

LOS RIESGOS Y LA REALIDAD URUGUAYA*

José da Cruz

La normalidad implica riesgos. Algunos los aceptamos, como cuando realizamos viajes o nos exponemos al peligro en el tráfico o los deportes, otros nos son impuestos por la realidad económica y social, pero la mayoría están más allá de nuestras posibilidades de elección o control: son componentes de la normalidad misma.

En este artículo analizaremos la relación entre la sociedad y los riesgos, la elaboración reflexiva sobre los mismos y las pautas generales para convivir con ellos. También comentamos algunas situaciones de actualización de riesgos en nuestro país durante los últimos años.

Definición de riesgo

El diccionario *VOX on-line* dice que riesgo es “Contingencia o proximidad de un daño” y como sinónimo sugiere exposición, peligro. “Peligro es una contingencia inminente o muy probable, en tanto que riesgo y exposición pueden expresar desde la mera posibilidad a diversos grados de probabilidad”.

Por un lado, el riesgo se caracteriza como contingencia -”posibilidad de que una cosa suceda o no suceda”- y como peligro o exposición al peligro. Por otro, implica la noción de mal, de inconveniente, de posible causa de pérdidas. En el campo más restringido de las ciencias sociales, Daniel Dory (1985) define el riesgo como la **posibilidad de enfrentarse a peligros y daños o de estar expuesto a ellos, y el grado de gravedad de esta exposición**. Toda área donde ocurren desastres está sujeta a la acción de factores de riesgo, pero se necesitan determinadas circunstancias para que los factores sean activados y causen daños. Es decir, el riesgo en sí mismo no es necesariamente un peligro, sino la posibilidad del peligro, y “el grado de gravedad de la exposición” se puede evaluar, si bien la calificación es muy difícil.

Timothy O’Riordan divide los riesgos en riesgos naturales y riesgos de origen social o humano. Así, sugiere que “hazard” (en el sentido de factor riesgoso, amenaza) se utilice para eventos naturales como erupciones volcánicas, inundaciones, tormentas y similares, reservando la denominación “riesgos tecnológicos o ambientales” para lo que dependa del desarrollo social.

La actualización o concreción de un riesgo ocasiona un desastre solamente si la población no tiene medios de enfrentar los efectos de su acción, es decir, si la población es vulnerable. De acuerdo a este razonamiento, los efectos de un riesgo natural variarán según las condiciones de vida locales. Por el contrario, los riesgos ambientales -humanos o tecnológicos- no dependen necesariamente de la vulnerabilidad local, pues sus causas y posibles consecuencias pueden ser globales o regionales. Estos riesgos se caracterizan también por el grado considerable de cuestionamientos científicos acerca de sus causas, efectos y probabilidades de ocurrencia, que es mucho mayor que para el caso de agentes naturales.

La sociedad y los riesgos

La vida es un proceso permanente de interacción con el medio; de esta interacción surge la experiencia y de ella el conocimiento. Mediante un proceso de prueba y error, reflexión y nueva prueba, la sociedad construye una praxis. Esta praxis abarca de lo más concreto (por ejemplo, cómo utilizar un martillo) hasta lo más abstracto (por ejemplo, establecer el derecho de propiedad o discutir la existencia de Dios). Mientras la experiencia no es elaborada en la praxis no se transforma en conocimiento.

La reflexión sobre los riesgos es parte del proceso de la praxis, pero es diferente la posibilidad de reflexionar sobre riesgos de origen natural o de origen tecnológico. Una población afectada por tormentas costeras o

(*) pp. 57 a 82. En “Políticas ambientales en Uruguay”, E. Gudynas (compilador), Coscoroba, Montevideo, 2001.

terremotos “sabe” que estos fenómenos sobrevienen a intervalos, pero ¿qué pasa si el riesgo deriva de una central nuclear o de una industria química? En ese caso no es fácil determinar el factor riesgoso, la posibilidad de su actualización o la gravedad de eventuales daños. La población depende del concurso de expertos y la palabra de las autoridades.

Visto desde este ángulo, **un riesgo es un producto de la cultura**. Si la sociedad no considera que determinado factor implica riesgos, el riesgo no existe. Hasta hace algunas décadas las radiaciones no eran consideradas riesgosas y cuentan las crónicas que cuando se inventaron los aparatos de radiografía los elegantes de París se sacaban placas como una especie de retrato, pero hoy nadie lo haría. Una discusión contemporánea es si la acción de los campos magnéticos o eléctricos sobre el organismo humano tiene o no consecuencias negativas.

