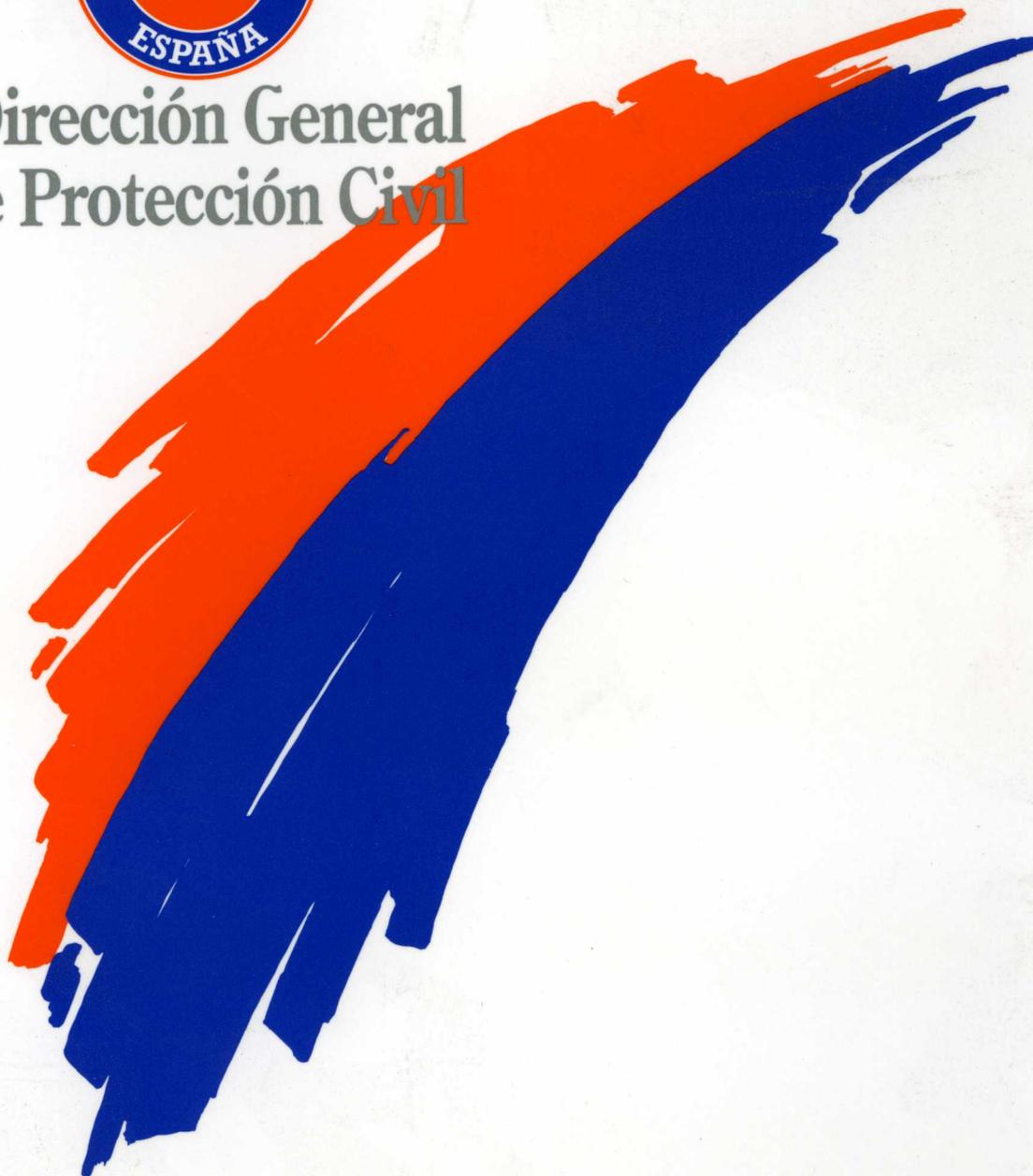




**Dirección General
de Protección Civil**



**Guía para la Comunicación
de Riesgos Industriales Químicos
y Planes de Emergencia**

	Pág.
1. Por qué y para qué informar sobre los riesgos	1
- RD 886/88	
- RD 952/90	
2. A quién informar.	11
- afectados	
- interesados	
3. Qué hacer antes de proceder a la información al público	19
- Recopilación de información	
- Análisis del plan	
- Investigación	
- Qué interesa saber	
- Guía temática	
4. Pautas para el desarrollo de mensajes a la población	29
- Qué decir	
- Preguntas o dudas que suele plantear la población	
5. Información al público afectado	43
6. Información a los interesados y líderes de opinión	57
7. Información a los medios de comunicación.....	65
8. Pasos para la comunicación de riesgos y planes de emergencia (ejemplo).....	73
9. Estrategias de actuación según diferentes situaciones	85

	Pág.
10. Sistemas para la evaluación de la eficacia de la comunicación.....	95
 ANEXOS	
I. Consideraciones generales de la percepción de riesgos	99
II. Experiencias internacionales sobre la información de riesgos y planes de emergencia.....	117

1

**Por qué y para qué
informar sobre
los riesgos**

La legislación comunitaria y española establece la necesidad de informar a los ciudadanos que viven cerca de complejos industriales sobre los riesgos que entrañan estas actividades y sus consecuencias para la salud y la vida de las personas y sus propiedades. La razón de dar esta información reside en los más elementales principios de la democracia y la participación ciudadana: las personas y las comunidades tienen derecho a conocer y participar en las decisiones que pueden afectar a sus vidas, a sus propiedades y a las cosas que valoran.

Como consecuencia de la legislación comunitaria (Directiva 82/501/CEE) el Gobierno español promulgó el Real Decreto 886/88 sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales que aborda en su artículo 12 la necesidad de información a la población sobre los riesgos industriales en los siguientes términos:

“La autoridad competente en cada caso, con la colaboración de los industriales afectados, deberá informar adecuadamente a los ciudadanos en la forma en que determine el correspondiente Plan de Emergencia Exterior sobre:

- Razones que motivan esta información.
- Los posibles riesgos graves de las actividades industriales radicadas en su territorio y los que puedan derivarse de la implantación de nuevas industrias.
- Las medidas de autoprotección existentes en las mismas.
- Las instrucciones a seguir por la población en caso de una alarma por accidente mayor en el interior de aquellas instalaciones industriales que puedan tener efecto en su entorno inmediato”.

Corresponde pues a la Administración (autoridad competente en cada caso) el papel de informar a la población de los riesgos que entrañan las operaciones de determinadas industrias y de los planes de emergencia que se han establecido para minimizar en lo posible las consecuencias de cualquier accidente relacionado con estas operaciones.

La mencionada Directiva comunitaria ha sido modificada y ampliada por nuevas Directivas (87/216/CEE y 88/610/CEE), lo que ha motivado también la promulgación de nuevas disposiciones legales por parte del Gobierno español que se recogen en el RD 952/90.

En lo que respecta a la comunicación al público, el RD 952/90 establece lo siguiente:

ART. 2º 1. "La información a la población a la que se refiere el ART. 12 del RD 886/88 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 semestralmente y, además, una vez actualizada, siempre que sea necesario incorporar datos nuevos o que sean modificados los anteriores".

2. La comunicación o difusión deberá contener los elementos contenidos en el anexo que se adiciona al Real Decreto 886/88 de 15 de julio bajo el número VI y que figura incluido dentro del anexo C del presente Real Decreto.

3. La información estará en todo momento a disposición del público y así se hará constar a través de los medios que se utilicen para su comunicación o difusión.

