gestión de riesgos climáticos (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2014). El informe remarca que la variabilidad climática y sus peligros asociados interactúan con la vulnerabilidad y la exposición para generar riesgos. Por tanto, la gestión de los riesgos climáticos debería orientarse a comprender las amenazas, reducir las vulnerabilidades y generar resiliencia.

Como ámbito de políticas, la GRD tiene una perspectiva más amplia sobre los peligros potenciales que requieren acciones concretas para reducir la vulnerabilidad, abordar los riesgos a corto plazo y responder a los desastres. Pese a la trayectoria de tales planteamientos, la GRD invariablemente se enfrenta a expectativas más pragmáticas y operativas provenientes del campo de la acción asociado a fenómenos extremos. Explicar y transformar las causas profundas de los desastres choca con las lógicas de reproducción de la acción pública, más inclinada a prolongar el statu quo que a generar cambios estructurales significativos, profundos y duraderos (Pahl-Wostl, 2009). Así, la carga crítica del concepto de vulnerabilidad pierde fuerza a medida que la noción se institucionaliza y estructura la acción internacional (Revet & Metzger, 2024). Algunos sostienen que su debilitamiento como categoría de análisis es una condición para su éxito internacional como categoría de acción (Revet, 2021). Es decir, ahora pensaríamos en términos de gobernanza de riesgos de desastre, para evitar hacer políticas públicas y tomar opciones explícitas que reduzcan la vulnerabilidad (Stengers, 2013).

De otra parte, la narrativa del cambio climático se ha impuesto para dar lugar a una forma de climatización de las cuestiones ambientales (Almeida et al., 2024). El cambio climático termina polarizando una gran diversidad de políticas públicas, desde la agricultura (Caldas & Massardier, 2020) hasta la agenda urbana (Carrión & Rebotier, 2025) pasando por la gestión de riesgos (Aykut, 2020). Sin embargo, consta que las implicaciones concretas de la narrativa climática pervasiva son heterogéneas (Hrabanski & Montouroy, 2022). En primera instancia, aparece el paradigma de la mitigación – como una capacidad coordinada para reducir la emisión de gases de efecto invernadero – y, posteriormente, la adaptación – como una posibilidad de adecuación de la humanidad frente al calentamiento global. Sin embargo, tras tres décadas de negociaciones globales, no se logra avanzar de manera sustantiva en los compromisos climáticos de mitigación o adaptación. Ante la impotencia para cumplir con las metas acordadas, la evidencia científica sobre el aumento de la temperatura media mundial y el incremento de los eventos climáticos extremos, aparece la gubernamentalidad de “pérdidas y daños” (Jackson et al., 2023).

Durante las negociaciones globales, las conexiones entre estas racionalidades no han sido sencillas (Lyster, 2020; Wen et al., 2023). Para la acción pública, el cambio climático está estrechamente vinculado al largo plazo, la inercia de los sistemas, la

incorporación de impactos nocivos en el funcionamiento social y la creciente responsabilidad de los actores locales para enfrentar estos cambios. En contraste, la gestión de riesgos se caracteriza más por una intervención vertical, estructurada institucionalmente y centrada en eventos. En paralelo, también se están configurando dos mundos institucionales, desde los gobiernos municipales hasta el sistema de las Naciones Unidas, introduciendo una forma de competencia por los recursos, los presupuestos y la legitimidad de la narrativa dominante.

No obstante, cada vez hay más evidencia de que los fenómenos meteorológicos extremos y de evolución lenta están vinculados al calentamiento global, pero que los desastres son resultado de la materialización de una situación latente (Field et al., 2012, IPCC, 2023). En particular, el Informe Especial sobre la Gestión de los Riesgos de Fenómenos Extremos y Desastres para Avanzar en la Adaptación al Cambio Climático (SREX, por sus siglas en inglés) logró algunos acuerdos de los expertos que trabajan en GRD y ACC (Cardona, 2012). Pese a los esfuerzos para acercar posiciones centrándose en el desarrollo sostenible y la resiliencia, el Acuerdo de París y el Marco de Acción de Sendai han fomentado un enfoque diferencial de las organizaciones multilaterales y la cooperación internacional. Además, las conferencias, evaluaciones y estrategias globales siguen siendo distintas y a menudo están desconectadas, con mayores recursos, financiación y mecanismos de rendición de cuentas asociados al régimen climático.

La evolución de los campos discursivos no ha estado exenta de críticas. La climatización de los desastres incluye la clasificación de algunas crisis como “desastres del cambio climático”, generando una naturalización de los fenómenos climáticos, un distanciamiento de otros riesgos, un marco de cobertura para la negligencia administrativa y una sensación de urgencia para ayuda financiera (Grant et al., 2015). Es decir, se están oscureciendo las causas profundas de la vulnerabilidad, mientras que las afirmaciones de conocimiento científico y las intervenciones tecnocráticas pasan a ser el centro de atención. El objetivo es atender los efectos adversos del cambio climático y compensar a las víctimas, en lugar de cuestionar las desigualdades estructurales o politizar la gestión de riesgos.

El fortalecimiento de una gestión basada en la evidencia que se desmarca de cualquier forma de ideología es un argumento que se esgrime en favor de perspectivas más técnicas y prácticas. Sin embargo, defender la ausencia de ideología es una ideología

en sí misma (Lefort, 2010), que refuerza la asimetría existente entre los discursos y los grupos de interés que los portan, favoreciendo a los grupos en posición dominante. En este sentido, el espacio discursivo de los riesgos y las respuestas a ellos está estructurado por racionalidades que contribuyen a la hegemonía de los actuales enfoques técnicos, instrumentales y supuestamente apolíticos. Las racionalidades corresponden a marcos de pensamiento que estructuran regímenes de verdad y una forma de autoridad. En consonancia con los ejes analíticos planteados en la introducción del dossier (Porto de Oliveira & Maillet, 2024), este artículo examina cómo las racionalidades políticas y las narrativas climáticas en la Región Andina se configuran en un entramado multinivel de gobernanza, capacidades institucionales y circulación de instrumentos de política. Al analizar la articulación entre gestión del riesgo de desastres y adaptación climática mediante el lente de la gubernamentalidad, la investigación dialoga directamente con los temas del número especial relativos a las especificidades latinoamericanas, la centralidad de los instrumentos de política y la producción y circulación de conocimientos climáticos.

Este artículo examina las racionalidades políticas y los campos discursivos que articulan la gestión de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático en países de la Comunidad Andina. La primera sección explora el concepto de gubernamentalidad y expone la metodología del estudio. Luego, se pone en evidencia las tecnologías de gobierno que articulan estos dos sectores, a partir de la institucionalidad, los entornos regulatorios, las políticas públicas y los lineamientos de planificación en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Este punto ilustra la dimensión tecno-política de los instrumentos de políticas ambientales, y su alcance performativo, aportando de esta forma a uno de los temas centrales del dossier dedicado a la comprensión de los instrumentos de políticas climáticas. Finalmente, se discuten cuatro campos discursivos que articulan GRD y ACC en las políticas públicas a escala nacional. Dicha discusión refuerza otro aporte del dossier, relativo a la caracterización de las especificidades que presenta América Latina en relación con las políticas climáticas urbanas, tanto en términos de desafíos sociales y ambientales, como en materia de perspectivas epistémicas y referentes propios. Se argumenta que existe una colonialidad epistémica, que enfatiza en escenarios de clima futuro que limita la problematización de las causas estructurales de la vulnerabilidad. A su vez, los campos discursivos destacados priorizan la modelación de

impactos y las compensaciones económicas por pérdidas y daños, en una versión reactiva que desestima la gestión integral de riesgos.

2. MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO

2.1 Marco teórico: racionalidades políticas, tecnologías de gobierno y campos de acción estratégica

Michel Foucault introduce el concepto de “gubernamentalidad” para describir “el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esa forma muy específica, aunque muy compleja, de poder que tiene a la población como su principal objetivo, a la economía política como su principal forma de conocimiento y a los dispositivos de seguridad como su instrumento técnico esencial” (Foucault, 2006, p. 136). Este término combina los conceptos “gobierno” y “mentalidad”, para expresar los regímenes de verdad que sustentan las prácticas destinadas a estructurar el campo de acción de los otros, para guiar su comportamiento y sus posibles efectos (Dean, 2009; Foucault, 2000).

Rose y Miller (1992) sugieren estudiar la problemática del gobierno en términos de las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. Las racionalidades políticas son los campos discursivos dentro de los cuales se conceptualiza el ejercicio del poder, incluidas las justificaciones morales de la conducta política adecuada, las concepciones epistemológicas de la naturaleza de los cuerpos gobernados y la maquinaria intelectual para hacer pensable la realidad. Así, los discursos dominantes ponen en evidencia las reflexiones, objetivos y aspiraciones que informan los proyectos hacia fines u objetivos particulares (Rose et al., 2006). En este sentido, el lenguaje cumple un rol performativo, que permite conceptualizar y articular las formas de gobierno (Rose & Miller, 1992, p. 177).

De otra parte, las tecnologías de gobierno incluyen la institucionalidad, normas, estructuras, programas, cálculos, técnicas, aparatos, documentos, procedimientos y prácticas que dan efecto a las ambiciones gubernamentales (Rose & Miller, 1992, p. 175). Así, el arte de gobernar puede lograrse a distancia, a través de dominios fuera de la política formal; por ejemplo, apelando al conocimiento técnico, la filantropía o el poder

pastoral (Rose & Miller, 1992, p. 188). En ciertos casos, los expertos extraen los problemas en disputa fuera del ámbito de la política y los reubican en una producción discursiva de verdades científicas. La experticia también puede apoyar procesos en los cuales se concentra, intensifica y defiende tanto el poder como la autoridad.

Jessop (2008) propone por una interpretación de las racionalidades políticas en tres momentos: esbozar la genealogía, comprender la trayectoria e identificar los campos emergentes de acción estratégica. Esto implica explorar la variación en los objetos, sujetos, propósitos y tecnologías de gobierno; la selección de algunas tecnologías y prácticas sobre otras; y la retención de algunas de ellas en la medida en que se integran en estrategias estatales o de clase con intereses conexos. Más que una réplica mecánica, la circulación y adopción de racionalidades políticas implica un enfoque estratégico y relacional, en el cual se produce un acoplamiento que permite la identificación, problematización y respuesta a un problema específico dentro del aparato gubernamental. Es decir, la circulación, difusión o transferencia de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno requieren de mecanismos de apropiación, cuestionamiento e reinterpretación a escala de lo local (Porto de Oliveira & Pal, 2018).

En este análisis, proponemos agregar la matriz multifacética de la colonialidad para captar la diversidad de mecanismos involucrados en las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. La circulación del poder también es función de las estructuras múltiples del mundo social (Lefort, 2010). En ellas se manifiesta la colonialidad del ser, del saber, y del poder. O sea, el estatuto social de los individuos, la jerarquía de los saberes, o bien la posibilidad de tomar decisiones autónomas dependen de una posición en una modernidad nacida del colonialismo europeo que organiza mayoritariamente el mundo (Quijano, 2007). Se torna explícito un doble proceso de dominación (las relaciones de fuerza basadas en intereses divergentes, y la dominación colonial basada en posiciones diferentes en la modernidad eurocéntrica) que hace que se experimentan y circulan de manera específica las racionalidades ambientales hegemónicas.

2.2 Marco metodológico: análisis del discurso para estudiar las racionalidades políticas

Las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno se expresan en los instrumentos de política pública, que establecen lo que es deseable y posible a través de las actividades del aparato gubernamental. En este sentido, el análisis del discurso ayuda a reconocer la existencia de mensajes manifiestos y latentes dentro de los textos, que deben deconstruirse para explorar sus campos de poder y disputa (Fairclough, 2003, 2013). La metodología examina los documentos para identificar las narrativas dominantes para comprender cómo se construye un tema como un problema público que debe resolverse o enfrentarse. Por tanto, el análisis del discurso cuestiona cómo se utilizan, normalizan y resisten ciertos conceptos y prácticas discursivas en una construcción continua de poder en distintos ámbitos de la gestión pública así como entre actores de distintos niveles de gobierno.

La pregunta de investigación es: ¿Cuáles son las racionalidades políticas y campos discursivos que subyacen la construcción del problema público en la interfase entre gestión de riesgos de desastre y adaptación al cambio climático? Se pueden formular dos interpretaciones. La primera hipótesis es que las racionalidades en juego transmiten posiciones políticas multinivel. Los discursos que articulan la gestión de riesgos de desastres con la adaptación al cambio climático adscriben a un campo discursivo construido a escala global pero evolucionan localmente. Pueden entenderse como tecnologías de poder, que moldean las decisiones, comportamientos e iniciativas según escalas y posiciones sociales. Una segunda hipótesis es la dimensión colonial de la materialización de estas racionalidades, su circulación y su hegemonía en detrimento de otras. Desde América Latina, se puede entender como el “eclipse del otro” (Dussel, 1994), debido a la descalificación de representaciones y racionalidades alternativas, distintas a los marcos globales dominantes de gestión ambiental, fuertemente alineados con las preocupaciones del cambio climático.

Este estudio incluye una revisión de los marcos normativos, las políticas públicas y los planes nacionales en materia de cambio climático, gestión de riesgos y planificación del desarrollo en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, adoptados entre 2015 y diciembre de 2024. Se busca vislumbrar las convergencias, conflictos y posibles sinergias entre las racionalidades que subyacen dichos instrumentos. Este momento es particularmente importante para comprender estas racionalidades en tanto sintetiza la transformación y convergencia entre estos dos sectores de política pública. Los debates sobre ACC han

evolucionado para reflejar los avances en el conocimiento científico y las prioridades sociales ante un calentamiento global que se muestra como algo presente y demostrable, con un mayor sentido de urgencia en la acción climática. La normativa sobre GRD denota un cambio de enfoques reactivos a los fenómenos extremos a una gestión proactiva para la reducción del riesgo. Además, para comprender la transmisión de la política pública entre niveles de gobierno, la investigación incluye las guías metodológicas o los lineamientos para incluir la GRD y la ACC en la planificación y ordenamiento territorial a escala subnacional. El estudio se nutre de la observación participante y el materiales pedagógicos para la formación de liderazgos locales, que ha permitido una reflexión sobre los recursos y las limitaciones que experimentan los gobiernos locales para cumplir con las regulaciones nacionales.

3. TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO: MARCOS NORMATIVOS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LINEAMIENTOS DE PLANIFICACIÓN

Los compromisos globales establecidos en el Marco de Sendai y el Acuerdo de París, suscritos en 2015, motivaron transformaciones en los marcos regulatorios, las políticas públicas y los lineamientos de planificación. El objetivo era crear mecanismos de gobernanza en un sector de rápido desarrollo (ver Tabla 1). En un primer momento, GRD y ACC se desarrollaron de manera independiente, con pocos elementos de conexión. Sin embargo, el reconocimiento de la naturaleza sistémica del riesgo y la creciente evidencia de los impactos de eventos climáticos impulsaron una mayor articulación entre gestión de riesgos de desastre (GRD) y adaptación al cambio climático (ACC), según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), como temas transversales de la gestión pública (Field et al., 2012; United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR], 2024a).

A nivel regional, la Comunidad Andina (2017) promulgó la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD), un instrumento de la que busca contribuir al desarrollo sostenible, mediante la promoción e implementación de un conjunto de políticas, instrumentos y medidas orientadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la resiliencia. Estos avances se sustentan en innovaciones institucionales luego de grandes eventos como El Niño, que impulsaron la acción voluntaria de los Estados a través de los

programas PREANDINO y PREDECAN. En paralelo, también se promulgaron leyes de gestión del riesgo de desastres a nivel nacional en Perú (2011), Colombia (2012), Bolivia (2014) y Ecuador (2024). En materia de cambio climático, no existe un marco regulador de escala regional. Los países avanzaron de manera independiente en la formulación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) y los Planes Nacionales de Adaptación (NAP) para cumplir con los compromisos y cronogramas acordados a escala internacional (Comisión Europea, 2019; Montero & Veramatus, 2023).

Dicha transformación tiene dos características contextuales relevantes para este análisis. Primero, la ocurrencia de fenómenos extremos como La Niña de 2010 en Colombia, el terremoto de 2016 en Ecuador y el Fenómeno El Niño Costero de 2017 reactivaron el debate público y legislativo sobre la necesidad de contar con normativa específica y políticas públicas para la gestión integral del riesgo de desastre, considerando su impacto sobre la economía doméstica, destacando la necesidad de fomentar la participación ciudadana, la estabilidad macroeconómica y los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, la gestión del riesgo cuenta con recursos limitados para implementar una agenda programática. A su vez, la cooperación multilateral prioriza la atención humanitaria ante emergencias o los fondos asociados a la cumplimiento de los compromisos climáticos.

Segundo Mecanismo Mundial de Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR), las reformas políticas – tanto neoliberales como progresistas – han impulsado la descentralización como un principio clave para la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático (Almeida et al., 2022; Global Facility for Disaster Reduction and Recovery [GFDRR], 2022). Históricamente, la GRD tiene una gobernanza jerárquica presidida por altas autoridades nacionales o locales. De otra parte, la ACC es competencia de las autoridades ambientales, pero requieren liderazgo político para fortalecer las capacidades existentes y explorar sinergias interinstitucionales. Sin embargo, la inclusión de la GRD y la ACC en la agenda de políticas públicas no siempre conlleva el fortalecimiento de las estructuras, capacidades y recursos para integrar de manera efectiva estas dos agendas programáticas a escala nacional o local. Por tanto, las reformas institucionales se enfrentan a prioridades políticas de coyuntura, con limitadas capacidades para resolver problemas estructurales. A ello se suma una lucha epistémica desigual, asociada al avance del extractivismo, a la degradación ambiental a escala local

y a la organización global de la gobernanza ambiental, que no reconoce las injusticias ambientales a escala territorial. Es decir, el desafío funcional es inconsistente con el alcance de las responsabilidades, y la disyuntiva se hace evidente como racionalidades superpuestas.

TABLA 1

TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

País	Tecnologías de gobierno	Gestión de riesgos de desastre	Adaptación al cambio climático
Bolivia	Institucionalidad:	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – CONARADE • Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – SISRADE • Ministerio de Defensa, Viceministerio de Defensa Civil – VIDECI 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra • Ministerio de Ambiente y Agua
	Marcos normativos, políticas públicas y lineamientos de planificación territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Gestión de Riesgos (Ley 602, 2014) • Programa Nacional de Gestión de Riesgos de Bolivia (2017) • Lineamientos básicos y herramientas para la elaboración del Plan de Emergencia Municipal (2016) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300, 2012) • Política Plurinacional de Cambio Climático (2023); Contribución Nacionalmente Determinada 2021-2030 (2022) • Lineamientos metodológicos para la formulación de Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (2016)
Colombia	Institucionalidad:	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres • Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres • Oficina Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) • Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) • Autoridad Nacional: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
	Marcos normativos, políticas públicas y	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (Ley 1523, 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para la Gestión del Cambio Climático (Ley 1931, 2018); Ley de Acción Climática (Ley 2169, 2021)

	lineamientos de planificación territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Plan nacional de gestión del riesgo de desastres 2015-2030 (actualizado 2023) • Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo territorial 2020 – 2023; Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo territorial (2024) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución Nacionalmente Determinada (2020), Plan Nacional de Adaptación (2016) • Guía para la formulación e implementación de los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales (2022); Guía técnica para la integración de la variabilidad climática con la gestión del riesgo de desastres a nivel territorial (2018); Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo territorial (2024)
Ecuador	Institucionalidad:	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Nacional de Reducción de Riesgos; Comité de Operaciones de Emergencia • Sistema Nacional Descentralizado para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres • Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Interinstitucional de Cambio Climático • Autoridad Nacional: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)
	Marcos normativos, políticas públicas y lineamientos de planificación territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (ROS. 488, 2024) • Plan Nacional Integral de Seguridad - Plan Específico de Gestión del Riesgo 2019-2030 (2019) • Lineamientos para la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) (2019) 	<ul style="list-style-type: none"> • Código Orgánico del Ambiente (2017) • Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025 (2013); Contribución Nacionalmente Determinada (2019), Plan Nacional de Adaptación 2023-2027 (2023) • Lineamientos para planes de cambio climático en gobiernos autónomos (MAATE, 2014); Caja de herramientas para la integración de criterios de cambio climático en planes de desarrollo y ordenamiento territorial (MAATE, 2019)
Perú	Institucionalidad:	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático

		<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) • Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Ambiente del Perú (MINAM)
	<p>Marcos normativos, políticas públicas y lineamientos de planificación territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) (Ley 29664, 2011) • Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – 2050 (2021); Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) (2022) • Guía metodológica para elaborar el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres en los tres niveles de gobierno (2016) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Marco de Cambio Climático (Ley 30754, 2018) • Estrategia Nacional de Cambio Climático (2015), Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) (2020), Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú (PNA) (2020) • Lineamientos metodológicos para la formulación y actualización de Planes Locales de Cambio Climático (2022)

Nota: La tabla incluye la institucionalidad que brinda orientación estratégica, así como la normativa nacional, la política pública nacional y los lineamientos para integrar la GRD y la ACC en la planificación de gobiernos locales, vigente en 2024.