La praxis social, modificando el medio, modifica los riesgos y -los conozca o no- puede agravar o disminuir su peligrosidad. Pensemos en el conjunto de infraestructuras y sistemas interactuantes -cada uno con sus riesgos propios- necesarios para el funcionamiento de una gran ciudad. Geipel (1987) llama nuestra atención sobre la cantidad de riesgos implícitos en aeropuertos, refinerías, puentes, túneles, diques, estadios, centrales nucleares, depósitos de residuos tóxicos, industrias químicas y los necesarios transportes que los unen.

Mientras el riesgo está en latencia convivimos con él, pero ¿cuántos riesgos en latencia estamos dispuestos a aceptar en nuestro entorno? Si las amenazas son demasiadas, la sociedad decidirá modificar la normalidad para disminuirlos. En los cálculos económicos se equilibran cuidadosamente la aceptación de los riesgos con la posibilidad de ganancias, sobre todo cuando intereses locales deben ceder ante otros intereses más poderosos, nacionales o globales. Aquí surgen factores políticos y culturales a la luz, pues se trata de elegir entre diferentes posibilidades.

Percepción de los riesgos en Uruguay

En nuestro país, cada vez con más frecuencia, estallan polémicas públicas sobre riesgos. La discusión en torno a las plantas de procesamiento de residuos hospitalarios mantiene su actualidad, la masiva intoxicación con plomo se ha instalado en la conciencia general y cada pocas semanas surge una denuncia o un movimiento de protesta ante contaminación industrial o casos similares.

La situación es relativamente novedosa y algunos autores lo relacionan con el surgimiento del ambientalismo. Entre 1990 y 1998 se desarrollaron por lo menos cincuenta conflictos ambientales de variada intensidad en diferentes zonas del país, los cuales han sido analizados por Santandreu y Gudynas (1998).

A mediados de 1997, el Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable realizó un debate sobre riesgos y los temas resaltados por los participantes se resumen en el cuadro 1. Los casos se refirieron a riesgos de origen tecnológico. Pocas veces, si alguna, aparecen consideraciones sobre riesgos implícitos en el clima o la morfología del territorio. Si bien en Uruguay no hay terremotos o cataclismos espectaculares casi cada año las inundaciones por lluvias cobran alguna víctima mortal y dañan viviendas, y se forman tormentas de viento con proporciones de huracán. Hay sensibilidad ante algunas amenazas y una descalificación notoria del grado de peligrosidad de otras. Tal vez se considere que “no hay nada que hacer” en cuanto a los riesgos naturales pero es posible intervenir en los tecnológicos; tal vez los tecnológicos sean mucho más agudos y concretos a nivel local.

A pesar de que estos ejemplos son escasos, surge la convicción de que la opinión pública considera las reglas y la adjudicación de responsabilidades en el aparato estatal como confusas, y que los controles son débiles. Parece ser que la conciencia sobre riesgos y conservación ambiental no está desarrollada con amplitud pero es notoria la preocupación ante hechos puntuales, demostrada por el surgimiento de grupos de interés cuando un emprendimiento o situación se considera contaminante.

El derrame de petróleo del San Jorge

Consideremos como ejemplo el accidente del petrolero San Jorge. El hecho, ocurrido el 8 de febrero de 1997, tuvo importantes consecuencias ambientales en la costa este del país. Ese día el buque tanque chocó con una roca hasta entonces desconocida y se produjo un derrame que alcanzó Punta del Este y la isla de Lobos. El

accidente dejó en evidencia importantes falencias institucionales en cuanto a manejo de riesgos y la escasa conciencia ambiental de las instancias que toman decisiones (Gudynas, 1997).

Por otra parte el gobierno, los medios de comunicación y la sociedad civil reaccionaron ante el accidente recién cuando sintieron afectado un valor simbólico, el turismo en Punta del Este, pero no antes. El daño a la ecología marina no generó interés mientras se creyó que el derrame derivaría hacia alta mar.

El accidente ocurrió en la zona argentino-uruguaya de prohibición de actividades contaminantes y desde el primer momento la crisis fue enfrentada con recursos nacionales e internacionales. Cinco días más tarde las primeras manchas de crudo llegaron a la costa y recién en ese momento se informó de manera oficial a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) de lo ocurrido. En ese momento se informó también al INAPE y el Sistema Nacional de Emergencias (SNE) fue convocado.