ANEXO C. Anexo VI

Información que deberá facilitarse al público en aplicación del artículo 12:

- a/ Nombre y dirección del industrial.
- b/ Identificación, expresando el cargo, de la persona que dará la información.
- c/ Confirmación de que el lugar cumple el Real Decreto y de que se ha encargado a la autoridad competente la notificación contemplada en los artículos 6º y 7º o por lo menos la declaración regulada en la Disposición Transitoria Primera.
- d/ Explicación, en términos sencillos, de la actividad llevada a cabo en el lugar.
- e/ Los nombres comunes o, en el caso de almacenamientos cubiertos por la parte II del anexo II, los genéricos o la clasificación general de peligrosidad de las sustancias existentes en el lugar que pudieran motivar un accidente grave, indicando sus principales características peligrosas.
- f/ Información general relativa al tipo de riesgo de accidente grave, incluidos los efectos potenciales de éstos sobre la población y el medio ambiente.
- g/ Información adecuada acerca de cómo se avisará e informará a la población en caso de accidente.
- h/ Información adecuada acerca de qué deberá hacer y cómo deberá comportarse la población afectada en caso de accidente.

-
- i/ Confirmación de que el industrial está obligado a tomar las medidas adecuadas en el lugar, incluida la de entrar en contacto con los servicios de urgencia para enfrentarse a los accidentes y limitar al máximo sus efectos.
- j/ Referencia al plan de emergencia exterior ideado para hacer frente a los efectos externos de un accidente que deberá incluir llamamientos a la cooperación con instrucciones o ruegos hechos por los servicios de urgencia en el momento de producirse un accidente.
- k/ Detalles sobre la manera de conseguir mayor información con sujeción a las disposiciones relativas a la confidencialidad previstas en la legislación vigente.

Sin embargo, la comunicación de estos riesgos y de los consiguientes planes de emergencia plantea algunos interrogantes sobre el cómo de esta tarea. Si bien es cierto que es obligatorio y positivo informar, también lo es que la comunicación de los riesgos es un asunto muy delicado que, mal gestionado, puede crear muchos más problemas de los que se pretendía evitar. ¿Se puede generar alarma, si se informa de una manera no adecuada?. ¿Cuáles serían los efectos de esta alarma en la población? ¿Cómo evitarla?.

Los expertos en este tipo de comunicación afirman que no existe una única manera de abordar la comunicación de los riesgos, ya que el mejor sistema es aquel que se ajusta a las condiciones específicas de cada zona y de cada población. Sí coinciden en afirmar que la comunicación de riesgos es un proceso que pretende conseguir un público informado, interesado, práctico y colaborador y que en ningún caso pretende minimizar la preocupación del público. En las páginas que vienen a continuación se ha tratado de exponer cuáles deben ser las

pautas fundamentales que hay que seguir para desarrollar una comunicación eficaz de los riesgos y planes de emergencia en el Estado Español, partiendo de la experiencias internacionales.

El para qué comunicar los riesgos es también un asunto controvertido o para el que tampoco hay una única respuesta: ¿debemos conseguir que la población acepte el riesgo?, ¿podemos conformarnos simplemente con que conozcan la existencia de planes de emergencia?, ¿debemos pretender cambiar la percepción de las poblaciones afectadas hasta conseguir que se sientan seguras?

La mayor parte de los expertos y de las autoridades que ya han trabajado en la comunicación de riesgos se han inclinado por limitar los objetivos al campo de lo realista y, por lo tanto, la mayor parte de los planes de comunicación de riesgos tienen un objetivo común:

Dar información a las poblaciones afectadas sobre:

- Los riesgos que para la población entrañan las operaciones de la industria.
- Las medidas que debe tomar la población para informarse y protegerse en caso de accidente.

Por qué informar sobre los riesgos

DIRECTIVAS COMUNITARIAS

82/501 CEE - 87/216 CEE - 88/610 CEE

R.D. 886 / 88

*"La autoridad competente en cada caso
deberá informar a los ciudadanos"*

R.D. 952 / 90

"Contenido de la información"

LEGISLACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

La legislación establece que la autoridad competente en cada caso debe informar a la población. Sin embargo, no todos los ciudadanos de una misma comunidad necesitan la misma información y sobre todo, no todos la pueden recibir y entender de la misma manera.

Una de las reglas básicas de la comunicación de riesgos, aceptada internacionalmente, afirma que hay que demostrar sinceridad y respeto por los ciudadanos involucrándoles cuanto antes en las cuestiones relativas a los riesgos. Sin embargo, la misma regla establece que no todas las personas de una comunidad tienen los mismos conocimientos, las mismas actitudes y las mismas responsabilidades por lo que es necesario agrupar los colectivos o individuos con posturas similares.

Haciendo una separación de las posibles audiencias y teniendo en cuenta sus necesidades de información podríamos hacer dos grupos:

- Afectados (los que pudieran resultar afectados por los posibles riesgos).
- Interesados (los que no estarían afectados directamente, pero que su opinión cuenta).

Afectados.

Son a los que verdaderamente atañe la información sobre riesgos y que deben conocer muy bien la actuación que deben llevar a cabo en el caso de que se declare una emergencia.

Son también el público más sensible.

Afectados:

- empleados de la industria afectados por el Plan Emergencia Interior.

-
- vecinos de la zona afectados por el Plan Emergencia Exterior.
 - empresas próximas u otros recintos como colegios, hospitales, etc..

Interesados.

Los interesados son también un público a tener en cuenta, bien por sus relaciones con los afectados, o bien porque en muchos casos, se trata de auténticos líderes de opinión, que pueden movilizar a los afectados y condicionarlos a la hora de definir su postura.

Interesados:

- Familiares de empleados de la industria.
- Familiares de vecinos de la zona.
- Población en general.
- Medios de comunicación.
- Líderes de opinión de la comunidad. (La definición exacta de quién es un líder de opinión de una determinada comunidad se podrá realizar una vez se lleve a cabo la encuesta o sondeo entre la población (ver apartado 3). Los líderes de opinión pueden variar de una comunidad a otra.
- Grupos de presión (Asociaciones de vecinos, sindicatos, partidos políticos, grupos ecologistas, etc.)
- Industria

A la hora de planificar la comunicación habrá que tener en cuenta también a algunos de los **actuales**. Esto es, aquellos que integran el plan de emergencia.

Es fundamental que estas personas o instituciones conozcan el plan de comunicación. Conseguir su colaboración en el plan de comunicación es el primer paso para ganar la confianza de la población. (En las experiencias de otros países se ha visto que bomberos, policía y

servicios médicos son instituciones que gozan de una gran credibilidad).

Actuantes:

- autoridades competentes.
- bomberos.
- policía.
- médicos y personal sanitario.
- otros

A quién informar

ACTUANTES

- AUTORIDADES
- BOMBEROS
- INDUSTRIA
- MEDIOS
- CORP. MUNICIPALES
- POLICIA
- MEDICOS / P. SANITARIO

AFECTADOS

- EMPLEADOS DE LA INDUSTRIA
- VECINOS
- EMPRESAS
- HOSPITALES
- COLEGIOS, ETC.

INTERESADOS

- FAMILIARES DE EMPLEADOS
- INDUSTRIA Y VECINOS
- POBLACION
- MEDIOS DE COMUNICACION
- LIDERES DE OPINION
- GRUPOS DE PRESION

El hecho de que no haya una única estrategia válida para información al público se debe a la existencia de múltiples condicionantes que difieren en función de los riesgos, de las características de cada grupo de población, industria, etc. Por ello antes de proceder a la información al público hay que desarrollar algunas actividades previas:

* **Recopilación de la información** existente sobre la zona, la población, las experiencias anteriores relacionadas con los riesgos o con accidentes, etc. Es importante analizar en esta fase las reacciones de la comunidad en situaciones parecidas, la cobertura que han dado los medios de comunicación a diferentes accidentes que han tenido lugar en el pasado, el grado de implicación de la industria en la comunidad, y la composición de las distintas fuerzas sociales.

