



MINISTERIO DEL  
INTERIOR

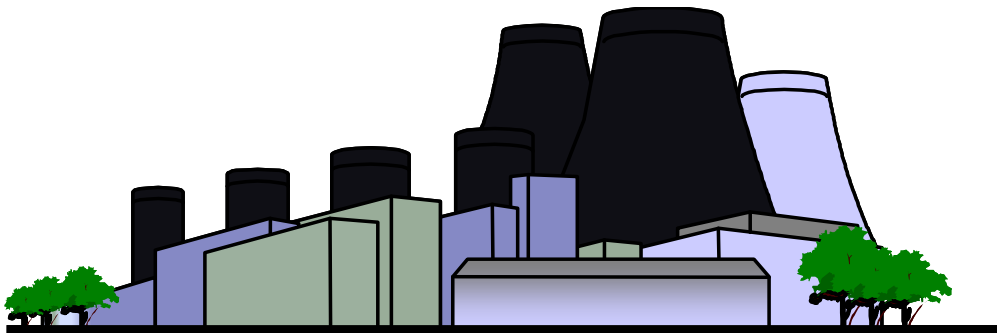
SUBSECRETARIA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS

# FORMACIÓN COMÚN PARA ACTUANTES DE LOS PLANES DE EMERGENCIA NUCLEAR

UNIDAD DIDÁCTICA SOBRE

## INFORMACIÓN PREVIA A LA POBLACIÓN EN LOS PLANES DE EMERGENCIA NUCLEAR



Elena Puertas  
Dirección General de Protección Civil y Emergencias  
Ministerio del Interior

#### PROPIEDAD INTELECTUAL:

*Este material está protegido por la normativa de propiedad intelectual. En las actividades formativas o divulgativas en las que se utilice, se indicará de forma expresa el autor y el copyright (Dirección General de Protección Civil y Emergencias).*

*El Servicio de Documentación y divulgación de esta Dirección General deberá ser informado de cualquier tipo de comunicación o publicación de este material, debiendo obtener el permiso pertinente.*

# **INDICE**

## **A. PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA**

**A.1. INTRODUCCIÓN**

**A.2. OBJETIVOS**

**A.3. ORIENTACIONES PEDAGÓGICAS**

## **B. CONTENIDOS**

**B.1 ÍNDICE DE CONTENIDOS**

**B.2 DESARROLLO DE CONTENIDOS**

# A-PRESENTACIÓN


## A.1 INTRODUCCIÓN

Esta Unidad Didáctica versará sobre la importancia de la información preventiva y la comunicación con la población para entender que la población es un elemento activo de los Planes de Emergencia Nuclear. Se presenta la acción de informar a la población, la comunicación, como una tarea de *prevención*, que tiene como finalidad reducir la vulnerabilidad de la población ante emergencias mediante programas preventivos dirigidos a sensibilizar y aumentar la autoprotección, el civismo y la solidaridad.

A menudo, los programas de información preventiva a la población sobre riesgos se suelen concebir como una mera transmisión de datos científicos o conocimientos técnicos sobre el riesgo en concreto, o la difusión de folletos o documentos divulgativos con una serie de consejos sobre medidas a tomar por parte de los ciudadanos afectados por una emergencia, creyendo que el mero conocimiento de la existencia del riesgo por parte de la población, su definición y su valoración científica, van a ser suficientes para que la población en su conjunto adopte actitudes preventivas adecuadas e, incluso, la población directamente afectada, modifique la percepción del riesgo y acepte y responda adecuadamente según las previsiones de los Planes de Emergencia.

Sin embargo, la experiencia demuestra que con frecuencia la visión de los expertos y de la población con respecto al riesgo, es muy distinta. Los programas de información preventiva que busquen una eficacia y una implicación activa por parte de los ciudadanos, y que realmente éstos adopten y mantengan actitudes preventivas frente al riesgo, deben plantearse de forma amplia y plural.

Estos programas deben contemplar, además de nociones básicas para el conocimiento del riesgo divulgado por instituciones y científicos, la oportunidad de debatir (instituciones, expertos, población...) todos aquellos componentes del riesgo que condicionan su percepción, todos aquellos que pueden causar alarma o agravio en la población. Diversos estudios muestran algunos ejemplos en este sentido como, por ejemplo, si es un riesgo impuesto, industrial, si tiene efectos diferidos para posteriores generaciones, si es un proceso cerrado en el que el público no interviene, si puede tener consecuencias para la salud, si afecta a los niños, si tiene mucha repercusión mediática... Por tanto,

 no sólo se trata de informar sobre la naturaleza del riesgo, además, se debe posibilitar un **proceso interactivo** de intercambio de información y comunicación acerca de **preocupaciones, reacciones** y opiniones, y qué **aclaraciones y soluciones pueden estar previstas en los Planes de Emergencia.**

Los programas preventivos, en definitiva, deben potenciar la participación ciudadana en materia de riesgos y planificación de emergencias, y facilitar una toma de decisiones con respecto a los distintos aspectos del riesgo que atañen a la población, interrelacionando a ésta con las instituciones y acercando, con ello, parte de la gestión institucional a la vida de los ciudadanos.

Y en este sentido, es importante que todo el personal interviniente en el Plan de Emergencia Nuclear Municipal, y en otros Planes Operativos, tenga presente su función como informadores y transmisores de información sobre los Planes, reconociendo y recordando la necesidad de información preventiva de los ciudadanos ya que la población es un elemento dinámico cuando se activa el Plan, y su participación activa y colaboración es esencial para la eficacia de éste.

## A.2. OBJETIVO

Por tanto, esta Unidad Didáctica tiene como

**objetivo general** que los actuantes municipales y distintos miembros de los grupos operativos de los Planes de Emergencia Nuclear, por un lado, **tomen conciencia de su rol como pilar fundamental en el Programa de Información Previa a la población** del entorno de las Centrales Nucleares y, por otro, que **identifiquen las variables** a tener en cuenta para desarrollar y poner en marcha, o en su caso colaborar de forma activa, en dichos Programas de Información Preventiva sobre Planes de Emergencia Nuclear.