A una semana de comenzado el proceso, se constató que el 40% de las costas de la isla de Lobos había sido afectado, así como 30.000 animales. Sin embargo, el informe oficial sobre estos hechos recién se haría público quince días después. Por esas fechas comenzó la polémica política en torno al manejo de la crisis. La Prefectura Nacional Naval (PNN) fue criticada por su lento accionar y se pidió la renuncia del ministro de Medio Ambiente. Un Comité de Crisis (probablemente otra denominación para SNE) determinó que la crisis estaba resuelta.

Sin embargo, en días subsiguientes, se produjeron más daños y derrames, la prensa informó que morirían 5.000 lobos, noticia que causó gran impacto en la opinión pública. Según Gudynas (1997) el proceso del desastre entró entonces en una segunda fase, “la crisis de los lobos marinos”. Los animales dañados fueron otro símbolo, así como anteriormente el turismo, que generó reacciones en el público y la prensa.

Un punto alto en esta segunda etapa fue la concurrencia conjunta de cinco ministros a la comisión de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la cámara de Diputados, hecho insólito en la vida política del país.

Justo en medio de la crisis caducaron dos convenios de indemnización por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos a los que Uruguay había adherido, y la desprotección del país ante estos daños fue también objeto de debate. A comienzos de marzo el senado ratificó la adhesión de Uruguay a dos convenios internacionales sobre responsabilidad civil ante estos problemas.

En una sociedad con marcados rasgos autoritarios como la nuestra, el manejo informativo no es claro. Por ejemplo, Uruguay realizó una campaña de propaganda turística en la Argentina a cargo de una consultora especializada en lavar imagen. Las autoridades “decretaron” dos veces el final de la crisis, mientras los hechos mostraban otra cosa. En la comparecencia ministerial ante el parlamento se decidió que la reunión fuera secreta y no se llevara versión taquigráfica con el argumento de no hacer pública información que podría servir a Uruguay ante futuras reclamaciones. En los medios de comunicación se expresó disconformidad con la situación informativa: se supo poco y mal. Incluso, la prensa nacional no fue autorizada a acceder a la isla de Lobos, mientras sí se permitía el acceso de medios internacionales. De las fuentes consultadas no surge que haya habido una instancia de información centralizada, ni para su recolección ni para su difusión.

La posibilidad de un derrame de petróleo en aguas uruguayas estaba prevista, pero a pesar de ello faltó claridad en las responsabilidades administrativas. A esto se suma una confusa imagen pública de las autoridades a cargo de problemas ambientales. Desde la visión del hombre de la calle podríamos suponer que el ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) toma a su cargo el manejo de estos problemas, pero esto no es así. Hay dispersión de responsabilidades entre los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca (recursos naturales), de Transporte y Obras Públicas (protección de costas), de Defensa e Interior a cargo de tareas concretas (Prefectura, Armada, Ejército) además de las intendencias departamentales involucradas.

Existe un Sistema Nacional de Control de derrames petroleros a cargo de la Armada, que entró en acción para enfrentar la crisis. Como la crisis afectó recursos de fauna marina el INAPE tuvo competencia directa y por tanto intervino el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Asimismo, puesto que la Dirección de Hidrografía maneja la contaminación de aguas, intervino el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). El nivel local cayó bajo el área de responsabilidades de la Intendencia Municipal de Maldonado.

Recién después, y de modo marginal, intervino el MVOTMA por medio de la DINAMA cuyos marcos legales no le dan más que responsabilidades generales, pese al protagonismo mediático del ministro. El MVOTMA

no tiene participación en el SNE. Otra repartición con responsabilidad y cuya presencia pasó casi inadvertida fue la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MGAP, que tiene a su cargo junto con INAPE el Parque nacional de la isla de Lobos y maneja los recursos de fauna.

La confusión está instalada en la misma estructura administrativa pero en los análisis de desastres se advierten problemas similares con independencia del país de que se trate. La opinión pública uruguaya consideró la reacción oficial como “desordenada y tardía” (Gudynas 1997), pero pocas veces un Estado puede revertir un desastre y ganar en popularidad. Esto no excusa a las autoridades envueltas en la crisis del San Jorge, pero ubica su actuación en un contexto más general.