* **Estudio del plan de emergencia** para conocer los públicos afectados y en qué medida se pueden ver afectados en caso de accidente. El objetivo del plan de comunicación es informar a la comunidad local de los riesgos y del plan de emergencia. Sin embargo en algunos casos la inercia de la información lleva a sobredimensionar los problemas alertando a toda la comunidad de todos los peligros cuando no todos los peligros son para todos, ni en todos los casos. La sensibilidad de las poblaciones en cuestiones de riesgos obliga a las autoridades a afrontar la tarea de informar con dos imperativos: veracidad y exactitud. Para desarrollarlos en su justa medida hay que conocer y analizar a fondo el plan de emergencia. Además hay que valorar el aspecto subjetivo de cada comunidad a la hora de percibir los riesgos.

No debemos considerar como riesgos importantes sólo aquellos que técnicamente lo son, sino todos aquellos que de alguna manera son percibidos como tales por la población. Por ejemplo, para los técnicos el disparo de una válvula de seguridad con llamarada incluida no es más que un síntoma de que las medidas de seguridad funcionan. Sin

embargo, para una población poco informada, es motivo de gran alarma.

Los datos fundamentales que hay que estudiar en la comunicación del plan son:

- * Núcleos de población afectados.
- * Riesgos a los que está sometida la población.
- * Actuación en caso de emergencia.

*** Investigación (sondeos de opinión, encuestas, entrevistas, etc.)**

Identificación de audiencias locales, y sus necesidades de información.

Escuchar y conocer las preocupaciones de los ciudadanos de una comunidad es el primer paso para una posterior eficaz comunicación. Si las autoridades no escuchan a los ciudadanos, difícilmente pueden esperar que los ciudadanos escuchen su mensaje. Por lo tanto, no hay que partir de supuestos o ideas preconcebidas sobre lo que piensan y quieren realmente en relación con los riesgos industriales en su comunidad. Es necesario dedicar tiempo y recursos (sondeos de opinión, etc.) para conocer de verdad lo que los ciudadanos piensan y su grado de sensibilidad ante los riesgos para determinar el tono de la comunicación.

Esta información se consigue con distintas técnicas de investigación cualitativa o cuantitativa (sondeos de opinión). Los sondeos deben ofrecer información sobre niveles de satisfacción, credibilidad de los líderes de opinión y necesidades de información. Los grupos mencionados anteriormente, sobre todo los que podemos considerar líderes

de opinión, desarrollan un papel clave y es importante conocer no sólo su postura a priori, sino también el grado de credibilidad de que gozan entre la población y su capacidad de influir en la opinión pública. Es importante también saber qué grupos de presión gozan de credibilidad en la comunidad y si tienen capacidad de influir en la población y de movilizar a parte de ella en relación con el plan, tanto a favor como en contra. Del mismo modo, resulta imprescindible conocer el grado de credibilidad de que gozan los actuantes.

En resumen, qué interesa saber antes de iniciar la información:

Nivel de información de la población y necesidades que hay que cubrir en este sentido, posición a priori respecto al plan y a los actuantes (credibilidad).

Guía temática de los sondeos, encuestas o entrevistas

A continuación se presenta un modelo genérico sobre los temas que sería necesario abordar con los distintos grupos. Obviamente según los intereses concretos que dirijan la existencia de cada grupo habrá que abordar la entrevista de una forma diferente, pero puede seguirse este esquema:

El objetivo de la investigación es conocer en cada grupo:

- El nivel de conocimiento acerca de los riesgos.
- El nivel de confianza respecto a los principales actuantes.
- La cooperación previsible (actitud) en caso de accidente.

La guía temática que ofrecemos a continuación no es un cuestionario sino un desarrollo detallado de los temas sobre los que interesa extraer información. Servirá tanto para el caso de que se decida realizar

una investigación de tipo cualitativo como de tipo cuantitativo. Las preguntas que figuran a continuación se han incluido a título de ejemplo para orientar sobre los temas que debe abordar el sondeo, la encuesta o la entrevista.

*** Planes de emergencia y autoridades.**

- ¿Conoce la existencia de planes de emergencia?.
- ¿Para qué sirven?.
- ¿Quién es el responsable del plan? ¿quién debería serlo?.
- ¿El plan es eficaz?.
- ¿Qué otras cosas harían falta?.
- ¿Quiénes son las autoridades más eficaces? ¿por qué?.
- ¿Cuáles son los menos eficaces? ¿por qué?.
- ¿En quién confía más (lista de actuantes)?.

*** Experiencias previas de problemas y grado de satisfacción.**

- ¿Recuerda algún accidente grave relacionado con la industria de la comunidad?.
- ¿Qué pasó?.
- ¿Qué funcionó bien y qué funcionó mal?.
- ¿Recuerda algún accidente grave en España? ¿y en el mundo?.

*** Nivel de credibilidad en las fuerzas de orden público, administración, grupos de presión, medios de comunicación, etc.**

- ¿Quién cree que está más preparado para luchar contra una emergencia y por qué?.

P. Civil, industria, ayuntamiento, bomberos, policía, servicios sanitarios, medios de comunicación.

*** Percepción de los riesgos según cada grupo y percepción de las “compensaciones” y/o “perjuicios” que se derivan de los mismos.**

- ¿Conoce los riesgos que la industria genera en esta comunidad?.
- ¿A quién cree que afectan?.
- ¿En qué medida?.
- ¿Ofrecen alguna ventaja? cuál?.
- ¿Está dispuesto a aceptar estos riesgos?.
- ¿Con qué condiciones?.

*** Nivel de conocimiento de las industrias responsables de los riesgos entre la comunidad local.**

- ¿Qué industrias conoce que sean las causantes de los riesgos?.
- ¿Son industrias responsables o no? ¿por qué?.
- ¿Cuál cree que son/es las más responsables?.
- ¿Cuáles son las menos responsables?.

*** Información requerida y canales.**

- ¿Qué información le gustaría tener referente a los riesgos en su comunidad?.
- ¿Quién debería dársela?.
- ¿Cómo le gustaría recibirla?.
- Folleto, vídeo, charla explicativa, visita a las fábricas.

*** Test de mensajes (1)**

Ejemplo de ficha técnica de la investigación:

- Sondeo cualitativo.
- Entrevistas en profundidad y sesiones de grupo.
- Cuestionario semiestructurado.
- Preguntas abiertas.

Tamaño de la muestra (revisable en función de cada población).

Actuantes, 20 entrevistas (40% a medios de comunicación) y una sesión de grupo.

Afectados, 30 entrevistas y una sesión de grupo.

Interesados, 20 entrevistas y una sesión de grupo.

(1) Ver capítulo 4.

Qué hacer antes de proceder a la información al público

RECOPIACION DE LA INFORMACION

ESTUDIO DEL PLAN DE EMERGENCIA

- NUCLEOS DE POBLACION AFECTADA
- RIESGOS A LOS QUE ESTA SOMETIDA LA POBLACION
- ACTUACION EN CASO DE EMERGENCIA

SONDEOS/ENCUESTAS/ENTREVISTAS

OBJETIVO: CONOCER EN CADA GRUPO

- NIVEL DE CONOCIMIENTO ACERCA DE LOS RIESGOS
- NIVEL DE CONFIANZA RESPECTO A LOS ACTUALES
- COOPERACION PREVISIBLE EN CASO DE ACCIDENTE

Qué decir

El mensaje deberá consistir en una información completa e inteligible sobre la seguridad y los riesgos. El objetivo es pues explicar los riesgos y las medidas de seguridad empleadas para minimizarlos, para que la población comprenda mejor los riesgos y pueda actuar correctamente siguiendo las consignas de las autoridades.