Los objetivos específicos de la Unidad Didáctica son:

- Integrar el Programa de Información Previa a la Población como pilar fundamental para la eficacia de la implantación y mantenimiento del Plan de Emergencia Nuclear
- Identificar la interrelación e interdependencia del Programa de Información a la Población, con los Programas de Formación y Capacitación de Actuantes y con los de Ejercicios y Simulacros.
- Conocer los objetivos fundamentales, la metodología y los elementos que intervienen en la puesta en marcha de un Programa de Información Previa a la población.
- Familiarizarse con las técnicas y estrategias de comunicación que fundamentan los Programas de Información
- Identificar algunas habilidades básicas de comunicación pública de riesgos.
- Aplicar los conocimientos adquiridos en la Unidad Didáctica, en el diseño y puesta en marcha de distintas actividades de información a la población necesarias en el municipio.

### A.3. ORIENTACIONES PEDAGÓGICAS

Se recomienda al alumno iniciar el estudio de la Unidad Didáctica con una lectura razonada del texto en la que podrá adquirir los conocimientos básicos sobre la Comunicación pública de riesgos, y las técnicas y estrategias para desarrollar y poner en marcha los Programas de Información Previa a la Población, y mejorar la Información a los ciudadanos en caso de Emergencia.

Al finalizar la lectura del tema, el alumno podrá realizar de forma optativa el siguiente ejercicio práctico que le ayudará a plantearse los distintos aspectos necesarios que pueden surgir en una situación que requiere diseñar y ofrecer información preventiva a la población sobre el riesgo nuclear.

#### EJERCICIO:

*Diseñar un programa de Información Previa a la Población en un municipio de España, con 6.000 habitantes, en el que funciona desde hace 7 años una Central Nuclear. Recientemente, el Plan de Emergencia Nuclear ha sido modificado actualizando recursos y criterios de activación. La población no ha pedido información de forma explícita, aunque desde que se instaló la CN, se han difundido algunos folletos informativos sobre ciertos aspectos del riesgo y los Planes.*

*Sin embargo, la población no se siente informada suficientemente y manifiesta cierta inquietud incrementada, además, por un grave accidente nuclear ocurrido en los últimos meses en otro país.*

*El diseño del Programa de Información a la Población, debe contemplar y definir:*

- 1. Objetivos del Programa*
- 2. Colectivos a los que debe ir dirigido*
- 3. Selección de contenidos informativos básicos*
- 4. Instrumentos y canales de información a utilizar*
- 5. Selección del personal que debe formar el equipo de informadores.*
- 6. Implantación: posibles actividades a llevar a cabo y temporalización.*

El alumno dispondrá de un tutor con el que podrá comunicarse a través de un foro para preguntar dudas o manifestar inquietudes que suscite el tema sobre Información a la Población, y para comentar personalmente el ejercicio práctico propuesto. Por ello, se aconseja la participación activa en dicho foro, tanto para comunicar con el tutor, como para el intercambio de ideas y experiencias con el resto de los participantes.

## **B. CONTENIDOS**

### **B.1 INDICE DE CONTENIDOS**

#### **PREVENCIÓN Y COMUNICACIÓN**

1. Aspectos legislativos de la información a la población
2. Función preventiva de la Información a la población
3. Objetivos de los programas de información y comunicación previa a la población
4. Pautas para el diseño de un Programa de Información y Comunicación Previa
- 5 Orientaciones para la implantación del Programa de Información Previa.
- 6 Factores para definir la comunicación pública de riesgos

### **B.2 DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS**

#### **PREVENCIÓN Y COMUNICACIÓN**

##### **1. Referencias legislativas: la Información a la población en los Planes de Emergencia**

**A.** La antigua ley 2/85 de Protección Civil establecía que en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana, la Administración (autoridad competente en cada caso) debería establecer un complejo sistema de acciones preventivas e informativas (...) con objeto de que la población adquiriera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que en su caso debe utilizar. Se trataba, en definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios.

Comprensión social y participación que, en todos los países, ha requerido tiempo y que, en última instancia, debe ser resultado de una permanente movilización de la conciencia ciudadana y de la solidaridad social. La ley de Protección Civil 2/85, en su exposición de motivos, establecía como tarea fundamental del sistema de Protección Civil establecer el óptimo aprovechamiento de las posibles medidas de protección a utilizar en caso de emergencia.

En su artículo 4, párrafo 1,:

"Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, estarán sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente en la

Protección Civil, en caso de requerimiento por las autoridades competentes.

Y en su párrafo 3:

"Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de sus responsabilidades públicas en materia de Protección Civil."

Las autoridades competentes están obligadas, por tanto a ofrecer a la población la información y formación necesarias para la protección de sus vidas y sus bienes



**Esta obligación entraña problemas de diversa naturaleza entre los que se encuentran problemas de índole social**

En la nueva ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, en su artículo 6, se establece la información como un derecho:

1. "Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deben seguir para prevenirlos".
2. "Dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes".

En su artículo 10,

3. "Los planes de emergencia deberán contener programas de información a la población y comunicación preventiva y de alerta que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas oportunas para la salvaguarda de personas y bienes....( )"
4. Punto 5: "Las administraciones públicas promoverán, en el ámbito de sus competencias y con cargo a sus respectivas dotaciones presupuestarias, la realización de programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos y para la prevención en centros escolares".

Hay que resaltar la importancia de la determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada, para que ésta pueda adaptar su conducta a la prevista en un plan de emergencia. Los programas de información están dirigidos a asegurar una adecuada reacción por parte de la población afectada mediante el conocimiento suficiente de los riesgos que suponen la emergencia y las medidas



adoptadas para minimizarlos. Deben suponer que la población forma parte activa de los Planes de Emergencia.

**B.** Asimismo, la Norma Básica de Protección Civil (RD 407/1192) en cuanto a la planificación de emergencias señala la importancia de la *determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada (...), para que ésta pueda adaptar su conducta a la prevista en un plan de emergencia*. El programa de información está dirigido a asegurar una adecuada reacción por parte de la población afectada mediante el conocimiento suficiente de los riesgos que suponen la emergencia y las medidas adoptadas para minimizarlos.