Las reacciones del público y los medios ante el empetrolamiento y muerte de lobos marinos tuvieron alto contenido sentimental, pero no pueden considerarse un signo de conciencia ecológica generalizada. Hay alta mortandad entre las crías de lobos por causas naturales y cada año se faenan miles de ejemplares. Estos hechos no generan reacción alguna. Tampoco lo hace la actividad legal o furtiva de cazadores, aún si comprometen la supervivencia de especies amenazadas.

Las condiciones de la normalidad y las de un desastre se vivencian a nivel público como si fueran realidades **cuantitativamente** distintas. En realidad, las consecuencias de un desastre deberían considerarse como un aumento **cuantitativo** del número de individuos afectados por circunstancias adversas, pero no de la calidad de estas circunstancias. Hay un divorcio de conciencia cuando estas categorías se aplican a la vida cotidiana y a los desastres. La realidad, normal o anormal, no puede ser más que una.

Las pérdidas cotidianas por hambre, accidentes, enfermedades curables o delitos, se aceptan más o menos pasivamente por el conjunto social. En cambio, cuando un desastre hace que **más individuos que lo habitual se vean afectados**, se adoptan medidas extraordinarias. Lo más efectivo sería adoptar medidas para mitigar de antemano posibles efectos. Tal vez el divorcio de conciencia resida en la dificultad de integrar la prevención y el análisis de riesgos a las tareas normales del desarrollo social y las acciones de gobierno.

Accidentes ambientales durante 1999 y 2000

El cuadro 2 muestra una recopilación de situaciones que comprometieron valores ambientales durante los dos años anteriores. Está basado en el archivo de prensa del Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas y no pretende ser exhaustivo. Lluvias y tormentas ocasionaron miles de damnificados y daños en viviendas, además de un muerto. Entre los riesgos tecnológicos es de notar que se produjeron daños por accidente, pero mucho más por descuidos con el fuego o mal manejo de desechos industriales. Es muy serio el problema de los incendios forestales y de praderas ocasionados por descuido o negligencia y se reproduce año tras año. En un país que ha apostado a la forestación debería fomentarse una mayor conciencia social, empresarial y gubernativa sobre los riesgos de incendio en el medio rural. Hay centenares de incendios forestales por año, el 93% de los cuales se deben a negligencia o impericia en el manejo del fuego para quemar maleza o en campamentos.

Preparación ante los riesgos

La praxis social incluye mecanismos para enfrentar los riesgos y se habla de **manejo** de riesgos. Para el manejo de riesgos primero hay que conocerlos y conocer que un riesgo es, como vimos, una reflexión sobre experiencias anteriores. También es la reflexión lo que lleva a establecer un sistema de prevención. Un sistema de prevención no debe confundirse con la estrategia cultural de enfrentamiento a un desastre -es decir, lo que los afectados o los socorristas habitualmente realizan- sino el resultado de un proceso complicado, largo y conflictivo.

El proceso de identificación de riesgos comienza con la percepción de los mismos. La gente se “siente” en situación de riesgo, “siente” amenazas de diverso tipo, duda de mensajes tranquilizadores, duda de la potencialidad de los riesgos en especial tecnológicos, siente desconfianza ante declaraciones de políticos y expertos. La discusión general sobre temas ambientales se intensifica, las opiniones divergen y esto provoca mayor necesidad de información.

A pesar de todos los recursos que empresas, gobiernos y universidades han destinado a la tecnología, está demostrado que, de todos modos, los errores son inevitables y no es posible encararlos a no ser mediante algún método de prueba, error y corrección. Esto es parte necesaria del proceso de toma de decisiones (Woodhouse 1989). Ante este panorama suele achacarse al factor humano la falla tecnológica, lo que no resuelve nada: ese “factor humano” es tanto el creador como el usuario de la tecnología. La única forma de atenuar los riesgos sería desarrollar tecnologías que se mantuviesen más acá de la barrera de la prudencia. Desde el arranque, esto choca con intereses científicos, militares, políticos y sobre todo económicos, e iría en contra del modelo de desarrollo dominante en el cual toda innovación es un “avance”.