Los mensajes y explicaciones que se incluyen a continuación deben ser testados en la investigación previa para conocer su grado de aceptación por los interesados y población afectada. Esto quiere decir que conviene incorporar a la investigación, sondeo o encuesta previa los mensajes que se ha decidido dar a la población para conocer su eficacia o los problemas que puede plantear su utilización.

Mensajes

(A continuación figura un ejemplo de mensajes para la población que puede ser utilizado previa adaptación a cada zona)

Información sobre la seguridad industrial en la Comunidad..... en el complejo de..... en.....

1. La directiva Seveso, sus exigencias y su aplicación en.....

La normativa comunitaria en materia de riesgos industriales conocida como 'Directiva Seveso', es un programa destinado a:

- Reforzar y controlar la seguridad de las instalaciones industriales*
- Asegurar la eficacia de ayuda de emergencia en caso de accidente*

-
- *Informar a la población sobre la seguridad, los planes de emergencia externos y finalmente sobre los riesgos*

*En España, esta Directiva comunitaria tiene su reflejo en el Real Decreto 886/88 y RD 952/90
(resumir brevemente)*

*En nuestra comunidad, para aplicar dicha legislación se ha Desarrollado.....(mencionar aquí la legislación de la C.A., si procede)
cuyos responsables son.....y su misión es.....*

2. Las empresas de la Comunidad Autónoma/zona sometidas a la legislación vigente y sus actividades

Las industrias instaladas en nuestra comunidad, constituyen un recurso económico esencial. Agrupadas en diferentes sectores industriales (siderúrgica, petroquímico, refino, gas etc.) contribuyen a la producción de numerosos productos de la vida cotidiana y útiles para la sociedad: carburantes, plásticos, medicinas, acero etc. Para la fabricación de estos productos es necesario el empleo de sustancias que, en cantidades y situaciones determinadas, podrían llegar a ser perjudiciales para la salud de las personas. Las empresas que los emplean son conscientes de la existencia de estos riesgos y toman suficientes medidas para reducirlos a un mínimo razonable. Por si eso no fuera suficiente, la Administración ha establecido una serie de controles para velar por el cumplimiento de las normas de seguridad.

- *Breve descripción de la industria en la CA/zona*
- *Lista de empresas sometidas a la legislación en la CA/zona*
- *Situación en el mapa*

3. El control de la Administración y su responsabilidad ante la comunidad

Cada industria ha presentado a la autoridad competente en la Comunidad Autónoma (decir exactamente a quién) un estudio de sus riesgos, y sus medidas de seguridad y autoprotección. El análisis de resultados, ha permitido a la Administración proponer una serie de mejoras concretas en dispositivos de seguridad, formación del personal, e información al público, etc.

Además, la Administración realiza Inspecciones regularmente, para controlar la seguridad y pedir las mejoras necesarias.

También, la Administración tiene la responsabilidad de coordinar las acciones de prevención e intervención en caso de accidentes que puedan afectar a la población. Para ello colabora con las autoridades locales, industriales, científicos y los diferentes equipos de socorro y auxilio en la puesta en marcha del Plan de Emergencia Externa

4. Planes de emergencia internos y externos

La seguridad en las industrias de la Comunidad Autónoma/zona, se fundamenta en la prevención de los accidentes, es decir tomar medidas para evitar que se produzcan (Ej.: diseño de instalaciones, elección de materiales, válvulas de seguridad, formación del personal especializado, etc.) Además las industrias han desarrollado planes de emergencia internos para luchar contra los posibles efectos de un accidente (Ej. detectores de fugas de producto, equipos contra incendio, materiales para la dispersión de gases, etc.).

La prevención, pasa también por la puesta en marcha de las medidas de seguridad fuera de los límites de las industrias, destinadas a prote-

ger a la población vecina. Estas medidas están contenidas en lo que se conoce como un Plan de Emergencia Exterior. Nuestra comunidad cuenta con un plan de este tipo.

El plan de emergencia exterior de existe para proteger a la población y minimizar los posibles efectos negativos de un accidente. Incluye:

- *Medidas para luchar contra las emergencias que se pueden producir*
- *Organismos y recursos materiales disponibles para luchar contra las emergencias*
- *Sistemas de aviso y alerta para la población*
- *Cómo debe actuar la población para protegerse en caso de accidente*

5. Los riesgos derivados de los productos utilizados por la industria

A pesar de su utilidad y sus ventajas económicas, la producción industrial comporta una serie de riesgos al utilizar, fabricar o almacenar productos susceptibles de producir incendios, explosiones o emisión de gases tóxicos (incluir sólo lo que proceda).

Existen tres tipos fundamentales de riesgos:

- *Riesgo de explosión*
- *Riesgo de incendio*
- *Riesgo de emisiones de gases tóxicos*

Las empresas de nuestra comunidad, están agrupadas en los siguientes sectores.....Petroquímico, gas, siderurgia, etc. y por lo tanto su actividad comporta los siguientes riesgos:.....

A pesar de esto, no todas las zonas cercanas a la industria podrían estar afectadas por estos riesgos. Las empresas han realizado estu-

dios y análisis de los riesgos que comportan sus instalaciones y los han puesto a disposición de la Administración para conocer el efecto de posibles accidentes y poner en marcha los mecanismos de actuación más convenientes en estos casos para proteger a la población de sus consecuencias

6. Diferentes tipos de alerta

El plan de emergencia exterior de nuestra comunidad establece tipos diferentes de alertas en función del riesgo que existe para la población

7. Las consignas a la población, medidas a tomar en caso de accidente

La mejor manera de actuar en una emergencia es seguir las instrucciones de las autoridades. La experiencia ha demostrado que consejos simples, seguidos de una manera prudente y reflexiva por la población, han sido el mecanismo más eficaz para la protección de las personas.

Estos son algunos de los consejos básicos que debe seguir la población de

(Atención: los consejos que figuran a continuación son un mero ejemplo. No deben tomarse como consejos válidos para todas las situaciones, sino sólo como orientación. Cada comunidad o zona deberá definir los consejos más adecuados en función de cada plan de emergencia y de los resultados de la investigación previa (sondeos, encuestas, entrevistas, etc. -capítulo 3)

Alerta: la sirena, es la señal de emergencia que avisará de un accidente

Qué hacer y qué no hacer

1. Es fundamental protegerse en los primeros instantes de la emergencia.

Por lo tanto:

Quédese en casa

Si está en la calle, refúgiense en un local cerrado (el más próximo)

Si está en un coche, refúgiense en un local cerrado pero no deje la calle bloqueada

2. Cierre puertas y ventanas

Apague los sistemas de calefacción, aire acondicionado, ventilación, etc.

Reduzca la iluminación al mínimo

No fume o encienda fuego o velas

3. Conecte la radio para conocer los consejos de las autoridades (emisora/s y frecuencia)

Las autoridades también pueden informarle a través de altavoces.

No utilice el teléfono, ya que se puede producir un bloqueo de las líneas

4. En caso de fuga de gases:

Respire a través de un pañuelo o trapo húmedo

Si siente picor en las partes del cuerpo descubiertas, lávelas con agua abundante

Final de la alerta:

Si desea información adicional sobre este asunto.....

Preguntas o dudas que suele plantear la población

La población suele presentar dudas o demandas de mayor información, casi de manera independiente del contenido y exactitud de la información que se ofrece. En general las dudas o pegas de la población afectada pueden agruparse en tres áreas:

1. Críticas a la veracidad de las cifras o datos que se manejan explicando los riesgos y su alcance, dado que muchas veces resulta muy difícil cuantificar exactamente el riesgo.