Fuente: Elaborada por los autores.

4. RACIONALIDADES POLÍTICAS: CAMPOS DISCURSIVOS PARA GESTIÓN DEL RIESGO CLIMÁTICO

Las racionalidades que articulan la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático ha evolucionado como campos discursivos a través de cuatro discursos dominantes: 1) Es necesario generar conocimiento científico para evaluar, comprender y gestionar riesgos acorde a los escenarios de clima futuro; 2) La emergencia climática es la mayor amenaza económica, social y ambiental que enfrenta el planeta y la humanidad; 3) Existen responsabilidades comunes pero diferenciadas para abordar los efectos adversos del calentamiento global; 4) La compensación por daños y pérdidas es un imperativo moral para asegurar que “nadie se quede atrás” frente a la crisis climática. La evolución de dichas racionalidades incluye tecnologías de gobierno para reorientar los esfuerzos gubernamentales, pero también se enfrenta a campos de acción estratégica, que en ocasiones conecta con disputas epistémicas sobre el modelo de desarrollo (ver Tabla 2).

TABLA 2
RACIONALIDADES POLÍTICAS, CAMPOS DISCURSIVOS, TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO Y CAMPOS DE ACCIÓN EN LA GESTIÓN DE RIESGOS CLIMÁTICOS

Racionalidades políticas	Campos discursivos (reflexiones, objetivos y aspiraciones, incluidas las justificaciones morales de la conducta política adecuada).	Tecnologías de gobierno (programas, cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos)	Campo de acción estratégica multinivel (incluyendo disputas epistémicas a escala local, no visibilizadas en los instrumentos normativos)
Decisiones basadas en evidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario generar conocimiento científico para evaluar, comprender y gestionar riesgos, acorde con los 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información para modelización prospectiva • Instrumentos de planificación de 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoques colaborativos para mejorar la interfaz entre ciencia y política

	escenarios de clima futuro.	<p>mediano y largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo, reporte y verificación de compromisos climáticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Disputas ontológicas y lenguajes que revalorizan los derechos de la naturaleza y la Madre Tierra (Pachamama)
Urgencia de la acción climática	<ul style="list-style-type: none"> • La emergencia climática es la mayor amenaza económica, social y ambiental que enfrenta el planeta y la humanidad. Se requiere un compromiso urgente para aumentar la ambición climática para garantizar un futuro habitable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisos globales • Marcos regulatorios nacionales • Desarrollo de capacidades locales • Campañas “Actúa Ahora” 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones pragmáticas, enfocadas en problemas ambientales concretos (ej. soluciones basadas en la naturaleza, adaptación basada en ecosistemas)
Responsabilidades comunes pero diferenciadas	<ul style="list-style-type: none"> • Existe responsabilidades comunes pero diferenciadas ante los efectos adversos y la carga económica del calentamiento global. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento climático para apoyar la mitigación y adaptación. • Mecanismos de transferencia de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos socio ambientales para denunciar el capitalismo verde o el extractivismo asociado a la transición energética
Compensación por daños y pérdidas	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio climático aumenta la frecuencia e intensidad de los peligros, la exposición y vulnerabilidad de las comunidades y los individuos, que requieren compensación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de alerta temprana • Evaluación de pérdidas económicas y no económicas • Fondo de pérdidas y daños 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización social en favor de la justicia ambiental • Litigio climático estratégico

	frente daños y pérdidas.		
--	--------------------------	--	--

Fuente: Elaborada por los autores.

4.1 Decisiones basadas en evidencia

La necesidad de conocimiento científico – con experticia técnica para la evaluación, comprensión y gestión de riesgos y escenarios de clima futuro – prevalece como un campo discursivo en un esfuerzo por lograr decisiones basadas en evidencia, como lo plantea el marco de Sendai. El objetivo es proporcionar datos, cartografía y modelos prospectivos que puedan orientar la gestión pública en términos de adaptación al cambio climático. Analizar los riesgos climáticos implica comprender la probabilidad de consecuencias asociadas al calentamiento global y la variabilidad climática. La identificación de poblaciones vulnerables y expuestas a las distintas amenazas podría favorecer la adopción de medidas preventivas para la reducción de riesgos. Más y mejor ciencia se ha convertido en un propósito de la comunidad académica. Así, la ciencia adquiere performatividad simbólica para informar las prácticas políticas y posicionar a ciertas localidades como líderes dentro de los compromisos globales. Sin embargo, la racionalidad climática de base científica no siempre es viable o no está disponible en la escala necesaria para informar decisiones a escala territorial. Además, no es la única.

A manera de ejemplo, Colombia posiciona la investigación científica, el registro de datos y la gestión del conocimiento como un requisito central para la planificación territorial en todos los niveles de gobierno, que luego orienta las políticas, estrategias y prácticas para la reducción de riesgos y la acción climática. El país ha desarrollado el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), la plataforma más completa de la Comunidad Andina. Sin embargo, la desagregación de información, el análisis técnico y la transferencia de conocimiento de las instituciones nacionales a las locales siguen siendo un desafío. En paralelo, el gobierno emitió directrices para la incorporación de la GRD y la ACC en los planes de ordenamiento territorial (UNGRD, 2024), así como una estrategia de apoyo a gobiernos locales para la adhesión a redes municipales transnacionales que faciliten la formación de capacidades, el intercambio de experiencias y la sistematización de buenas prácticas.

A escala nacional y local existe dos campos de acción estratégicos. Desde una postura operativa, los gobiernos de ciudades intermedias y pequeñas no están en condiciones de responder a las exigencias de la formulación de planes de acción climática conforme la normativa nacional, por lo que las alianzas con redes municipales transnacionales y organizaciones multilaterales ayudan a impulsar instrumentos de planificación (Carrión & Rebotier, 2025). En algunos casos, estos planes adquieren un rol performativo, para posicionar a las localidades dentro de un campo discursivo, apalancar visibilidad y atraer potenciales donantes. A su vez, el requisito procedimental de socializar las propuestas de acción y mejorar la participación ciudadana abre opciones de transformación. Desde una perspectiva más radical, pero sin alcance verdaderamente transformativo, los enfoques colaborativos de la interfaz ciencia-política pueden abarcar conocimientos plurales y ancestrales, incluidas perspectivas no académicas basadas en principios éticos y lenguajes de valoración (UNDRR, 2022, 2024b).