Los riesgos naturales y los de origen tecnológico han sido tratados como problemas separados pero esto ya no es válido. Las consecuencias de las tecnologías y sus productos influyen en el ambiente y modifican los ciclos naturales y por lo tanto los riesgos asociados con ellos. En todo desastre hay una mezcla de componentes tecnológicos y naturales. Esto hace que separar aspectos técnicos y sociales se vuelva imposible. White (1986) insiste en que no se puede confiar solamente en los puntos de vista de los técnicos. Es necesario considerar la opinión de los ciudadanos y también el papel de las estructuras sociales, ya que es en su seno donde se toman las decisiones ante los riesgos.

Ante cada innovación se discute cuál es la medida de **riesgo aceptable**, es decir, cuántos factores riesgosos constituyen el límite máximo posible para la vida normal de la comunidad. La discusión abarca por esta razón problemas relativos al desarrollo industrial y uso del territorio. Un ejemplo muy actual es el de los cultivos transgénicos. Este es un fenómeno reciente: antes, las regulaciones eran decididas entre expertos del gobierno y de la industria. En la medida en que los sistemas industriales crecieron y se hicieron más complejos surgió una opinión pública que también exigió intervenir (Otway 1987).

La superioridad de los expertos fue cuestionada y la búsqueda de soluciones ante riesgos y amenazas comenzó a orientarse hacia la modificación de la normalidad, en busca de formas de desarrollo social democrático y adecuado al entorno ambiental. Algo de ese espíritu puede verse reflejado en documentos de Naciones Unidas, en especial en *Nuestro futuro común* o Informe Brundland o en la Agenda 21.

Sistema Nacional de Emergencia (SNE)

El SNE se creó y reglamentó por el decreto 103/995 del 24 de febrero de 1995, modificado por el decreto 371/995 del 2 de octubre del mismo año. Es una autoridad específica para “planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias /.../ cuando excedan las capacidades propias de los órganos u organismos originariamente competentes” (decreto 371/995).

A nivel local las tareas recaen sobre las autoridades civiles y militares en los departamentos o regiones militares correspondientes. El Sistema, en caso necesario, aporta recursos nacionales. Algunas situaciones recientes en que intervino el SNE fueron la epizootia de aftosa, el tornado que afectó al pueblo de Míguez y las grandes inundaciones en el departamento de Artigas (de Mello, 2001).

Los tres ejemplos caben en la definición de “situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales” que explicita el decreto: “accidentes gravísimos, tormentas que provoquen daños masivos, sequías, inundaciones, plagas, epidemias, incendios, contaminación ambiental, acciones terroristas y otras situaciones excepcionales que causen conmoción social, ocasionadas por fenómenos naturales o la acción humana” (decreto citado).

El SNE se compone de los Comités Departamentales de Emergencia (CDE), la Dirección Técnica y Operativa Permanente (DTOP) y el Consejo Nacional de Emergencias (CNE). El único órgano permanente es la DTOP y los demás son convocados si la situación lo requiere. Es decir que ante una emergencia actúan los organismos especializados (salud, policía, bomberos) y si su capacidad no es suficiente se acude a los CDE (de Mello, 2001).

Los CDE son designado por el Poder Ejecutivo y normalmente lo preside el intendente pero éste puede delegar responsabilidades. Se integra con representantes locales de los ministerios de Defensa e Interior y puede incluir representantes públicos o privados. Los CDE están en comunicación con la DTOP. Si el caso es extremo -nunca ha sucedido- se convoca al CNE, integrado por el secretario de la Presidencia, los comandantes

en jefe de las Fuerzas Armadas, el Consejo de ministros y el director de la DTOP. Cabe notar que el Sistema no tiene autonomía financiera ni presupuesto propio pero puede manejar algunos recursos; la carencia de autonomía financiera significa que su papel es solo de coordinación (de Mello, 2001).

Puede deducirse entonces que el análisis de riesgos y su prevención quedan a cargo de autoridades locales, ya que el SNE no funciona de forma permanente y el análisis y prevención de riesgos sí debe ser permanente. Lleva a cabo tareas de prevención pero a nivel superestructural y de acuerdo a posibilidades ya existentes. Por ejemplo, el SNE ha organizado dos cursos sobre bases administrativas para la gestión de riesgos con el objeto de certificar instructores, patrocinados por OFDA, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (de Mello, 2001).