RECOMENDACIONES:

- * Aceptar y reconocer la imposibilidad de ofrecer datos infalibles, cuando esto sea así.
- * En muchos casos esto es así porque la probabilidad del riesgo es realmente remota y eso hace difícil una estimación exacta.
- * Explicar de manera sencilla cómo se llega a esas conclusiones y quién las ha elaborado (expertos, científicos, etc.).

2. Exigencia de riesgo cero, por parte de algunos grupos de la población.

RECOMENDACIONES:

- * Escuchar atentamente las explicaciones de los distintos grupos o personas que defiendan esta postura.
- * Explicar que el riesgo cero no existe prácticamente en ninguna actividad humana.

-
- * Este tipo de posturas tiene un gran componente emocional. (Ver anexo I)
 - * Utilizar técnicos de prestigio en la comunidad como bomberos o incluso empleados de las plantas para abordar estas cuestiones.

3. Críticas a la credibilidad de la fuente de información (Ej.: cómo podemos confiar en..... si hasta ahora no han dicho nada, si lo que han hecho no ha servido para evitar....., etc.)

RECOMENDACIONES:

- * Utilizar personas de prestigio de la comunidad para reforzar los mensajes fundamentales.
- * Desarrollar argumentos sólidos bien fundamentados en datos
- * Tener en cuenta el factor emocional de muchas de las críticas (ver anexo I).
- * Aceptar que haya grupos que no crean la información y pedir que sugieran qué debe hacerse (y hacerlo, si es posible) para ganar su confianza.
- * Responder en un plano personal, si es posible.

La mejor manera de estar preparado para afrontar las dudas de la población es conocerlas de antemano (investigación-sondeos) y tener preparada una respuesta lógica y coherente para cada una de ellas.

OCHO FORMAS DE PERDER LA CONFIANZA DE LA POBLACION

La confianza de la población y la credibilidad de las autoridades encargadas de dar la información son dos factores fundamentales para el éxito de todo el proceso. A continuación exponemos algunos de los

errores más comunes que llevan a la pérdida de la confianza y credibilidad. Son errores que nunca deberían cometerse:

1. *No involucrar a la gente en las decisiones que afectan a sus vidas y actuar a la defensiva cuando estas decisiones son criticadas.*
2. *No dar la información hasta que la gente lo exige.*
3. *No tener en cuenta el estado de ánimo de la población debido a que el riesgo a que está sometida es "pequeño e irrelevante".*
4. *No realizar un seguimiento de las acciones de información. No devolver las llamadas de gente pidiendo información adicional o no cumplir con las promesas de información a las que nos hemos comprometido en reuniones públicas.*
5. *No reconocer haber cometido errores cuando haya sucedido así.*
6. *No contestar sinceramente cuando no sabemos la respuesta a una pregunta o tratar de inventarla.*
7. *No utilizar un lenguaje claro, sino técnico a la vez que explicamos que la gente no tiene suficiente nivel para entenderlo.*
8. *No elegir a los mejores portavoces o a los que tengan más experiencia, sino enviar a los menos expertos para que vayan formándose en estas tareas.*

Pautas para el desarrollo de mensajes

MENSAJE: INFORMACION COMPLETA E INTELIGIBLE SOBRE LA SEGURIDAD Y LOS RIESGOS

CONTENIDO:

- LA NORMATIVA LEGAL Y LA LEGISLACION ESPAÑOLA
- LAS EMPRESAS SOMETIDAS A LA LEGISLACION Y SUS ACTIVIDADES
- EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION Y SU RESPONSABILIDAD ANTE LA COMUNIDAD
- PLANES DE EMERGENCIA INTERNOS Y EXTERNOS
- RIESGOS (Explosión, Incendio, Fuga de Gases Tóxicos)
- CONSIGNAS A LA POBLACION EN CASO DE EMERGENCIA

PRINCIPALES DUDAS DE LA POBLACION:

1. CRITICAS A LA VERACIDAD DE LAS CIFRAS
2. EXIGENCIA DE RIESGO CERO
3. CRITICAS A LA CREDIBILIDAD DE LA FUENTE

Al proceder a la información al público, es importante tener en cuenta que existe la posibilidad de reacciones negativas . Para minimizar este riesgo, es preciso demostrar la voluntad política de iniciar un amplio diálogo que permita a todos los estamentos locales, implicarse en el debate. Dicha implicación, en una primera etapa, deberá ser fruto de una política de concertación y de negociaciones con las instituciones y líderes de opinión como se explica en los capítulos 4 y 6 de esta guía.

Una vez creado un clima propicio, donde las líneas generales de la información hayan sido comprendidas por el conjunto de la población, la estrategia comunicacional deberá centrarse en los públicos afectados.

La prioridad informativa son aquellas personas que se verían afectadas directamente en caso de accidente mayor.

COMO INFORMAR A LOS AFECTADOS

Teniendo en cuenta que no existe un único método para informar, se sugiere combinar la información escrita y la información verbal.

Cartas

Las autoridades pueden realizar la primera información al público afectado mediante el envío de una carta explicatoria de la necesidad de la información y cómo se va a desarrollar la actividad informativa en la comunidad.

Folleto

El elemento fundamental es el folleto, ya que contiene toda la información esencial y puede ser guardado convenientemente para su utilización en caso de necesidad.

Visitas puerta a puerta

El folleto podría crear ciertas dudas en algunas personas, por lo que es conveniente acompañar su distribución con una explicación simple que responda a las dudas planteadas. Para ello, debería organizarse un programa de visitas puerta a puerta en las que el personal encargado, además de facilitar las explicaciones pertinentes, podrá detectar las inquietudes que produce la información de riesgos. Conocer cómo se recibe la información, permitirá introducir los cambios necesarios en las explicaciones facilitadas.

Reuniones de información

En caso de que los núcleos de población afectada sean demasiado grandes para ser cubiertos por los visitantes, es conveniente organizar reuniones públicas de información. Reuniones que podrían desarrollarse en locales públicos dirigidas por representantes de todas las instituciones que participan en la campaña: autoridades, líderes de opinión, bomberos, industriales, etc.

Además sería conveniente utilizar algún método audiovisual, preferentemente un vídeo con el mismo contenido que el folleto.

Visitas a las instalaciones industriales

Es probable, que a pesar de todo lo anterior, haya personas que no estén satisfechas con la información sobre la seguridad de las plantas. Por ello es conveniente, siempre que ello sea posible, animar a los industriales a que colaboren en las tareas de información ofreciendo al público la posibilidad de visitar las instalaciones y hablar con el personal de las empresas. Esta colaboración no debe ir en menoscabo de la letra de la ley que especifica que es la autoridad competente la encargada de dar la información.

Para que esta actividad se lleve a cabo es imprescindible contar con el apoyo de las empresas y, para ello, es fundamental solicitar su colaboración desde el principio. Esta actividad sólo puede ser positiva si se realiza de común acuerdo con los industriales de la zona.

A continuación se detallan los materiales y técnicas que pueden emplearse. Respecto al contenido, puede utilizarse el material del apartado 4 para un desarrollo más detallado.

*** Folleto:**

- Debe ser de contenido fácilmente inteligible.
- Se debe utilizar como apoyo para contactos directos o como colofón de una campaña de información.
- No se debe utilizar como primer elemento de comunicación en este tipo de campañas, ya que la información sobre riesgos y planes de emergencia es un asunto complejo que conviene explicar de manera directa, para permitir dar respuesta inmediata a las inquietudes que se generan con la misma información que se acaba de ofrecer.

Contenido básico del folleto:

Debe ser el siguiente:

- Información general sobre la legislación y su por qué.
- La industria en la zona, sus actividades y sus riesgos.
- El plan de emergencia: objetivos y contenido.
- Medidas que debe tomar la población y actuaciones en caso de emergencia.
- Qué hacer y qué no hacer (consejos para la población - ver capítulo 4-).

