

CARED Me permito presentar un aspecto distinto a los que normalmente tratan los investigadores de desastres. En lugar de averiguar la manera en que las sociedades responden a los terremotos o a los *eventos* (antes, durante o después de que ocurran), quisiera preguntar cómo interpreta la sociedad el *significado* que se le asigna a la amenaza sísmica. ¿Qué definición le otorga la sociedad a los terremotos y cuáles son las consecuencias de dicha definición? Tengo especial interés en el tratamiento dado por las instituciones del Estado a la amenaza sísmica. Lamentablemente no estoy en condiciones de ofrecer una teoría completa sobre la amenaza sísmica como un fenómeno social y político. En este momento sólo presento el perfil de una teoría y algunas ilustraciones, más que datos basados en una nación (Estados Unidos).

Mis comentarios serán breves y divididos en cuatro temas: el *contexto cultural*, bajo el cual se define la amenaza sísmica en los Estados Unidos; el *proceso*, que consiste en producir y mantener la definición de terremoto dentro de dicho contexto; el *producto* del proceso de definición; y la *explicación* del estado en que se encuentra la amenaza sísmica en los Estados Unidos. Detrás de mis comentarios existen dos preguntas relacionadas entre sí: ¿Por qué existe tan poca atención y preocupación pública sobre la amenaza sísmica en los

Estados Unidos si se le compara con otros peligros? y ¿Por qué, a pesar de la virtual ausencia de demandas de acción, ha surgido tanta actividad gubernamental en favor de esta amenaza durante las últimas dos décadas?

Contextos culturales

Como es el caso de otras naciones desarrolladas, en los Estados Unidos los terremotos generalmente son vistos como actos de Dios, a diferencia de otras catástrofes que se asocian con acciones humanas. En su libro sobre riesgos, recientemente traducido, Niklas Luhmann (1993) hace una distinción entre el "peligro" y el "riesgo". Según Luhmann, el "riesgo" es un futuro daño vinculado casualmente a una previa decisión humana. El "peligro" es el daño atribuido a un "ambiente" impersonal. Vale decir, es posible tomar una decisión distinta para evitar el riesgo, más no así el peligro. (Luhmann 1993: 21-22). En los Estados Unidos, la amenaza sísmica aún representa un peligro; el público en general interpreta dicha amenaza como un riesgo. Varios investigadores (especialmente Kresp, 1989) han dedicado mucho tiempo a establecer si todavía tiene sentido diferenciar entre una amenaza natural y una tecnológica. Al exterior de la comunidad investigadora, es fundamental establecer la diferencia cultural entre los peligros supuestamente causados por seres humanos y los que no lo son, para definir el trato que reciben las distintas amenazas de parte de la sociedad, así como de la maquinaria estatal.

Las catástrofes que supuestamente son el resultado de desastres causados por la naturaleza más que por la humanidad, son objeto de distintos argumentos públicos. En primer lugar, en los debates se utiliza la retórica de la racionalidad más que la retórica de la moralidad (Best, 1990; ver también Ibarra y Ktsuse, 1993). La atención se centra en las fuerzas seculares. Por otro lado, las amenazas tecnológicas como los accidentes nucleares y los desastres químicos sugieren la presencia de la maldad, según Mary Douglas (Douglas y Wildavsky, 1982). En segundo lugar, las consecuencias de una serie de desastres ocurridos dentro de un período relativamente corto (e.g. el Huracán Andrew, las inundaciones del Río Mississippi y el terremoto de Northridge) son muy distintas a las de una serie de contratiempos ocurridos en una planta nuclear, o las repetidas tragedias que involucran a aviones del mismo tipo como el Boeing 757, por ejemplo (Stallings, 1990). Un sistema de fe religiosa podría encontrar un mensaje en el primer punto y culpar al gobierno solamente en relación al segundo punto. Cuando los ciudadanos encuentran fallas gubernamentales en los desastres naturales, las críticas tienden a ser muy selectivas y basadas en ciertos descuidos en la organización, como la falta de ayuda u otro servicio (e.g. Stallings y Quarantelli, 1985; Wolensky, 1983).