**C.** La antigua Directiva 89/618/Euratom del Consejo, Noviembre de 1989, (derogada por Directiva 2013/59 Euratom del Consejo de 5 de diciembre de 2013) establecía los objetivos relativos a las medidas y procedimientos de información a la población para reforzar la protección sanitaria en casos de emergencia radiológica.

En el documento normativo se regulaba la información al público sobre los riesgos que entrañan las operaciones en instalaciones nucleares o instalaciones que realicen actividades radiológicas y de los planes de emergencia que se han establecido para minimizar en lo posible las consecuencias de cualquier accidente relacionado con estas operaciones.

Esta Directiva estaba destinada a reforzar y controlar la seguridad, asegurar la eficacia de ayuda en caso de accidente e informar a la población sobre la seguridad y los planes de emergencia externos. Se establecía que: *“la información a la población deberá ser comunicada o difundida por las autoridades competentes a las personas que puedan ser afectadas por accidentes graves, sin necesidad de que éstas lo soliciten debiendo repetirse la comunicación o difusión y además, una vez actualizada, siempre que sea necesario incorporar datos nuevos o que sean modificados los anteriores”*. Esta disposición llevaba a la revisión y actualización de los programas de información que como explicitaba, debía ser una información activa que asegurara la comprensión de la población de todas las medidas que contempla el Plan y su colaboración en actividades preventivas.

En la actual Directiva 2013/59 EURATOM citada más arriba, se mantiene el mismo planteamiento para la Información previa a la población.

**D.** RD 586/2020, relativo a la información obligatoria en caso de emergencia nuclear o radiológica, que transpone al derecho español lo que la Directiva 2013/59 (citada inmediatamente arriba) dispone. Mediante este RD, se transponen íntegramente los artículos 70 y 71, así como el anexo XII, y de manera parcial los artículos 17 y 99 en lo referido a la información a suministrar. Recoge, además, el contenido de la información previa que deberá proporcionarse a la población que pueda verse afectada en caso de emergencia nuclear o radiológica, el contenido de aquella que deberá

suministrarse a la población realmente afectada por la emergencia, a la población en general, al personal de intervención adscrito a los planes de emergencia nuclear de nivel de respuesta exterior y a los planes especiales de protección civil ante el riesgo radiológico, a la Unión Europea, a otros organismos internacionales y a Estados miembros y terceros países que pudieran estar afectados por una emergencia nuclear o radiológica ocurrida en territorio español.

En su artículo 4 aparece explícitamente:

- el deber de información previa,
- actores que deben ofrecerla, (directores de los planes de nivel de respuesta exterior, los titulares de las centrales nucleares, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, y el Consejo de Seguridad Nuclear a instancias de autoridades de Comunidades Autónomas o autoridades sanitarias competentes...)
- mecanismos para aprobar los objetivos y procedimientos para llevarlos a cabo.

En su artículo 5, deriva al Anexo I sobre contenidos de información previa. Y en el artículo 6 menciona la necesidad de la actualización del contenido de la información, en función de posibles modificaciones normativas, procedimientos de comunicación. Dentro de los planes de protección civil, esa actualización se llevará a cabo como mínimo cada cuatro años.

**E.** El Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN) en su Título IV, identifica las acciones necesarias para la preparación de la respuesta en emergencia nuclear a través de la implantación material efectiva de los planes del nivel de respuesta exterior y mantenimiento de su eficacia. En su punto 3, enunciando las líneas básicas de Información Previa a la Población, líneas que se desarrollan a fondo en:

**D.** Directriz de Información Previa a la Población en los Planes de Emergencia Nuclear (BOE 21 de Junio de 2005), que define las responsabilidades y funciones de los programas de información previa, los objetivos, contenidos, colectivos implicados, actividades informativas, evaluación y relación de organismos y empresas, públicas y privadas implicados en las acciones informativas.

**E.** Real Decreto 35/2008 de 18 de Enero, sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas, en su punto 3, artículo 13, establece las líneas fundamentales para la celebración de los Comités de Información:

*Durante la construcción, explotación y desmantelamiento de las centrales nucleares, funcionará un Comité de Información, que tendrá el carácter de los órganos colegiados previstos en el artículo 40.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*

*Serán funciones de este Comité informar a las distintas entidades representadas sobre el desarrollo de las actividades reguladas en las*

*correspondientes autorizaciones y tratar conjuntamente aquellas otras cuestiones que resulten de interés para dichas entidades.»*

## **2. Función Preventiva de la Información a la Población**

☀ La tarea preventiva de la **Información a la Población** sobre los Planes de Emergencia es, **reducir su vulnerabilidad** ante cualquier emergencia

Pero psicológicamente hablando, es de doble naturaleza, ya que por un lado ha de informar sobre la presencia de un riesgo para la vida o bienes propios de la comunidad, lo que supone una motivación negativa, (la simple posibilidad puede producir miedo), y por otro lado se dirige a la sensibilización y el aumento de la autoprotección, el civismo y la solidaridad, lo que puede estimarse como motivación positiva. Pero a la hora de informar habrá que tener en cuenta esta doble dimensión, incluyéndola en los mensajes como argumento bidireccional del riesgo.

☀ Además, hay que tener muy en cuenta que el objetivo fundamental de un Programa de información **no es cambiar la opinión pública** relativa a la magnitud del riesgo ni minimizarlo ni alarmar inútilmente.

Por el contrario, en lo que concierne a la prevención en este campo, cualquier actividad informativa debe dirigirse a que la sociedad adopte, y en su caso mejore, sus creencias, valores, hábitos y en definitiva, su actitud vital, con respecto a aquellos riesgos que por su naturaleza pueden poner en peligro de perder (seres queridos, bienes, roles...), sufrir y/o enfermar. Se trata de ayudar a la población a comprender y manejar aspectos que entrañan riesgo para la salud y/o para la vida, tanto desde el ámbito personal como social.