Si bien todos los apartados son importantes, el último es el elemento crucial del folleto, ya que contiene las actuaciones en caso de emergencia. Estas deben enumerarse de manera muy clara y concisa tratando de establecer un orden de prioridades fácil de recordar y llevar a cabo (ej. : “las cinco actuaciones básicas”, “tres recomendaciones”, “los diez errores que no hay que cometer”, etc.).

Pasos para la realización del folleto:

- * Presupuesto.
- * Redacción de contenido.
- * Diseño y apoyo gráfico.
- * Aprobación de contenido y diseño.
- * Composición de textos.
- * Fotomecánica.
- * Revisión de pruebas.
- * Impresión.

Duración estimada de este trabajo: 1-3 meses

*** Vídeo para presentaciones o reuniones.**

Los ponentes o informadores que tomen parte en coloquios, conferencias o reuniones informativas del tipo que sean, deben contar con materiales de apoyo que ayuden a explicar y a hacer comprender la realidad de la situación y los contenidos del plan. Estos materiales deben estar elaborados y ensayados para un uso discrecional por parte de todos los portavoces involucrados en la campaña.

El vídeo deberá responder al mismo esquema de contenido que el folleto:

- Información general sobre la legislación y su por qué.
- La industria en la zona, sus medidas de seguridad y sus riesgos.
- El plan de emergencia: objetivos y contenido.
- Medidas que debe tomar la población y actuaciones en caso de emergencia.
- Qué hacer y qué no hacer.

*** Material audiovisual**

El material audiovisual, servirá de apoyo en la organización de charlas, conferencias o reuniones informativas con grupos de cada comunidad. El formato más aconsejado es el de producciones en vídeo, ya que los diaporamas exigen mayor aparataje para su reproducción.

El vídeo debe ser de corta duración (no más de 10 minutos) y el estilo del mismo debe ser similar a un reportaje de televisión.

Lo fundamental es recoger en el vídeo las medidas de protección existentes y las actuaciones que hay que llevar a cabo en caso de emergencia.

Debe incluir declaraciones de autoridades, vecinos, empleados, etc... así como gráficos y material de creación electrónica que detallen las vías de evacuación etc.

En la medida de lo posible, es recomendable no utilizar imágenes de archivo sino rodar los exteriores en la comunidad de que se trate para que la población reconozca los lugares y los detalles.

Pasos para la elaboración del vídeo

- * Elaboración de un guión literario (texto).
- * Elaboración de un guión técnico (texto con descripción de las imágenes).
- * Elaboración del plan de producción.
- * Elaboración del plan de rodaje de interiores y exteriores.
- * Rodaje.
- * Grabación en estudio de "voz en off".
- * Montaje.
- * Copias.

*** Contactos individuales. Visitas a los afectados .**

Los contactos individuales o la comunicación persona a persona deben realizarse con los públicos más afectados en el caso de poblaciones reducidas. En estos casos no es conveniente realizar un gran despliegue de comunicación más que con los directamente afectados.

La manera de llevarlo a cabo es la creación y formación de un grupo

de “visitadores” que realizan la comunicación en persona por medio de visitas a los hogares de los afectados o mediante el empleo de stands de información pública en estas zonas.

Pasos para la puesta en marcha de los contactos individuales (visitas):

- Elaboración de un plan de visitas (número, ubicación y fecha de cada una de ellas).
- Designación de un responsable y equipo de personas encargadas de la actividad.
- Argumentario (guión de preguntas que pueden surgir y respuestas aconsejadas)
- Entrenamiento de los mismos.
- Adjudicación de recursos (folletos, vídeo, etc.).
- Envío de cartas a los afectados anunciando la visita.
- Visitas.
- Elaboración de un cuestionario para conocer el grado de satisfacción /insatisfacción del público (al terminar la visita).
- Informe diario de los resultados e incidencias de las visitas.
- Informe final de resultados.

*** Reuniones públicas de información**

El objetivo principal es el de asegurarse que la información no provoca más dudas que confianza. Para ello es necesario implicar en estas reuniones a los técnicos y operativos (bomberos, médicos, etc.) que junto con los líderes de opinión y las autoridades, puedan clarificar dudas y transmitir confianza en los planes de emergencia externa.

Pasos para la organización de reuniones informativas:

- * Elaboración de un plan de estrategia para cada grupo.
- * Designación de responsables de los contactos.
- * Calendario de reuniones.
- * Ficha/informe de cada reunión.
- * Plan de acciones de seguimiento.
- * Repaso del plan de estrategia de cada grupo y reunión de coordinación antes de cada contacto.
- * Informe final de resultados.

Visitas organizadas a las plantas

Las últimas investigaciones sobre este tema, demuestran que para mucha gente es imprescindible constatar por ellos mismos las informaciones relativas a la seguridad de las plantas. Estas visitas deberán ser organizadas por la autoridad competente en coordinación con los industriales de la zona.

Pasos para la puesta en marcha de un programa de visitas:

- Diseño del contenido de las visitas
- Elaboración de un plan de visitas (número, ubicación y fecha de cada una de ellas).
- Designación de un responsable y equipo de personas encargadas de la actividad.
- Coordinación con los responsables de la planta.
- Prever la participación de los trabajadores, explicando las medidas de seguridad.
- Entrenamiento de los mismos.
- Adjudicación de recursos (folletos, video, etc.).

- Visitas.
- Elaboración de un cuestionario para conocer el grado de satisfacción /insatisfacción del público (al terminar la visita).
- Informe diario de los resultados e incidencias de las visitas.
- Informe final de resultados.

Además de las actividades antes mencionadas, sugerimos a continuación otras que podrían servir de apoyo para aquellas poblaciones con gran número de habitantes.

* **Publicidad.**

La publicidad es un elemento indispensable cuando se trata de dar a conocer algo a un grupo de personas numeroso. Aporta frecuencia a la transmisión del mensaje y permite utilizar los medios de comunicación pero, a la vez, controlar el mensaje de una manera eficaz. Sin embargo, la publicidad no sirve para explicar, ni para matizar la información. Por lo tanto, habrá que utilizarla en fases concretas del plan y no como elemento principal.

Su utilización es recomendable para poblaciones numerosas, con índices de atención a los medios de comunicación significativos.

El empleo de la publicidad es adecuado para informar a la población cuando no hay posibilidad de colaboración a nivel informativo, o para transmitir mensajes sin que se produzcan “malas interpretaciones”.

* **Exposiciones informativas itinerantes.**

Sirven para concentrar la atención de una comunidad y combinan

diversos elementos informativos (folletos, audiovisuales, explicaciones a cargo de expertos, etc.) que hacen que el resultado de su utilización sea muy completo.

Las ventajas fundamentales de este tipo de técnica son:

- Contacto directo con la audiencia, lo que permite responder preguntas y aclarar dudas en el momento.
- Mayor involucración del programa en la comunidad mayor visibilidad.
- Trato con los grupos de afectados.
- Adaptación del enfoque a cada situación concreta.

Este tipo de actividad es recomendable en comunidades reducidas o con núcleos de población no uniformemente afectados.

Pasos para la realización de exposiciones informativas itinerantes:

- * Elaboración de un plan de exposiciones informativas. (número, ubicación y fecha de cada una de ellas).
- * Selección de materiales del stand.
- * Asignación de responsables de los actos informativos.
- * Entrenamiento de los mismos.
- * Adjudicación de recursos (folletos, vídeo, etc.).
- * Inicio de las actividades.
- * Elaboración de un cuestionario para conocer el grado de satisfacción/ insatisfacción del público.
- * Informe diario con las conclusiones del cuestionario.

Información al público afectado



Nota: Diferentes alternativas para hacer llegar la información al público

Los interesados y, sobre todo, los líderes de opinión son fundamentales para el éxito de todo el proceso que estamos tratando.