La existencia de un sistema de coordinación logística y preparación administrativa es importante para el enfrentamiento de situaciones concretas pero esto **no significa que exista un organismo a cargo de prevención, análisis de riesgos y su evaluación**, o el diseño de políticas planificadoras. Estas tareas quedan a cargo de las autoridades correspondientes (DINAMA, MTOP, Salud Pública, Intendencia, bomberos o similares). No existe una instancia abarcadora, de más amplio espectro, a nivel general. Ante la eventualidad de crisis ambientales recordemos que el MVOTMA no es integrante del SNE.

Aspectos comunicativos de la discusión sobre riesgos

Cuando cundió la convicción de que entre la visión de los expertos y la de la ciudadanía existían diferencias evidentes, esas diferencias fueron definidas como falta de comunicación o de diálogo adecuado. Así surgió el estudio de la comunicación de riesgos. Otway sostiene que éste es un campo de acción favorito de las ciencias sociales. La comunicación de riesgos sería un intento de fundamentar en el debate público -con ayuda de la ciencia- la toma de decisiones de empresas o administraciones.

En el debate, los políticos, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de presión o los especialistas en cabildeo necesitan manejar datos científicos para defender su posición. Las empresas crearon departamentos especiales que, entre otros aspectos de la “construcción de imagen”, cubren esa área. También surgieron servicios comerciales de relaciones públicas, marketing y cabildeo. Algunas de estas empresas han crecido fuertemente y se extienden a todo el planeta, como la consultora Burson-Marsteller. La credibilidad se considera un asunto de creación de perfil más que de mantener la veracidad.

Políticas de prevención y manejo de riesgos

Esta es una tarea pública, donde ciencia y opinión, moral y controles efectivos deben combinarse (O’Riordan 1986). Un manejo de riesgos efectivo presupone amplios conocimientos sobre productos y procesos industriales, pero falta transparencia en la información sobre unos y otros, información muchas veces secreta y protegida con celo.

No es posible saber qué riesgos existen en objetivos e instalaciones militares, conocimientos que no están reunidos y son totalmente imposibles de manejar y compartir debido a un planteamiento táctico paradójicamente rubricado “seguridad”. Tanto autoridades como empresas tratarán de calmar posibles inquietudes mediante la creación de mecanismos de control de riesgos, pero éstos quedan a su cargo y separados de las posibilidades de intervención pública. Aquí entran en juego consideraciones estratégicas, políticas y comerciales. Saber a qué nos exponemos debería ser uno de los derechos humanos.

Un esfuerzo sistemático de construcción del manejo de riesgos como disciplina comenzó en 1983 en Estados Unidos, motivado por FEMA, Federal Emergency Management Agency (Autoridad federal de gestión de riesgos). FEMA demostró que en toda política de manejo de riesgos se mezclan tres estrategias posibles:

- Asistir a individuos y organizaciones;
- Consagrar recursos, tiempo y tareas al establecimiento de estructuras y procedimientos organizativos;
- Establecer una pauta de canales de comunicación entre los individuos, las organizaciones y los demás recursos dedicados a la emergencia.

Estas estrategias pueden constituirse en el fundamento de una red organizativa pero el esfuerzo de construir tal red no implica que **ya exista** control de riesgos (Comfort 1988).

Un riesgo está en latencia, pero ante la intervención de factores externos puede cobrar actualidad. Si se desencadena un proceso que ocasione daños sucede lo que llamamos un desastre, pero los riesgos, especialmente los naturales, continúan en latencia después de un desastre. No es fácil reformular los parámetros del desarrollo social para neutralizar su posible acción negativa y hay que utilizar el lapso entre dos desastres como la posibilidad de prevenir y disminuir futuras pérdidas.

La política de prevención debería ser un componente permanente de toda política de desarrollo económico y planificación territorial, pero no es así. El diseño de políticas de prevención y la acción ante desastres suceden en dos mundos diferentes, dice Peter J. May (1988). Las medidas de prevención diseñadas en el mundo de la normalidad dan poco rendimiento político y son relegadas a la retaguardia del trabajo legislativo y de administración. El otro mundo es el de la acción ante el desastre: la acción da visibilidad inmediata y rinde dividendos de protagonismo y popularidad.

Hay renuencia en dedicar recursos y tiempo a las políticas preventivas en el universo cotidiano. Cuando ocurre el desastre se invierten ingentes sumas de dinero y muchos esfuerzos, pero los resultados más allá de la reconstrucción son escasos. Las circunstancias extraordinarias llevan a la adopción de medidas preventivas “póstumas” como reacción condicionada por la catástrofe (May 1988).