## **3. Objetivos de los Programas de Información y Comunicación previa a la población**

El diseño de un Programa de Información Previa a la Población, tendrá que contener unos objetivos que respondan a las necesidades de cada colectivo.

Hay que recordar que sólo dar a conocer la naturaleza del riesgo, su valoración científica y datos sobre probabilidades y cuestiones técnicas, no es suficiente para que la población adopte actitudes preventivas, modifique la percepción del riesgo y acepte y responda adecuadamente según las previsiones de los Planes de Emergencia.

Por este motivo, los Objetivos del Programa de Información Previa deben ir dirigidos a distintos ámbitos:

-Al **ámbito del conocimiento** de los ciudadanos, es decir, a que estos conozcan detalles básicos del riesgo nuclear, en qué consiste, qué efectos puede haber en caso de accidente, sistemas de seguridad de las propias instalaciones y planes de emergencia y

-Al **ámbito de las actitudes y habilidades**, ofreciendo pautas y modelos de comportamiento en riesgos y emergencias, para desarrollar estrategias de afrontamiento e instaurar actitudes preventivas y de autoprotección, tanto en una etapa previa en situaciones normales, como en caso de emergencia.

Por tanto, los **OBJETIVOS** generales para la población van enfocados a:

- un acercamiento cognitivo muy básico a la naturaleza de la actividad que es objeto del riesgo sobre el que se va a informar y
- a la adquisición de un mayor repertorio de hábitos, habilidades y destrezas conductuales que favorezcan una adecuación de la respuesta ante una emergencia.

Esos objetivos generales deben centrarse en instaurar y fortalecer actitudes preventivas de utilidad personal y social y potenciar e incrementar en la persona y en la comunidad habilidades, tanto generales como específicas, que favorezcan

la **comprensión básica** del riesgo y el **conocimiento de la existencia** de los Planes de Emergencia;

la **identificación y adopción** de **medidas preventivas** y **recursos** a utilizar, propios e institucionales en caso de emergencia

la **seguridad en el propio comportamiento** y la **colaboración y participación ciudadana**

Los objetivos específicos de los programas de información preventiva deben ser:

- **Informar** sobre la presencia de riesgo y sus consecuencias para la población en caso de emergencia
- **Dar a conocer** la existencia de planes de emergencia y qué papel juega en ellos la población
- **Enseñar y potenciar** comportamientos adaptativos de autoprotección y autocontrol, incluyendo los sentimientos normales que supone convivir con un riesgo como el nuclear
- **Fomentar y reforzar** la responsabilidad de colaborar y participar en actividades preventivas para su seguridad y protección
- **Motivar a la población** para una actitud de colaboración y cooperación con las instituciones y con el resto de ciudadanos.

Como resultado de la implantación del Programa de Información Previa, además de la consecución de los objetivos propuestos, también deben **reflejarse resultados** en cuanto al **fortalecimiento de la credibilidad** en las instituciones, **la conciencia del riesgo y de sus alternativas de gestión** y los **acuerdos entre los distintos actores y procedimientos en la toma de decisiones**.

La información a la población **no es un objetivo auxiliar** de los Planes de Emergencia, sino **un objetivo central** para la efectiva comprensión total de todo el proceso de gestión del riesgo.

#### **4. Pautas para el DISEÑO de un Programa de Información y Comunicación Previa**

##### ***Condicionantes sociales y diagnóstico***

Para la elaboración del Programa de Información Previa, los responsables de implantarlo deben valorar la conveniencia de partir de un **diagnóstico previo** sobre condiciones sociales, actitudes, necesidades y receptividad de la población respecto a la información recalcando, sobre todo, la demanda y motivación real para ser informados. Debería sondearse como aspecto muy importante quien considera la población que tiene que transmitir la información previa, qué autoridades deben llevarla a cabo, y/o si tienen que participar también los expertos o responsables de las actividades industriales que fueran objeto del riesgo. No siempre se aceptan las propuestas de participación de los industriales o empresarios de las actividades sobre las que se informa.

Para implantar el Programa de Información, la experiencia demuestra que los responsables municipales, agentes de desarrollo local, trabajadores sociales, sanitarios, etc... **deben estar concienciados de su papel activo en la información sobre riesgos para la población**. Ellos son los representantes sociales con más cercanía a los ciudadanos que viven en el entorno,

Siempre es conveniente un **análisis previo** de la situación que tendrá como objetivo profundizar en el nivel de conocimiento que tiene la población acerca del riesgo, en la interpretación subjetiva de la peligrosidad, y en la proyección estimada de respuesta por parte de la población en caso de emergencia. Debe conocerse el clima social dominante.

El **diagnóstico** permitirá, por tanto, conocer con más realismo la posición social existente respecto a los planes de emergencia, las posibles resistencias que puedan surgir frente a una instalación que pudiera tener alguna probabilidad de riesgo. En muchos análisis, se recoge la paradoja de

que la población residente en el entorno de actividades industriales, manifiesta no saberse lo suficientemente informada para un caso de emergencia (aunque se conozcan los sistemas de avisos o algunas medidas a adoptar), sin embargo, rechazan nuevas fórmulas de implantación de los programas de Información previa para que sean más participativos y eficaces.

Por tanto, el diagnóstico permitirá un adecuado planteamiento de objetivos de información y la consiguiente elección de estrategias que rebaje estas barreras, facilitando, a su vez, un conocimiento de cómo enfocar y dirigir las distintas actividades informativas ( si hay aceptación, si hay indiferencia, si habrá colaboración y participación desde las primeras convocatorias, si hay conocimiento aproximado de lo que supone, qué aspectos del funcionamiento o consecuencias de determinadas actividades son los que más demandan, qué otros aspectos no interesan, etc...)