Los líderes de opinión son personas de relevancia pública que gozan de credibilidad entre la población y cuyas opiniones influyen decisivamente en la opinión de otros grupos de personas. Los líderes de opinión varían de unas comunidades a otras y por ello es muy importante realizar la encuesta o sondeo de opinión que se sugiere en el apartado tres de esta guía. Por ejemplo, en unas comunidades se llegará a la conclusión de que los líderes de opinión son el párroco de la localidad y un catedrático de la Universidad y en otras puede resultar que los líderes de opinión son los grupos ecologistas, una asociación de vecinos y el director de la Caja de Ahorros local.

La manera de conseguir el apoyo de los líderes de opinión es involucrarlos cuanto antes en el plan de comunicación e informarlos de las actividades previstas para que se consideren al tanto del proceso.

Antes de proceder a informar a estos grupos, es necesario conocer sus opiniones y posibles reacciones (resultados del sondeo de opinión o encuesta) y actuar en consecuencia.

La información debe comenzar por los grupos más afines a la actividad que se plantea, hasta terminar con los neutrales y los menos afines. En el caso de estos últimos, si su posición es absolutamente contraria al plan, puede ser aconsejable no informarlos por adelantado.

Los líderes de opinión podrían contar con una información más completa y de mayor alcance.

La técnica de comunicación que hay que emplear es la de celebrar reuniones informativas directamente con cada grupo.

* **Reuniones informativas**

- Industriales.
- Medios de comunicación (directores/editores).
- Universidad
- Asociaciones de vecinos.
- Otros líderes de opinión (a definir)

Pasos para la organización de reuniones informativas:

- * Creación de un listado de grupos y personas de contacto.
- * Designación de responsables de los contactos.
- * Calendario de reuniones.
- * Material para entregar a los asistentes (folleto, dossier)
- * Ficha/informe de cada reunión.
- * Plan de acciones de seguimiento (volver a contactar pasados unos días, prever nuevos contactos para aclarar dudas, etc.).
- * Repaso de estrategia establecida para cada grupo y reunión de coordinación antes de cada contacto.
- * Informe final de resultados.

* **Dossier para líderes de opinión.**

Como ya se ha mencionado anteriormente, los líderes de opinión en cada comunidad deben tener información de primera mano muy

completa sobre los contenidos del plan. A ellos se dirigirán los primeros esfuerzos informativos para conseguir su apoyo, colaboración o, al menos, su no beligerancia. El dossier recogería toda la información básica que se puede facilitar al exterior así como las consideraciones de la estrategia de la campaña. El dossier se entregará en las reuniones informativas con estos grupos.

Su *contenido* sería el siguiente:

- Consideraciones sobre la percepción de los riesgos y actuaciones recomendadas
- Legislación y razones que la motivan.
- Riesgos que afectan a la población (igual información que a la población).
- El plan de emergencia de.....*
- Materiales informativos (folleto, materiales de prensa-dossier, notas de prensa, etc.-).
- Argumentario (documento de preguntas y respuestas adecuadas sobre el plan de emergencia y los riesgos que afectan a la comunidad de que se trate).
- Artículos e informes de interés sobre el asunto.

Pasos para la elaboración del dossier:

- * Elaboración de un listado de posibles receptores.
- * Elaboración de un guión concreto de contenido.
- * Diseño y producción de carpetas .
- * Redacción de materiales.
- * Producción de ejemplares.

Información a los actuantes y líderes de opinión

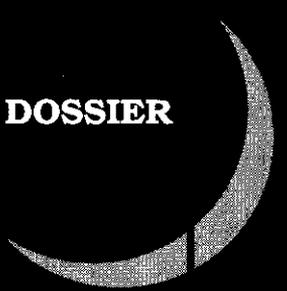
ESTRATEGIA:

- INVOLUCRARLOS CUANTO ANTES
- COMENZAR POR LOS GRUPOS MAS AFINES A LA ACTIVIDAD

REUNIONES
INFORMATIVAS



DOSSIER



ACTUANTES E
INTERESADOS



LIDERES DE
OPINION



Los medios de comunicación son una parte muy importante de la difusión adecuada del plan por el papel que pueden jugar a la hora de informar sobre su contenido. Dada esta función, las actividades deberían ser de dos tipos:

1. Reunión de involucración de los directores/editores.

Se trata de realizar sesiones informativas como las que mencionábamos anteriormente para los interesados .

Las reuniones deben ser reuniones individuales en las que la autoridad competente en cada caso informa del estado de los planes y comenta el papel que se necesita que jueguen los medios (sobre todo de la radio y televisión local) en caso de emergencia.

En las reuniones se entrega la documentación pertinente (dossier de líderes de opinión).

Estas reuniones no deben ser meramente informativas, ya que lo que se busca en definitiva es el apoyo y colaboración de los medios (sobre todo de la radio) para transmitir a la población las directrices de las autoridades en caso de emergencia.

Pasos:

- * Creación de un listado de personas de contacto.
- * Designación de responsables de los contactos.
- * Calendario de reuniones.
- * Ficha/informe de cada reunión.
- * Plan de acciones de seguimiento.
- * Elaboración de informe final

2. Campaña informativa del plan de emergencia exterior.

Además del papel descrito en el apartado anterior, los medios de comunicación pueden ser útiles también a la hora de cumplir los objetivos del plan de comunicación:

- dar a conocer los riesgos y el plan de emergencia o las medidas que debe tomar la población para informarse y protegerse en caso de emergencia.

En algunos países (Ej.: Portugal) los medios de comunicación no han jugado, debido a su falta de interés, un papel destacado en el plan de comunicación. Por lo tanto, los resultados obtenidos con ellos no han servido al objetivo de difundir los contenidos. No existen garantías de que esa situación no se pueda repetir en nuestro país pero, en cualquier caso, siempre resultará más negativo el hecho de que los medios se sientan perjudicados por no haber recibido información sobre este asunto. Los resultados de la encuesta serán críticos a la hora de tomar una decisión sobre el grado de involucración de los medios.

Actividades que habría que organizar con los medios de comunicación:

- Rueda de prensa.

Se trata de organizar una rueda de prensa con los principales medios de la zona afectada. Para la celebración de esta rueda de prensa hay que dar los siguientes pasos:

- * Selección de medios y periodistas interesados
- * Elaboración de un dossier de prensa específico
- * Elaboración de un argumentario para las autoridades que presentan el plan a la prensa.
- * Selección del local donde se celebra la rueda de prensa.

- * Convocatoria por escrito de la rueda de prensa.
- * Confirmaciones telefónicas de asistencia.
- * Ensayo previo (preguntas-respuestas).
- * Celebración.
- * Distribución de la información escrita a los asistentes y envío a los no asistentes
- * Informe sobre asistencia y cobertura .

Objetivo:

Informar a los medios de la existencia del plan

Contenido:

Consecuencias de la adaptación de la legislación comunitaria a la española, existencia del plan de emergencia y mecanismos de aviso a la población.

Sería un error centrar el contenido de la reunión en anunciar la campaña de comunicación que se va a desarrollar

- **Plan de información sobre progresos del plan.**

No basta con realizar una rueda de prensa en la que se explica el plan. Será necesario crear o establecer un gabinete de prensa (o utilizar el de alguna de las instituciones involucradas) que se encargue de atender las posibles demandas de información que se produzcan a lo largo del tiempo o que, si resulta conveniente, realice una labor permanente de información con los medios a través de notas de prensa, organización de entrevistas con portavoces del plan (autoridades, etc.) y también mediante la inclusión de artículos firmados.