La prevención es una de las funciones del manejo de riesgos, e incluye planes para minimizar daños y facilitar las operaciones de respuesta. Lewis (1988) sostiene que los términos **desastre** y **emergencia** son usados como si fueran sinónimos, a pesar de su diferencia. Emergencia se refiere a un proceso completo, mientras que desastre describe aquellas eventualidades con extendidas consecuencias negativas. El manejo de emergencias involucra la asignación de responsabilidades y de toma de decisiones para evitar las consecuencias del desastre, es decir, involucra las disposiciones vigentes en la normalidad.

Gestión de riesgos

Se acostumbra reconocer cuatro fases de actividad en el manejo de riesgos: identificación, estimación, evaluación de su factibilidad como agente de un desastre, y evaluación de los mecanismos de control. Las dos primeras fases -sostiene O’Riordan (1986)- son fundamentalmente herramientas científicas de análisis, pero las siguientes pertenecen a la esfera de las decisiones políticas, los principios morales y la determinación administrativa. Es un procedimiento permanente y a dos niveles. El primer nivel incluye la percepción de un riesgo por individuos particulares o su determinación por científicos. El segundo nivel incluye las medidas necesarias para establecer algún tipo de control social sobre el riesgo identificado.

De la identificación surgen mecanismos de control primario. La acción de estos mecanismos y la discusión en la sociedad, enriquecen el proceso inicial. Así se genera una nueva praxis y el análisis se afina en una segunda instancia en la cual la identificación se profundiza y ajusta con nuevos aportes, los riesgos se analizan y evalúan en profundidad. Más experiencias llevarán a más modificaciones.

El manejo de riesgos tiene la intención de disminuir la incertidumbre, pero todo desarrollo social es -a grandes rasgos- indeterminado. Es ilusorio pensar en calcular y controlar exactamente y por completo todos los factores de riesgo, tan ilusorio como controlar el desarrollo social. Lo único seguro es que en uno u otro campo habrá valores enfrentados, opiniones diferentes y relaciones de fuerza que se harán sentir. Difícilmente se alcance un consenso social en cuanto a un manejo de riesgos basado en principios científicos supuestamente objetivos, pues el grado de certidumbre y conocimiento, en la práctica, no ha sido infalible (Woodhouse 1989).

E. Gudynas presenta el caso de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), obligatorias en Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y señala que el análisis de datos y la toma de decisiones están en manos de una repartición estatal. El experto adquiere entonces un papel protagónico, tanto quien hace el análisis como quien toma las decisiones. En caso de eventuales cuestionamientos también serán expertos quienes avalen a las ONG o grupos ciudadanos. Esto anula todo otro “saber”, pues el parecer de los legos no es tenido en cuenta. Por ejemplo, en la discusión sobre cultivos transgénicos se considera que los ciudadanos no tienen la información

técnica para cuestionar los estudios y por lo tanto niegan la ciencia moderna o se oponen al progreso (Gudynas 2001).

Por otra parte, los puntos de vista de Funtowicz y Ravetz han puesto en cuestión las certidumbres de la ciencia tradicional cuando se trata de comprender sistemas complejos. Una acción sobre un componente del sistema no produce mecánicamente una reacción en un sentido predeterminado, sino que abre un abanico de posibilidades imprevisible. Esto es claramente una evidencia cuando se analizan los sistemas ecológicos (Gudynas 1997 y 2001).

La naturaleza y la sociedad son sistemas complejos pero la ciencia tradicional los considera “posibles de ser analizados y controlados como si fueran ejercicios de los manuales escolares de física”. A pesar de que esta visión está cuestionada es todavía dominante y “utiliza la imagen de ‘ciencia objetiva’ para servir los intereses de aquellos que se benefician de una concepción reduccionista de la sociedad y la naturaleza”. Explicar los fenómenos de alto nivel de complejidad en términos de baja complejidad no puede lograr más que un éxito limitado (Funtowicz y Ravetz, 1996).

El análisis y manejo de riesgos está influido por los mismos factores que determinan el grado de vulnerabilidad y participación de cualquier grupo de la sociedad. La investigación académica resalta la subjetividad - tanto de la opinión pública como de los expertos- cuando se trata de definir o manejar riesgos. Cuanto más confusa y difusa sea la percepción de los mismos, mayor campo de maniobra tendrán quienes quieran intervenir y manipular el debate.