### ***Colectivos implicados.***

Además de la **población general** que reside en los entornos de las Centrales Nucleares, por su naturaleza, papel social, o cometido en caso de emergencia, requieren de una información con una metodología específica, los siguientes colectivos:

- La población escolar.
- El profesorado y personal no docente de los centros escolares.
- Los medios de comunicación con implantación local y de modo muy especial aquellos con los que exista un acuerdo.
- Agentes de desarrollo local y trabajadores sociales.
- Personal sanitario que preste servicios en las zonas de planificación, tanto ambulatorio como hospitalario.
- Responsables de seguridad y empleados de instituciones, instalaciones, industrias, sector turístico y lugares de pública concurrencia, tanto públicos como privados.

### ***Contenidos***

Los contenidos informativos que se incluyan en las actividades y en los diversos materiales divulgativos, deben explicar porqué la actividad en una Central Nuclear puede suponer un riesgo, porqué y para qué se informa sobre ello; de la misma forma, deberán incluir una descripción sencilla sobre las distintas medidas de seguridad y protección, y qué papel juega la población en algunas de ellas. Es positivo que gran parte del contenido se oriente hacia los comportamientos y hábitos más adecuados que debe asumir la población reflejándola, de esta forma, como parte activa de la protección en caso de emergencia.

Es de mucha importancia que en los Programas de Información el contenido informativo, sea cual sea su soporte, evite o minimice al máximo posible el lenguaje experto, científico y técnico. En ocasiones, los expertos han

pensado que la falta de conocimiento objetivo del riesgo por parte de la población es lo que ha producido su baja aceptación o su rechazo, incluso su indiferencia. Pero la realidad refleja que en gran parte es la forma y el planteamiento de comunicar el riesgo lo que aleja de su comprensión, pues la valoración científica objetiva, por sí misma, no incluye otras variables que forman parte de la propia definición del riesgo que hace la población, como ya quedó dicho, la imposición, las posibles consecuencias para la salud pública, la transmisión a otras generaciones, la trascendencia mediática, los episodios de otras emergencias en ese ámbito, etc.. Por ello, hay que tener en cuenta que un lenguaje excesivamente técnico y científico, lejos de tranquilizar, aumenta la incompreensión y la distancia psicológica de la población hacia el riesgo. Lo que, a su vez, favorece la elaboración de contra-argumentos y el aumento de los prejuicios bidireccionales (aceptación o rechazo extremos) que provocan un estancamiento en la percepción social del riesgo y en el cambio de actitudes sociales hacia la prevención.

Como contenido temático a desarrollar en las actividades informativas, además del Conocimiento del riesgo, deben conocer las Medidas de Protección a adoptar y Planes de Emergencia, según regula la normativa sobre Información Previa a la Población.

### ***Estrategia comunicativa***

El programa debe desarrollarse con una metodología activa que se fundamente en una **estrategia comunicativa dinámica**, que responda a un proceso de interacción entre los distintos colectivos institucionales, expertos y ciudadanos. **No debe afrontarse sólo desde la perspectiva de la industria o de la Administración**, si se quiere ganar efectividad habrá de plantearse el reto de **conseguir una mayor participación ciudadana en la Gestión de la Información**. Esto implica que se debe contemplar:

- No sólo la elaboración, edición y divulgación de materiales informativos, folletos, etc...sino también
- La organización de actividades informativas diversas dirigidas a distintos grupos de población y, lo que es muy importante,
- La participación activa de autoridades municipales, representantes o líderes sociales o naturales del municipio, docentes, sanitarios, etc...

La elección de **ESTRATEGIAS** puede definirse en la línea de:

- Identificar los públicos y adecuar la información a sus características (volumen de población, nivel sociocultural, conocimientos preventivos anteriores, edad...)
- Partir de un nivel determinado de motivación e implicación (no siempre están interesados en recibir este tipo de información) para mejorar la receptividad de la información y asegurar que dicha

información va a llegar al mayor número posible de ciudadanos del entorno. Si el análisis previo ha reflejado buena disposición hacia la recepción de información, puede empezarse con convocatorias específicas para la comunicación sobre medidas a adoptar según el Plan de Emergencia, pero si no hay interés o demanda, o hay algún tipo de resistencia, está más indicado hacer llevar la información a través de otro tipo de actividades municipales, por ejemplo en la semana cultural en el Ayuntamiento, o semana de la ciencia en los Centros educativos, o comenzando con alguna actividad motivadora, por ejemplo, una visita organizada a la instalación que tiene el riesgo del que se va a informar. También se puede iniciar con la convocatoria de un debate previo entre algunos ciudadanos más interesados.

- Programar la participación de la población con la colaboración de líderes, representantes municipales, profesionales locales de la salud, etc., en las actividades de información, para lo que se contará con los trabajadores sociales municipales, agentes de desarrollo local, voluntarios de Protección Civil, etc.
- Seleccionar de forma operativa las distintas herramientas comunicacionales: audiovisuales (DVD, videos), escritas (manuales de comunicación, folletos, póster), telemáticas (página web, CD,...) verbales-públicas (reuniones con medios de comunicación social, reuniones directas con población, convocatoria de debates públicos...) con una relación estudiada y contrastada de ideas-mensajes clave.
- Ofrecer formación y reciclaje en comunicación pública de riesgos para los comunicadores asignados.
- Posibilitar la participación ciudadana en los ejercicios y simulacros que se lleven a cabo en el municipio en el programa anual de Ejercicios y Simulacros.
- Habrá que tener en cuenta y optimizar la presencia de las redes sociales en Internet para abrir foros de debates entre los propios ciudadanos y las autoridades.

## **5 Orientaciones para la IMPLANTACIÓN del Programa de Información Previa.**

Para planificar e implantar un Programa de Información Previa a la población se deben tener en cuenta unas premisas básicas que orienten de forma aproximada las distintas fases:



## **Metodología**

Una vez estimado el nivel de implicación e interés real de la población por recibir este tipo de información, se determina la metodología de implantación del Programa para dar respuesta a los objetivos previamente planteados.

1. Posibilidad de crear un equipo técnico de trabajo “Comisión de Información a la población” para la coordinación y ejecución del Programa en el que puedan participar, a elegir según posibilidades de cada municipio:

Representante de Ayuntamiento,  
Representante de Grupos Operativos,  
Representante de Centro Educativo,  
Enlace de las distintas asociaciones municipales,  
Agente social de desarrollo,  
Representante agrupación de voluntarios.