4.2 Urgencia de la acción climática

La certeza de que el cambio climático plantea profundos riesgos para el planeta y de que el ritmo de acción es insuficiente ha cobrado fuerza en el aumento de los desastres por eventos extremos en la última década. Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, afirmó: “El cambio climático es el problema que define nuestro tiempo [...] cada día que no actuamos es un día en el que nos acercamos un poco más a un destino que ninguno de nosotros desea, un destino que resonará a través de las generaciones en el daño causado a la humanidad y a la vida en la Tierra” (UNDRR, 2024c). Los esfuerzos de mitigación son insuficientes y el desarrollo sin una perspectiva de riesgos podría crear nuevas vulnerabilidades o conducir a una mala adaptación. Por lo tanto, las racionalidades políticas se desplazan a los impactos más apremiantes, alcanzables y tangibles de los eventos climáticos. La climatización de los desastres puede verse como un lastre en los debates conceptuales, pero también es una oportunidad para intervenciones pragmáticas.

El lenguaje es importante para convocar a la acción climática. La construcción social de los riesgos y las dimensiones antropogénicas del cambio climático son discursos que no necesariamente permean en la gestión pública (Hrabanski & Montouroy, 2022). El conocimiento científico no siempre está disponible y los términos técnicos son difíciles

de entender. En lugar de buscar la coherencia de los marcos de políticas, existe un enfoque selectivo y estratégico para la formulación de políticas. De ahí que las tecnologías de gobierno se inclinen por instrumentos capaces de despertar la opinión pública, movilizar el apoyo político y coordinar intervenciones. La identificación de programas o proyectos concretos puede hacer visibles las conexiones entre el desarrollo sostenible, la gestión de riesgos y la adaptación climática. Así, el diseño de proyectos ambientales se convierte en mecanismo de coordinación institucional entre niveles de gobierno, en colaboración con la academia y los activistas ambientales, para abordar problemas asociados a asentamientos informales, estrategias de conservación y zonificación del uso de la tierra en áreas sensibles y propensas a riesgos.

A escala local, la dimensión ambiental sigue prevaleciendo como causa explicativa de los desastres. Desde una perspectiva capitalista, los esfuerzos se inclinan por instrumentos de gestión pública basados en el mercado para la transferencia de riesgos y la estabilidad macroeconómica. Desde una postura modernista, se prioriza la planificación basada en el riesgo, la construcción de infraestructura resiliente y el reforzamiento estructural para reducción de riesgos. Sin embargo, en comunidades vulnerables las prioridades cotidianas se centran en las condiciones de habitabilidad y los medios de vida. Por tanto, resulta complejo emprender programas para la gestión integral de riesgos que contemplen escenarios de largo plazo. Las soluciones basadas en la naturaleza y la adaptación basada en los ecosistemas han ganado popularidad como un enfoque preventivo para contrarrestar la crisis socioambiental. Si bien esto puede no parecer una disputa epistémica radical, es necesario reconocer las oportunidades para la acción climática. En este contexto, los proyectos de pequeña escala se vuelven más atractivos y viables para las capacidades y recursos de los gobiernos locales, con posibles efectos inesperados.

4.3 Responsabilidades comunes pero diferenciadas

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas se ha transformado en un elemento central de las negociaciones climáticas. Este precepto contempla que los que menos contribuyen a las emisiones globales están sufriendo los peores impactos de la emergencia climática. Además, los países en desarrollo tienen una capacidad fiscal

limitada para hacer frente a la crisis climática. Por tanto, se espera que aumente la carga económica de los desastres debido a la vulnerabilidad prevaleciente, la exposición continua y los riesgos acumulativos asociados con el calentamiento global y la variabilidad climática. En este escenario, se busca la solidaridad de la comunidad internacional, en particular de los países desarrollados y la banca multilateral, para financiar acciones de mitigación y adaptación climática. Así, los compromisos internacionales exigen que los países desarrollados asuman el liderazgo en la lucha contra los impactos del cambio climático, pero no cuestionan las responsabilidades históricas ni las desigualdades internas a nivel nacional.

A manera de ejemplo, Bolivia ha sido enfática en reclamar un mayor compromiso y cooperación de los países desarrollados para brindar financiamiento, transferencia de tecnología y creación de capacidades para abordar la adaptación climática y la gestión de riesgos. Sin embargo, a escala nacional, la reivindicación de responsabilidades diferenciadas entra en tensión con las dinámicas extractivistas promovidas por el propio Estado en el sector primario (Gudynas, 2012). Frente a la necesidad de responder a los grandes retos del desarrollo así como a los desafíos de un clima cambiante, las opciones pragmáticas entran en contradicción con la promoción de principios alternativos que defienden la necesidad de “vivir bien en armonía con la madre tierra”, de “proteger los derechos de la Madre Tierra”, o de exigir “el pago de la deuda histórica climática” por parte de los países del Norte (Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, 2023).

Este caso evidencia la dimensión escalar tanto de las relaciones de fuerza como de las responsabilidades. Los niveles de gobierno nunca son homogéneos, y a cada escala intervienen relaciones de poder arraigadas tanto en la construcción social de los riesgos como en su gestión (Blaikie et al., 2014; García-Acosta, 2005). La perspectiva climática actual no es excepción, sino que conecta las escalas, de lo local a lo global, a menudo resaltando tensiones y contradicciones. Asumir perspectivas de desarrollo en un clima cambiante sin incorporar fundamentalmente los riesgos y sus causas profundas no puede sino reproducir – y hasta consolidar – relaciones inequitativas y vulnerabilidades en el mundo social y en el espacio (Lavell & Maskrey, 2014). Por ejemplo, contemplar las responsabilidades en base a los daños y pérdidas identificados o previstos es limitado, al no considerar otros mecanismos inequitativos involucrados tanto en la construcción de riesgos como en la estructuración del mundo social.

4.4 Compensación por daños y pérdidas

La creciente frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos está provocando pérdidas y daños extensivos a los sistemas humanos y naturales (IPCC, 2023). Más allá de los desastres, el discurso político está basado en la percepción de los límites de la adaptación. El IPCC (2022) señala que existe un “límite suave” cuando actualmente no se dispone de opciones para evitar riesgos intolerables mediante medidas de adaptación, en tanto que el “límite estricto” refiere a que no se pueden adoptar medidas de adaptación para evitar riesgos intolerables. Es allí donde entran en escena las políticas para la gestión de riesgos, la respuesta ante desastre y la compensación por pérdidas y daños.

A manera de ejemplo, Perú establece las medidas de adaptación al cambio climático como “[...] intervenciones planificadas por actores estatales y no estatales, que consisten en: acciones, prácticas, tecnologías y servicios necesarios para reducir o evitar alteraciones severas, pérdidas y daños, desencadenados por los peligros asociados al cambio climático en poblaciones, medios de vida, ecosistemas, cuencas, territorios, infraestructura, bienes y servicios, entre otros; así como para aprovechar las oportunidades al cambio climático” (Ministerio del Ambiente del Perú, 2018). Ello lleva a definir indicadores que buscan reducir los daños, posibles alteraciones y las consiguientes pérdidas actuales y futuras, generadas por peligros asociados al cambio climático. Por lo tanto, aparecen tecnologías de gobierno orientadas a la reducción del riesgo de desastres (ej. sistemas de monitoreo y alerta temprana), la evaluación y transferencia de pérdidas económicas (ej. mecanismos de aseguramiento y protección financiera) y la atención de las comunidades afectadas (ej. fondos para atención humanitaria, rehabilitación y reconstrucción).