En resumen, la capacidad de movilización del pueblo para actuar frente a la amenaza de un terremoto se ve reducida cuando colocamos a los terremotos en el dominio de la naturaleza y no en el de la acción humana. Así, por ejemplo, se desvincula a la amenaza de las decisiones sobre el desarrollo de la tierra. Se evita la creación de un vínculo entre las decisiones presupuestales del gobierno y la amenaza. Se resta importancia a la conexión entre las preferencias del elector y los niveles del riesgo. Una definición naturalista de la amenaza sísmica entre el público en general aumenta la posibilidad de la inactividad política, que muchos expertos definen como "apatía pública".

Proceso

Hoy en día en los Estados Unidos, la reducción del riesgo sísmico es auspiciada por el gobierno antes que por un movimiento social masivo preocupado por lograr la concientización y un cambio en el comportamiento del pueblo. En términos estructurales, es una especie de red conformada por *burócratas*, que trabajan en entidades gubernamentales, y *tecnócratas*, que mayormente son científicos gubernamentales o investigadores académicos, vinculados unos a otros por intermedio de comités, paneles y talleres. La recaudación de fondos consiste en ejercer presión para conseguir mayores asignaciones presupuestales, en lugar de solicitar donaciones por intermedio de la comunicación telefónica o escrita (los desastres ocasionados por un terremoto brindan una buena oportunidad para recaudar fondos). La contratación de nuevos empleados ocurre a causa de la designación de nuevos puestos en el caso de los burócratas y el cultivo de nuevos intereses en el caso de investigadores académicos. No existen campañas masivas para captar asociados. Como en la mayoría de las coaliciones, el liderazgo es informal, sin ninguna cadena de mando sólida. Los administradores de programas sísmicos en la Federal Emergency Management Agency (FEMA), en el U.S. Geological Survey (USGS) y en las agencias de recaudación de fondos para investigación, como son el Geological Survey y la National Science Foundation (NSF), establecen la orientación del movimiento en el corto plazo. Los objetivos para el largo plazo son establecidos oficialmente por el Presidente, los integrantes de su Gabinete y los legisladores en el Congreso. Sin embargo, en muchos casos importantes directivas políticas son el resultado del trabajo de los comités y paneles del movimiento.

En los Estados Unidos el movimiento encargado de la amenaza sísmica utiliza dos recursos fundamentales. Uno es su base institucional, i.e., la ubicación de las actividades antisísmicas dentro de los presupuestos de varias organizaciones públicas y organizaciones sin fines de lucro. El otro recurso es el juicio de sus integrantes más visibles: los científicos expertos en la tierra. Debi-

do a la naturaleza de este recurso, la estrategia del movimiento ha sido promover el cambio voluntario de las metas establecidas. Sus principales tácticas incluyen el ofrecimiento de recursos económicos sin apoyar la producción y distribución de información técnica. Sus metas varían; las metas federales han sido primordialmente orientadas hacia el Estado y los gobiernos locales, mientras que las metas de los gobiernos locales han sido orientadas hacia los hogares.

Los opositores del movimiento encargado de amenazas sísmicas son tanto visibles como invisibles. Los opositores visibles incluyen a los propietarios de establecimientos comerciales e intereses locales. Los opositores invisibles son los opositores *potenciales*, que son mucho más numerosos e incluyen a ciudadanos comunes que descartan las amenazas sísmicas bajo la presión de lo que ellos consideran preocupaciones más urgentes. Muy poca gente apoya al movimiento, aunque éste ha encontrado algunos "amigos con mucha influencia". Un ejemplo es el anterior alcalde de Los Angeles, Tom Bradley; otro es el parlamentario George Brown de California. El apoyo a medias a veces ocasiona situaciones conflictivas, cuando se utiliza una amenaza sísmica estratégicamente para promover otro objetivo, como la oposición al poder nuclear (por ejemplo, ver Hill, 1992). Una vez que