Este equipo podrá estar asesorado por especialistas en Información Previa y especialistas en Planes de Emergencia de la Unidad de Protección Civil de la Subdelegación de Gobierno, DGPCE y CSN.

2. Identificación y selección de la diversidad de colectivos específicos a los que se dirigirán las distintas actividades informativas.
3. Definición y programación de actividades informativas.
4. Detección y selección de portavoces adecuados para la implantación de actividades.
5. Entrenamiento o reciclaje en habilidades específicas de comunicación pública de riesgos para los portavoces o comunicadores a través de los Programas de Formación de Actuantes de los Planes de Emergencia Nuclear.
6. Revisión para seleccionar y, en su caso, redistribuir materiales divulgativos según criterios selectivos para cada grupo de población.
7. Difusión y anuncio de las convocatorias de actividades informativas mediante los Medios de Comunicación Social de ámbito local.
8. Seguimiento del Programa para conocer el nivel de consecución de los objetivos propuestos.

### ***Propuesta de posibles actividades***

1. Jornada de presentación del programa, calendarios sobre convocatorias públicas y materiales divulgativos para los Medios de Comunicación Social de ámbito local.
2. Convocatorias de charlas informativas diferenciadas por grupos sociales, seleccionando los portavoces adecuados según al colectivo al que van dirigidas.
3. Jornadas de Puertas abiertas en los Ayuntamientos, o centros culturales, para la presentación de materiales divulgativos, algunos materiales que se utilizarían para la protección en caso de emergencia, medidas fundamentales: confinamiento, evacuación, yoduro potásico... y la posibilidad de plantear dudas y sugerencias sobre los Planes por parte de los ciudadanos.
4. Organización de visitas guiadas a la Central Nuclear
5. Entrenamiento para la participación activa de algunos sectores de población en ejercicios y simulacros de activación de ECD'S, de evacuación de centros públicos, etc según el programa de Ejercicios y Simulacros.
6. Jornadas de autoprotección en Centros Escolares incluyendo el Plan de Emergencia Nuclear con la realización de simulacros de evacuación del centro y, a través de las AMPAS, se puede proponer la elaboración de un Plan de Emergencia Familiar, proyectando con ello, la autoprotección escolar al ámbito de la vivienda y convivencia familiar.
7. Encuentro informativo en el Centro de Salud para informar sobre el adecuado uso de las pastillas de yoduro potásico para grupos específicos de población.
8. Participación activa en los Comités Anuales de Información convocados por el Ministerio de Industria, motivando a la población de todo el entorno para que asista a dichos Comités.
9. Alguna actividad pública con los Medios de Comunicación Social locales, como un debate, reportaje, exposición de documentación, etc..
10. Creación de un espacio virtual o red social específica que permita la interacción entre los ciudadanos de distintas áreas nucleares españolas y algunos de los responsables de los distintos Planes de Emergencia.

El contenido informativo prioritario en las **actividades informativas** debe ir en la línea de enfatizar **el papel activo de la población**.

Se resaltarán la **Función preventiva de los Planes de Emergencia**, así como los medios con los que cuenta. También se incidirá **en el papel de la población en dichos Planes de Emergencia**, remarcando **las medidas de protección a aplicar**, incluyendo las indicaciones pertinentes **para el uso adecuado de pastillas de yoduro potásico** para los distintos grupos de población. Es interesante incluir la relevancia que tienen los ejercicios y simulacros y qué programas anuales existen.

**Algunas estrategias** de motivación social para la información preventiva de riesgos:

Las instituciones que han de promover la implantación de programas de información y comunicación que aumenten la cultura preventiva de la población, deben tener en cuenta que, además de la población escolar, se debe informar y motivar a la población adulta, población que tiene una previa visión de las cosas y un juicio crítico, valores y creencias relativamente estables y estructuradas por su experiencia vital; preocupaciones cotidianas de diversa índole, por lo que será adecuado que en los programas y actividades de información preventiva, se contemplen las siguientes estrategias de motivación social para los ciudadanos que van a ser informados:

- Orientar los hábitos que necesitan ser modificados por la población con alternativas posibles, no solicitar acciones o medidas que no pueden estar a su alcance
- Proporcionar la oportunidad de desarrollar nuevas habilidades con respecto a los problemas que supone convivir con el riesgo
- Estimular la solución de problemas a través de mecanismos que generen o aumenten la autoeficacia: Motiva lo que es útil, para si mismo o para los demás

☀ **Reconocer y valorar** específicamente **la participación de la población** en actividades informativas, el interés en la información, la importancia que estar entrenados en las distintas medidas puede tener para si mismos y para los demás miembros de su comunidad, así como el aumento de capital social que puede suponer que la población tenga una buena cultura de prevención.

## 6 Factores para determinar la comunicación pública de riesgos

Para desempeñar la tarea de información previa sobre riesgos seguidamente se plantean algunos de los elementos a tener en cuenta y que concretan distintos aspectos que pueden intervenir en todo el proceso:

### **Los Emisores- Quiénes Comunican**

Para conseguir que el proceso interactivo de comunicación entre los distintos actores institucionales, expertos y ciudadanos tenga una efectividad, se deben fomentar los encuentros presenciales, con la **participación directa de las autoridades municipales** de los municipios implicados en los Planes de Emergencia, así como de otros miembros del resto de grupos operativos, como **pilar fundamental, como comunicadores esenciales**, en los distintos programas y actividades de información previa a la población. También deben comunicar otros responsables institucionales, con responsabilidad en la Planificación de Emergencia, e implicados en distintas fases del proceso de toma de decisiones en caso de emergencia.