Sin embargo, la detección y atribución de la causalidad siguen siendo inciertas; más aún, el enfoque en los impactos puede ocultar otros factores subyacentes a la vulnerabilidad. Desde una perspectiva crítica, se propone una disputa epistémica para descolonizar las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, como una acción ética, política, territorial y recíproca con los no humanos (Santamaría, 2019). Por lo tanto, la demanda por justicia ambiental y el litigio estratégico se han convertido en tácticas

para presionar a los gobiernos para que promulguen políticas de adaptación, remedien los efectos negativos de la degradación ambiental o brinden compensaciones a las víctimas de desastres provocados por el clima (Tigre et al., 2023).

5. CONCLUSIONES

Las racionalidades políticas que articulan la gestión de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático invocan la utopía de un espacio que puede ser observado, modelado, planeado y controlado. Esto implica un doble proceso. En primer lugar, la creación de “espacios gobernables”, los paisajes deben ser estudiados, calculados, analizados, categorizados, divididos y normalizados para entender su dinámica en escenarios variables. El conocimiento técnico constituye un requisito básico para la evaluación de los riesgos y los mecanismos de adaptación a un clima cambiante. En segundo lugar, se requieren “tecnologías de gobierno” para reducir la construcción de nuevos riesgos, proteger los medios de vida, y responder a los desastres potenciales. Esta perspectiva enfatiza en los procesos de planificación territorial, pero también los mecanismos de prevención y regulación en lugares sensibles, vulnerables o peligrosos para “gestionar” los riesgos, así como en los mecanismos de compensación por daños y pérdidas cuantificables. Es decir, se configuran un conjunto de discursos, instituciones, regulaciones e instrumentos mediante los cuales la atención a los desastres y las emergencias adquiere prevalencia como ámbito de gestión para la adaptación al cambio climático.

Los campos discursivos dominantes traen consigo tecnologías de gobierno que extraen su fuerza narrativa de los compromisos globales, pero se confrontan con las prácticas a escala nacional y local. La forma en que se estructuran y funcionan estos discursos, a través del compromiso de los Estados, da lugar a una forma de colonialidad epistémica en los instrumentos de política pública. Se hace difícil pensar y actuar fuera de estos marcos, para formular agendas alternativas, basadas en experiencias situadas y liberadas de los límites que impone el espacio internacional del discurso ambiental.

Una comprensión crítica de la gubernamentalidad del riesgo de desastres en un clima cambiante debe trascender la dimensión prospectiva las evaluaciones de impacto del clima futuro o la modelación de costes económicos de los fenómenos climáticos, para

abarcar un cuestionamiento más sólido de las causas estructurales de la vulnerabilidad. Mientras tanto, las disputas subalternas se mezclan con lo que es posible, al tiempo que perturban el lenguaje y replantean el significado de los discursos de adaptación climática.

REFERENCIAS

Alcántara-Ayala, I. (2019). Time in a bottle: Challenges to disaster studies in Latin America and the Caribbean. *Disasters*, 43(S1), S18-S27. <https://doi.org/10.1111/disa.12325>

Almeida, M. D., Eguino, H., Reino, J. L. G., & Radics, A. (2022, June). Decentralized governance and climate change in Latin America and the Caribbean. In *Proceedings of the 2022 ICePP-World Bank Public Finance Conference*, Atlanta, GA, EUA.

Almeida, P., González Márquez, L. R., & Fonsah, E. (2024). The forms of climate action. *Sociology Compass*, 18(2), Artículo e13177. <https://doi.org/10.1111/soc4.13177>

Aykut, S. (2020). *Climatiser le monde*. Quae. <https://www.quae.com/produit/1622/9782759230945/climatiser-le-monde>

Birkmann, J., & von Teichman, K. (2010). Integrating disaster risk reduction and climate change adaptation: Key challenges—scales, knowledge, and norms. *Sustainability Science*, 5(2), 171-184. <https://doi.org/10.1007/s11625-010-0108-y>

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (2014). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2nd ed.). Routledge.

Caldas, E. de L., & Massardier, G. (2020). La climatisation des politiques dans un contexte de fragmentation et sectorialisation des agendas et de la mise en œuvre des instruments. *Confins*, (46), 1-20. <https://doi.org/10.4000/CONFINS.31691>

Cardona, O. D. (2012). Un marco conceptual común para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: Encuentros y desencuentros de una iniciativa insoslayable. In F. Briones (Ed.), *Perspectivas de investigación y acción frente al cambio*

climático en Latinoamérica (pp. 13-37). La Red; Centro de Investigación en Gestión Integral de Riesgos.

Carrión, A., & Rebotier, J. (2025). Aproximaciones al urbanismo climático: Respuestas fragmentadas desde las ciudades andinas. In F. C. Mena & J. P. Pinto-Vaca (Eds.), *La reinención de lo urbano: Las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI* (pp. 103-129). Instituto di Studi Politici “S. Pio V”; FLACSO Ecuador.

Comisión Europea. (2019). *Avances en la acción climática de América Latina: Contribuciones nacionalmente determinadas al 2019* (Serie de Estudios Temáticos EUROCLIMA+ 13). Unidade de Operações Regionais: América Latina Continental e o Caribe.

Comunidad Andina. (2017). *Estrategia andina para la gestión del riesgo de desastres – EAGRD - Decisión 819*. Secretaría General de la Comunidad Andina. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2017522151956ESTRATEGIA%20ANDINA.pdf>

Dean, M. (2009). *Governmentality: Power and rule in modern society* (2nd ed.). Sage.

Dussel, E. (1994). *1492: El encubrimiento del otro: Hacia el origen del mito de la modernidad*. Plural Editores.

Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Routledge.

Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis. In J. P. Gee & M. Handford (Eds.), *The Routledge handbook of discourse analysis* (pp. 9-20). Routledge.

Field, C. B., Barros, V., Stocker, T. F., & Dahe, Q. (Eds.). (2012). *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: Special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139177245>

Foucault, M. (2000). Governmentality. In J. D. Faubion (Ed.), *Power: Essential works of Foucault, 1954-1984* (pp. 201-222). New York Press.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Fondo de Cultura Económica.

García-Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, (19), 11-24.

García-Acosta, V. (2018). Vulnerabilidad y desastres: Génesis y alcances de una visión alternativa. In M. G. de la Rocha & G. A. Saraví (Eds.), *Pobreza y vulnerabilidad: Debates y estudios contemporáneos en México* (pp. 212-239). CIESAS.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2022). *Disaster risk management in Latin America and the Caribbean region: GFDRR country notes*. The World Bank. <https://dipecholac.net/docs/files/521-drm-lac-countryprograms.pdf>

Grant, S., Tamason, C. C., & Jensen, P. K. M. (2015). Climatization: A critical perspective of framing disasters as climate change events. *Climate Risk Management*, 10, 27-34. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2015.09.003>

Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 237, 128-146. <https://www.nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progresismo-sudamericano/>

Hrabanski, M., & Montouroy, Y. (2022). Les “climatisations” différenciées de l’action publique: Normaliser l’étude du problème “changement climatique”. *Gouvernement et Action Publique*, 11(3), 9-31. <https://doi.org/10.3917/GAP.223.0009>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad*. Organización Meteorológica Mundial.