Estos puntos de vista se basan principalmente en la experiencia de países ricos con gobiernos estables, donde diversas corrientes de opinión pueden hacerse oír y tienen los medios económicos y culturales para hacerlo. El manejo de riesgos en países pobres debe confrontar, además de la incertidumbre, debilidades económicas y estructurales, una administración sin recursos para controlar o castigar y una realidad dominada por altos niveles de vulnerabilidad.

Además, la implantación de procesos productivos originados en otro contexto cultural agrava los riesgos. Si el riesgo es una convicción cultural podríamos suponer que en la sociedad donde se desarrolló determinada tecnología también se desarrollaron medidas de precaución ante los riesgos implícitos en ella, pese a que desastres como el de Chernobil demostrarían lo contrario. Toda transferencia tecnológica tendría que incluir la comprensión de los riesgos implícitos y las políticas de prevención correspondientes. Esto es, junto a la tecnología habría que importar un contexto cultural, tarea lógicamente imposible.

La transferencia tecnológica no es un proceso democrático y transfiere riesgos pero no las condiciones adecuadas para enfrentarlos. El estándar de las instalaciones en los países pobres suele ser inferior o muy inferior al de las industrias originarias. Hay dos varas para medir el mismo fenómeno y no es seguro que las mismas regulaciones de control y seguridad tengan vigencia en ambos ámbitos. Falta de transparencia, presiones económicas, pobreza y dependencia, condicionan posibles controles a cargo de científicos y políticos.

La vulnerabilidad aumenta cuanto más se dependa de recursos sobre los que no tenemos control ni son nativos del lugar. El proceso de sustitución de productos y tecnologías nativas por insumos importados cobró enorme impulso con la llamada globalización. La globalización mete a todos en la misma bolsa, pero unos quedan en la boca y otros en el fondo.

Bibliografía

- Comfort, L. K. (Comp.). 1988. *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*. Duke University Press. Durham and London.
- De Mello, H. 2001. Dirección Técnica y Operativa Permanente del Sistema Nacional de Emergencias. Entrevista, 30 de agosto de 2001.
- Dory, D., 1985. *Catastrophes, vulnérabilité et risques dans le Tiers monde*. Cultures et Développement, Vol. XVII-1. Université Catholique de Louvain. Belgique.

- FUDS, 1997. Riesgos y accidentes ambientales en el Uruguay (24 de agosto) Conflictos ambientales (16 de noviembre). Artículos sobre el Foro uruguayo en desarrollo sustentable, Lecturas de los domingos, La República, Montevideo.
- Funtowicz, S. y Ravetz, J. 1996. Ecological Economics, Complex Systems Theory and Post-Normal Science: Unity of commitment in a plurality of approaches. Presentation at the the Bi-Annual Meeting of the International Society for Ecological Economics in Boston, 4-7 August, 1996. En www.fes.uwaterloo.ca/u/jjkay/pns/Boston/sf.html
- Geipel, R. 1987. Social Attitudes to Potential and Actual Catastrophes. The Viewpoint of Hazard Research. Separata.
- Gudynas, E. 1997. Aguas azules, mareas negras. La ecología social ante el derrame petrolero del San Jorge. Ediciones de Brecha. Montevideo.
- Gudynas, E. 2001. Incertidumbre, riesgos y accidentes ambientales en las políticas ambientales. Sur sustentable 2025, Reporte de avance no. 11, junio 2001. Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Lewis, R. G., 1988. Management Issues in Emergency Response. Comfort 1988.
- May, P. J., 1988. Disaster Recovery and Reconstruction. Comfort 1988.
- O'Riordan, T. 1986. Coping with Environmental Hazards. Geography, Resources and Environment, Vol. II. The University of Chicago Press, Chicago/London.
- Otway, H. 1987. Experts, Risk Communication and Democracy. Risk Analysis, Vol. 7, N. 2. Society for Risk Analysis.
- Santandreu, A. y Gudynas, E. , 1998. Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales. Trilce - Claes - Fesur, Montevideo.
- White, G. F., 1986. Natural Hazard Research. Artículo de 1971, con comentarios del autor de 1984 en Geography, Resources and Environment. Vol. I. University of Chicago Press. Chicago/London.
- Woodhouse, E. J., 1989. Earthquake Hazards: A Political Perspective. Annals of the New York Academy of Sciences. Vol. 558.