Para que los comunicadores tengan credibilidad, deben tener una responsabilidad en los Planes de Emergencia, conocer su función en caso de su activación y tener pericia en los procedimientos y medidas a adoptar en dichas situaciones. Así mismo, deben contar con **habilidades específicas de comunicación pública de riesgos**. ( se verá en “*Cuales son los medios, Cómo se comunica*”)

### **Qué mensajes se transmiten**

La primera cuestión es recordar la importancia de cuidar la relación entre el contenido del mensaje y la intención de lo que se quiere decir, porque no siempre coincide. En materia de riesgos con frecuencia existe un elevado grado de incertidumbre, a veces de rechazo o de desconocimiento. Por ello, los mensajes deben ser

☀ **Descriptivos** para que la población entienda lo que es el riesgo y lo que supone el Plan de Emergencia y ☀ **explicativos** para que identifique la conducta que hay que adoptar tanto en lo preventivo como en caso de activación del Plan

Pero en todo caso, no se debe abusar de datos estadísticos o aspectos científicos o técnicos del riesgo como principal argumento de control de los factores que pudieran desencadenar una emergencia para tranquilizar, como de hecho suele ocurrir. Los mensajes suelen ser unidireccionales, con una connotación positiva que no pasa inadvertida para los ciudadanos. Los medios de comunicación, sin embargo, enfatizan más los aspectos negativos, lo que produce finalmente desconfianza y confusión. Ante esta circunstancia, el **argumento informativo** por parte de las Instituciones **debe ser bidireccional**, resaltando los aspectos en ambos sentidos **para posibilitar una idea realista del riesgo y una toma de decisiones adecuada**. En caso de que haya posturas controvertidas en los auditorios, es necesario, además, plantear mensajes que contengan **permiso** para que la población afectada pueda *sentir* (“comprendo que se sientan nerviosos”, en vez de “no tienen por qué estar nerviosos”); que contengan, a su vez, elementos de **protección** dando indicaciones de hábitos o recomendaciones preventivas y que, además, otorguen **potencia**, transmitiendo el convencimiento de que la población es capaz de tomar decisiones y de hacer frente al riesgo o a la emergencia identificando y utilizando diferentes recursos, tanto los institucionales como los sociales y personales. En este sentido, es importante **enfatizar y reforzar actitudes que la población puede llevar a cabo como medidas preventivas**:

- hablar en familia sobre los planes de emergencia,
- disponer de un kit de emergencia con documentación apropiada,
- indicaciones sobre una primera descontaminación personal y de los miembros de la unidad familiar;
- conocer las medidas de protección que se llevarán a cabo en las escuelas
- conocer los puntos de reunión en caso de evacuación,
- conocer los puntos donde se encuentran las ECD,s y ABRS
- conocer la utilidad y uso adecuado de las pastillas de yoduro potásico, etc...

### ***Algunas de las preocupaciones más frecuentes de la población de los entornos de las Centrales Nucleares españolas***

Con el objetivo de que los informadores puedan conocer y responder a las inquietudes más comunes de los ciudadanos, y que los mensajes vayan enfocados a ofrecer pautas para actuar adecuadamente, seguidamente se exponen algunas de las preocupaciones o ideas que manifiesta la población que ha participado en actividades informativas públicas, de municipios IA, IB y IC.

Las inquietudes más frecuentes se refieren a la seguridad, a la falta de credibilidad en las instituciones, los planes de emergencia y acciones que los ciudadanos tendrían que realizar en caso de su activación.

Como se verá, en ciertos aspectos, los comentarios están relacionados con algunas ideas que han sido transmitidas por distintos canales a lo largo del tiempo:

- Si pasa algo en la CN, la población no se enteraría porque lo ocultarían las instituciones
- Los alcaldes e instituciones no harían nada en caso de emergencia
- La población desconfía de los sistemas de avisos del Ayuntamiento. La megafonía no es útil.
- Se deberían hacer sótanos para asegurar un confinamiento seguro. Pero es una medida que en general se pone en duda como medida eficaz.
- Si hubiera un accidente, los vecinos saldrían corriendo; el control de accesos se entiende como que las autoridades les cercarían para que no contaminaran a otros.
- Los habitantes del entorno de la CN deben tener máscaras para protegerse de la inhalación
- Existen dudas sobre si los niños pueden nacer mal, hay más casos de cáncer o se enferman más los animales.
- Existe la idea de que si hubiera un accidente serio, la CN explotaría.
- Si hubiera un accidente, ocurriría como en Chernobyl
- Se desconfía del tratamiento de los residuos radiactivos.
- Las pastillas de yoduro potásico se deben tener en cada casa.

Estas ideas sólo son una muestra de algunas actitudes que se han manifestado y que pueden aparecer en las convocatorias públicas, pero dada la diversidad de opiniones no son exclusivas y no se pueden extender a la totalidad de los ciudadanos. También existen actitudes y opiniones de confianza y tranquilidad; si bien en este documento se resaltan las que pueden crear mayor controversia en este tipo de actividades, con el objetivo de poder dar mejor respuesta.


### **A quien se comunica – Quiénes son los Receptores**

Los colectivos a los que va dirigido este Programa suelen estar formados por una audiencia conocida pero heterogénea y, por circunstancias múltiples, con una amplia diversidad de opiniones con respecto al riesgo y a los Planes de Emergencia. Aunque, presumiblemente, se espera que estén implicados y demuestren interés en la información, (su vida, su salud o sus bienes pudieran ponerse en peligro) la experiencia demuestra que no es así. Es frecuente que si el peligro no es inminente, se minimice el riesgo para evitar el malestar que pudiera provocar pensar en ello. Incluso encontramos actitudes de indiferencia con respecto a la información. Ante esta realidad, los responsables de la información pública sobre riesgos deben sembrar entre los ciudadanos un buen nivel de motivación para el conocimiento y participación en actividades preventivas, como simulacros, o debates públicos, motivación que conduzca a la población a una preocupación moderada y responsable, pasando, a veces,

por reducir el conocimiento conceptual y técnico de los riesgos, para empezar con otros argumentos más básicos que inviten más a la comprensión y la participación.