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Global warming of 1.5°C: IPCC special report on impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157940>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Climate change 2022 – Impacts, adaptation and vulnerability: Working group II contribution to the sixth assessment report*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>

Jackson, G., N’Guetta, A., de Rosa, S. P., Scown, M., Dorkenoo, K., Chaffin, B., & Boyd, E. (2023). An emerging governmentality of climate change loss and damage. *Progress in Environmental Geography*, 2(1-2), 33-57. <https://doi.org/10.1177/27539687221148748>

Jessop, B. (2008). *State power: A strategic relational approach*. Polity Press.

Klein, R. J. T., Schipper, E. L. F., Vulturius, G., Thomalla, F., & Johnson, K. (2015). *Climate change and disaster risk reduction*. Stockholm Environment Institute.

Lavell, A. (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: Problemas y conceptos: Hacia la definición de una agenda de investigación. In M. A. Fernández (Ed.), *Ciudades en riesgo: Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina* (pp. 21-59). La Red.

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>

Lefort, I. (2010). A quel prix la géographie est-elle soluble dans l’éthique? *Géographie et Culture*, (74), 11-25.

Lyster, R. (2020). Climate negotiations. In P. Tortell (Ed.), *Earth 2020: An insider’s guide to a rapidly changing planet* (pp. 151-160). Open Book Publishers. <https://doi.org/10.11647/obp.0193>

Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. La Red.

Ministerio del Ambiente del Perú. (2018). *Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático*. <https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp->

content/uploads/sites/127/2018/12/REGLAMENTO-DE-LA-LEY-MARCO-SOBRE-CAMBIO-CLIMATICO_20.12.pdf

Montero, R. D. P. A., & Veramatus, M. P. G. (2023). *LEDSenLAC 2022: Hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima en Latinoamérica y el Caribe* (4th ed.). Libélula Comunicación.

Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354-365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>

Porto de Oliveira, O., & Maillet, A. (2024, November 12). Expanding the frontiers of research on climate public policy in Latin America: Issues, cases, and approaches. *Revista de Administração Pública*. <https://periodicos.fgv.br/rap/announcement/view/351>

Porto de Oliveira, O., & Pal, L. A. (2018). New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: Agents, spaces, resistance, and translations. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 199-220. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180078>

Quijano, A. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. In S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Pontificia Universidad Javeriana; Siglo del Hombre Editores.

Revet, S. (2021). The international world of disasters: Beyond reflexivity, surpassing naturalism? In J. Rebotier (Coord.), *Risks and the Anthropocene: Alternative views on the environmental emergency* (pp. 99-117). ISTE; Wiley.

Revet, S., & Metzger, P. (2024). Acteurs et discours de la réduction de la vulnérabilité: De l'international au local. In S. Rufat & P. Metzger (Eds.), *Vulnérabilité, territoire, population: De la critique aux politiques publiques* (pp. 249-271). ISTE.

Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the State: Problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205. <https://doi.org/10.4324/9781315094021-9>

Rose, N., O'Malley, P., & Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 83-104.
<https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900>

Santamaría, R. A. (2019). Los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en el neoconstitucionalismo andino: Hacia un necesario y urgente cambio de paradigma. In L. E. Achury, C. Storini, R. M. Dalmau, & F. A. de C. Dantas (Eds.), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático* (pp. 103-125). Universidad Libre.

Stengers, I. (2013). *Au temps des catastrophes: Résister à la barbarie qui vient*. La Découverte.

Tigre, M. A., Urzola, N., & Goodman, A. (2023). Climate litigation in Latin America: Is the region quietly leading a revolution? *Journal of Human Rights and the Environment*, 14(1), 67-93. <https://doi.org/10.4337/jhre.2023.01.04>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia. (2024). *Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo territoriales*. <https://bit.ly/4c5vj8i>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2022). *Words into action: Using traditional and Indigenous knowledges for disaster risk reduction*. <https://www.undrr.org/words-into-action/traditional-and-indigenous-knowledges-drr>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2024a). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR 24)*. <https://www.undrr.org/es/RAR24ALC>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2024b). *Synergizing disaster risk reduction with efforts to build climate resilience*. <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/drr-focus-areas/climate-action-and-disaster-risk-reduction>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2024c). *Words into action: The science-policy-society ecosystem for disaster risk reduction*.

<https://www.undrr.org/publication/words-action-guidelines-science-policy-society-ecosystem-disaster-risk-reduction>

Wen, J., Wan, C., Ye, Q., Yan, J., & Li, W. (2023). Disaster risk reduction, climate change adaptation and their linkages with sustainable development over the past 30 years: A review. *International Journal of Disaster Risk Science*, 14(1), 1-13. <https://doi.org/10.1007/s13753-023-00472-3>

Andrea Carrión

Doctora en Geografía por la Universidad de Carleton; Coordinadora de Alianzas, Proyectos y Movilidad Internacional y Profesora Invitada del Departamento de Economía, Ambiente y Territorio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador). E-mail: acarrionh@flacso.edu.ec

Julien Rebotier

Doctor en Geografía, egresado del Instituto de Altos Estudios para América Latina (Universidad Sorbonne Nouvelle); Investigador a tiempo completo en el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia (CNRS); Director del Laboratorio TREE – UMR 6031 (Bayonne, Pau). E-mail: julien.rebotier@cnrs.fr

DECLARACION DE CONTRIBUCION DE LOS AUTORES

Andrea Carrión: Conceptualización (Igual); Selección de datos (Superior); Análisis formal (Superior); Investigación (Superior); Metodología (Igual); Supervisión (Superior); Validación (Igual); Visualización (Superior); Borrador del escrito original (Superior); Revisión del escrito y edición (Igual).

Julien Rebotier: Conceptualización (Igual); Selección de datos (Soporte); Análisis formal (Soporte); Investigación (Soporte); Metodología (Igual); Supervisión (Soporte); Validación (Igual); Visualización (Soporte); Borrador del escrito original (Soporte); Revisión del escrito y edición (Igual).

DECLARACION DE CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

DECLARACION DE DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS DE INVESTIGACION

Todo el conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio fue publicado en el propio artículo.

DECLARACION DE USO DE IA

Se utilizaron las herramientas de inteligencia artificial Le Chat Mistral y Grammarly para asistir en la traducción del español al inglés y en la revisión gramatical del texto.

AGRADECIMIENTOS

Andrea Carrión agradece a Urban Studies Foundation que otorgó una beca de estancia internacional en el Laboratorio TREE (USF-INT-230901).