Todas las personas recibimos información diariamente y ante ello, aún sin saberlo, estamos continuamente haciendo juicios de valor, decidiendo que tipo de información es relevante o no según nuestra experiencia y nuestras expectativas. La selección de datos puede ser algo perfectamente apropiado en ciertas circunstancias, pero puede no serlo tanto en otras y llevar a graves errores. Estos errores son más frecuentes cuando existen fuertes ideas preconcebidas o estereotipadas acerca de algo; o cuando los datos que se están recibiendo son ambiguos o no están al alcance de la capacidad de comprensión necesaria. Para reducir la ambigüedad, en contextos de riesgos y emergencias la población tiene una gran tendencia a tomar como punto de partida un hecho ocurrido parecido, utilizándolo como “anclaje” para sacar conclusiones en una u otra dirección (el accidente de la Central Nuclear de Chernobyl, fue un claro ejemplo de un hecho generador de cambios en la opinión y percepción, e incluso en decisiones. Quizá Fukushima podría llegar a tener parecidos efectos).

También es frecuente dejarse llevar por los casos extremos, agrandando o minimizando, incluso negando el riesgo, acomodando la percepción final a las propias expectativas o deseos. Por ello, por la esperanza de que nunca ocurra nada, la población del entorno no suele manifestar inquietud por la posibilidad de que ocurra una emergencia. Cuando se desencadena una, por lejos que se localice, la población se sensibiliza y recuerda su vulnerabilidad, lo que puede llevar a aumentar la demanda de información. Sin embargo, la información recibida es sometida, a menudo, a procesamientos erróneos que pueden desencadenar en sesgos importantes en la conclusión. A la hora de informar, por todo ello, es conveniente incluir y enfatizar

 **Recomendaciones prácticas** que atiendan a aspectos concretos y personalizados que faciliten un manejo de datos lo más aproximado a la realidad del momento y, **no abundar en aspectos técnicos o científicos.**

Además es importante tener en cuenta que el exceso de información técnica puede conducir a los efectos contrarios a los deseados, produciendo una **resistencia** a la información y un alejamiento de otros aspectos de los Planes que si deben ser conocidos y asumidos por la población.

### ***Cuáles son los medios para informar-Cómo se comunica***

En el Programa de información previa sobre riesgos se pueden utilizar diversos canales de información y comunicación.

en ocasiones, **la divulgación masiva de folletos**, o la accesibilidad pública de estos materiales, **se interpretan** casi de forma exclusiva como el **Programa de Información previa en sí mismo. Es importante no confundir los medios (folletos) con el fin (información).**

En primer término se suelen utilizar documentos divulgativos: folletos, carteles, guías didácticas para profesores, DVD, páginas WEB institucionales, etc...que permiten la identificación o un seguimiento básico de algunos aspectos del riesgo por parte de los receptores de dichos documentos. Pueden ser también un instrumento de apoyo en las diversas actividades que se llevan a cabo de forma presencial en los propios municipios. Pero, la divulgación masiva de folletos sin estar encuadrada en un Programa más completo de Información Preventiva, es una de las razones por las que en las encuestas de opinión, la población responde que no está informada acerca de los riesgos y planes de emergencia. La divulgación de documentos es necesaria, pero no suficiente.

Cuando **las actividades informativas son presenciales** y de convocatoria pública, **el canal de comunicación fundamental, aunque haya presentaciones telemáticas, es el lenguaje.** El lenguaje debe ser adecuado al tipo de auditorio que lo recibe, recordando que un lenguaje técnico y científico no es el vehículo más adecuado. Es importante acercar algunas nociones de la ciencia que son necesarias para definir el riesgo con ejemplos de utilidad para la población. En este aspecto, se deben evitar definiciones de la física o de la ingeniería y aludir a la función que realizan desde un punto de vista divulgativo. De la misma forma, y apoyando esa premisa, es importante no configurar las conferencias o los encuentros de información como clases magistrales de varios oradores, donde el auditorio permanece pasivo. Pueden plantearse como coloquios que estén moderados por algunos de los comunicadores, con el objetivo de aclarar dudas de los vecinos con respecto a los Planes.

Los emisores o comunicadores deben partir de los **presupuestos básicos** que definen las **habilidades específicas de comunicación en situaciones de riesgo:**

- Mantener una actitud abierta y accesible con el auditorio para facilitar el intercambio de opiniones y la participación de los ciudadanos.
- En el inicio, exponer algunos de los objetivos a conseguir en el encuentro que impliquen directamente a los ciudadanos: conocer las medidas que se adoptarían en caso de emergencia, entrenar pautas de protección, fomentar el diálogo y la participación ciudadana...y partir de preguntas directas: ¿han leído los asistentes los documentos divulgativos? ¿los conservan?
- En el inicio de la exposición de contenidos, seguir con la pauta participativa, intercalando preguntas directas al auditorio: ¿qué haría usted en caso de escuchar un aviso de emergencia?, ¿qué medidas se pueden adoptar en esas situaciones?



- Los contenidos deben adecuarse a las costumbres y nivel sociocultural de los receptores y deben ser mensajes claros y concisos que eviten confusiones en la interpretación, expresión en términos sencillos
- Mantener un lenguaje no verbal (expresión facial, miradas, gestos, tono de voz..) coherente con una postura de escucha activa
- Utilizar apoyo instrumental que acerque a la población los conceptos o algunos elementos que van a ser utilizados en los Planes: dosímetros, envases de las pastillas de yoduro potásico, objetos que se utilizan para la descontaminación, etc...con el objetivo de que ellos puedan verlos e incluso cogerlos en su mano por unos momentos
- En el final de las sesiones, es adecuado motivar a la población para la conservación y comprensión de los documentos informativos; preguntar si la sesión ha aclarado dudas y ofrecer la disponibilidad para informar siempre que los ciudadanos lo requieran aunque este fuera de programación.

En otro ámbito, y **sobre otros canales de información** hay que tener en cuenta que también los Medios de Comunicación Social son un instrumento muy potente para acercar el riesgo a la población, así como las redes sociales en Internet, por las que se puede generar y compartir información en tiempo real. Por esta razón, es importante que se cuente con estos dos canales para posibilitar aspectos preventivos de la información.