APÉNDICE

REFERENCIAS A NORMATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Bolivia

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2012). *Ley N° 300, ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para vivir bien*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N300.html>

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2014). *Ley N° 602, ley de gestión de riesgos*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N2342.html>

Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra de Bolivia. (2023). *Política plurinacional do cambio climático*. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. <https://bit.ly/3Mm7vTm>

Estado Plurinacional de Bolivia. (2017). *Programa nacional de gestión de riesgos 2017–2021*. Ministerio de Defensa; Viceministerio de Defensa Civil. https://www.preventionweb.net/files/74876_pngrd2017.pdf

Estado Plurinacional de Bolivia. (2022). *Contribución nacionalmente determinada 2021–2030*. Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CND%20Bolivia%202021-2030.pdf>

Ministerio de Defensa de Bolivia. (2016). *Lineamientos básicos y herramientas para la elaboración del plan de emergencia municipal* (Serie Municipios No. 4). Viceministerio de Defensa Civil. <https://bit.ly/46i2UZ8>

Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia. (2016). *Lineamientos metodológicos para la formulación de planes de gestión territorial comunitaria para vivir bien (PGTC)*. <https://mpd.planificacion.gob.bo/uploads/PGTC5F.pdf>

Colombia

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. Diario Oficial No. 48.411. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>

Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*. Diario Oficial No. 50.680. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87765>

Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2169 de 2021, ley de acción climática*. Diario Oficial No. 51.818. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30043747>

Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2016). *Plan nacional de adaptación al cambio climático: Reduciendo los impactos del clima en el desarrollo de Colombia*. Gobierno de Colombia. <https://bit.ly/4kP3oeY>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2020). *Contribución nacionalmente determinada de Colombia (NDC)*. Gobierno de Colombia. <https://bit.ly/3ZSslg9>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Guía para la formulación e implementación de los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales (PIGGT)*. Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo. <https://bit.ly/4c9320K>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia. (2016). *Plan nacional de gestión del riesgo de desastres 2015-2025*. Presidencia de la República. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/documents/pngrd-2015-2025-version-preliminar.pdf>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia. (2018). *Guía técnica para la integración de la variabilidad climática con la gestión del riesgo de*

desastres a nivel territorial. Subdirección para la Reducción del Riesgo. <https://pubhtml5.com/pxou/ikdb/basic/>

Unidad Nacional para para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia. (2020). *Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo territorial 2020-2023*. <https://bit.ly/4cGo3Qn>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia. (2023). *Actualización do plano nacional de gestão do risco de desastres*. <https://bit.ly/4b8Ux3J>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia. (2024). *Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo territoriales*. <https://bit.ly/4c5vj8i>

Ecuador

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código orgânico del ambiente*. Registro Oficial Suplemento 983. <https://bit.ly/4s8Xwjq>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Ley orgânica para la gestión integral del riesgo de desastres*. Registro Oficial Suplemento 488. <https://bit.ly/3OqrjFL>

Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2014). *Lineamientos para planes de cambio climático en gobiernos autónomos descentralizados*. Acuerdo Ministerial 137, Registro Oficial 287. <https://bit.ly/4rpjtuu>

Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2019). *Herramienta para la integración de criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial*. Subsecretaria de Cambio Climático. <https://bit.ly/4rpjpLg>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador. (2012). *Política de estado la estrategia nacional de cambio climático 2012-2025*. Acuerdo Ministerial 95, Registro Oficial Edición Especial 9. <https://bit.ly/3Mm70bW>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador. (2019). *Primera contribución determinada a nivel nacional del Ecuador*. República del Ecuador. <https://bit.ly/3MBnltl>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador. (2023). *Plan nacional de adaptación al cambio climático 2023-2027*. <https://bit.ly/4crSYAb>

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias del Ecuador. (2019a). *Lineamientos para incluir la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)*. <https://bit.ly/4rupmq9>

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias del Ecuador. (2019b). *Plan nacional integral de seguridad: Plan específico de gestión del riesgo 2019-2030*. <https://bit.ly/3ZMnQDQ>

Peru

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Perú. (2016). *Guía metodológica para elaborar el plan de prevención y reducción del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno*. Presidencia del Consejo de Ministros. <https://bit.ly/4c3jEqB>

Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley N° 29664, ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29664.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2018). *Ley N° 30754, ley marco sobre cambio climático*. Diario Oficial El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/423491/Ley_N__30754.pdf

Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú. (2022). *Plan nacional de gestión del riesgo de desastres (PLANAGERD)*. Presidencia del Consejo de Ministros. <https://bit.ly/4qUmRwd>

Ministerio del Ambiente del Perú. (2015). *Estrategia nacional ante el cambio climático*. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ENCC-FINAL-250915-web.pdf>

Ministerio del Ambiente del Perú. (2020a). *Contribuciones determinadas a nivel nacional del Perú: Reporte de actualización periodo 2021-2030*. Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático. <https://bit.ly/4rZZceP>

Ministerio del Ambiente del Perú. (2020b). *Plan nacional de adaptación al cambio climático del Perú (NAP)*. <https://bit.ly/4kV8zdI>

Ministerio del Ambiente del Perú. (2022). *Lineamientos metodológicos para la formulación y actualización de planes locales de cambio climático*. Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales. <https://bit.ly/4kV8AhM>

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2021). *Política nacional de gestión del riesgo de desastres al 2050*. <https://bit.ly/3Osa3zT>

Este preprint fue presentado bajo las siguientes condiciones:

- Los autores declaran que se obtuvieron los términos necesarios del consentimiento libre e informado de los participantes o pacientes en la investigación y se describen en el manuscrito, cuando corresponde.
- Los autores declaran que la preparación del manuscrito siguió las normas éticas de comunicación científica.
- Los autores declaran que son conscientes de que son los únicos responsables del contenido del preprint y que el depósito en SciELO Preprints no significa ningún compromiso por parte de SciELO, excepto su preservación y difusión.
- Los autores declaran que los datos, las aplicaciones y otros contenidos subyacentes al manuscrito están referenciados.
- El manuscrito depositado está en formato PDF.
- Los autores declaran que la investigación que dio origen al manuscrito siguió buenas prácticas éticas y que las aprobaciones necesarias de los comités de ética de investigación, cuando corresponda, se describen en el manuscrito.
- Los autores declaran que una vez que un manuscrito es postado en el servidor SciELO Preprints, sólo puede ser retirado mediante solicitud a la Secretaría Editorial deSciELO Preprints, que publicará un aviso de retracción en su lugar.
- Los autores aceptan que el manuscrito aprobado esté disponible bajo licencia [Creative Commons CC-BY](#).
- El autor que presenta el manuscrito declara que las contribuciones de todos los autores y la declaración de conflicto de intereses se incluyen explícitamente y en secciones específicas del manuscrito.
- Los autores declaran que el manuscrito no fue depositado y/o previamente puesto a disposición en otro servidor de preprints o publicado en una revista.
- Si el manuscrito está siendo evaluado o siendo preparando para su publicación pero aún no ha sido publicado por una revista, los autores declaran que han recibido autorización de la revista para hacer este depósito.
- El autor que envía el manuscrito declara que todos los autores del mismo están de acuerdo con el envío a SciELO Preprints.