Información a los medios de comunicación

COLABORACION CON EL PLAN EN CASO DE EMERGENCIA

- **REUNION DE INVOLUCRACION DE LOS DIRECTORES/EDITORES (REUNIONES INDIVIDUALES)**
- **DOSSIER LIDERES DE OPINION**

DIFUSION DEL PLAN DE EMERGENCIA

- **LISTADOS DE PERIODISTAS**
- **ELABORACION DE MATERIALES INFORMATIVOS**
- **RUEDA DE PRENSA**
- **PLAN DE INFORMACION SOBRE PROGRESOS DEL PLAN**

1. Información sobre la localidad donde se va a desarrollar el plan.

- Experiencias anteriores.

2. Estudio del plan de emergencia.

- Volumen de población afectada, riesgos inherentes.

3. Definición de audiencias (afectados e interesados).

- Elaboración de listados.

4. Sondeo de opinión para conocer niveles de información, credibilidad de las autoridades implicadas y grado de colaboración de los líderes de opinión.

- Cuestionario.
- Selección de la muestra.
- Entrevistas.
- Análisis e informe final.

5. Elaboración del plan de actuación y de los mensajes.

6. Involucración de líderes de opinión (interesados) de la comunidad (identificados en la investigación realizada).

- Presentación por grupos de los resultados de la investigación y del plan a realizar.
- Selección de los grupos más favorables para posibles intervenciones a lo largo de la campaña.
- Adaptación definitiva del plan de actuación incorporando sugerencias de otros actuantes, si procede.

7. Elaboración de materiales que se utilizarán durante la campaña.

- Folleto / vídeo / discursos / diapositivas / dossier de prensa / publicidad
- Presentación de los materiales a los actuantes y líderes de opinión.
- Información sobre la campaña a los empleados de las industrias afectadas.

8. Primera información a los medios de comunicación (rueda de prensa).

- Asistencia de autoridades, industria, servicios de emergencia, etc).

9. Sesiones informativas con grupos organizados de la comunidad.

- Asociaciones de vecinos.

10. Informaciones en los medios de comunicación.

- Noticias sobre avances del plan.
- Artículos firmados por autoridades y servicios de emergencia.

11. Información directa a los afectados.

- Mailing del folleto.
- Sesiones informativas especiales con entrega del folleto.

12. Campaña de publicidad.

- Secuencia lógica:
- Qué hace la industria.
- Medidas de seguridad.

- Riesgos inherentes.
- Plan de emergencia.
- Consejos que debe seguir la población .
- Decidir necesidad, área de alcance y medios a utilizar

13. Sesiones informativas en colegios y otras instituciones (de zonas afectadas).

14. Jornadas de puertas abiertas en industrias.

- Información particular a grupos interesados por parte de la autoridad competente.

15. Encuesta sobre resultados.

- Definición de muestra y cuestionario definitivo.
- Encuestas.
- Informe final.

16. Previsión de la siguiente oleada de información (dentro de seis meses).



Gráfico “Pasos para la comunicación”

El gráfico ilustra la secuencia de actividades que hay que desarrollar antes de proceder a la información al público.

PASOS PARA LA COMUNIDAD

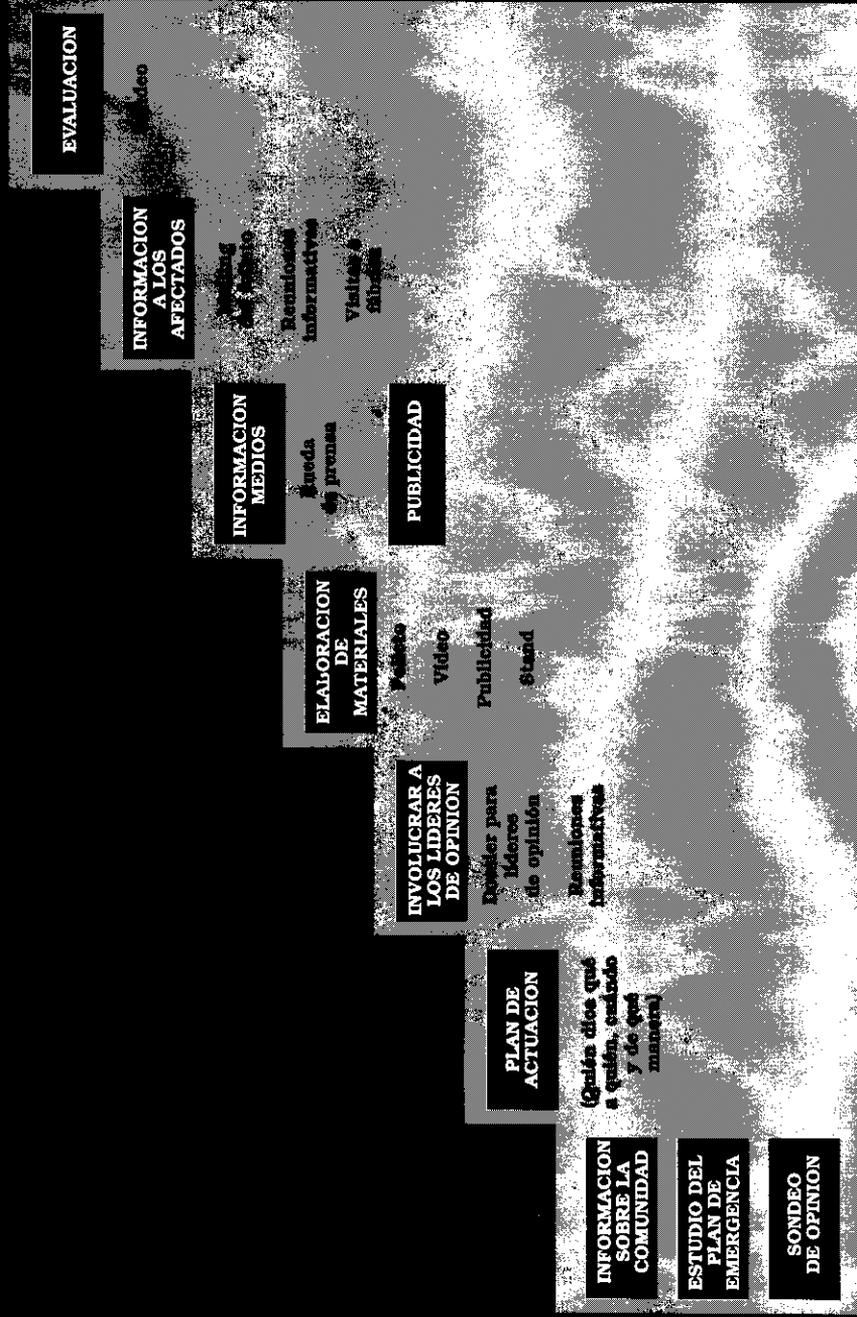


Gráfico: "Ejemplo de calendario de actividades"

El mencionado gráfico es un ejemplo del plan de trabajo, considerando el tiempo que habrá que emplear en el desarrollo de las distintas tareas. El tiempo está medido en semanas.

Técnicas a utilizar en función del volumen de población afectada y grado de sensibilidad.

La información a la población de las zonas afectadas no debe ser una tarea uniforme, ya que cada comunidad se ve afectada por diferentes riesgos y, lo que es más importante, el grado de sensibilización o de oposición varía sustancialmente de unas comunidades a otras.

A la variable "**actitud del público**", que se conocerá una vez efectuada la encuesta o el sondeo de opinión (capítulo 3), habrá que añadir la variable "**volumen de población**". Con ello, se obtienen diferentes escenarios que exigen a su vez diferentes tipos de actuación.

En las páginas siguientes se han desarrollado seis hipótesis de trabajo consecuencia de barajar las variables actitud del público y volumen de población. Se trata de un ejercicio teórico que aporta información sobre cómo flexibilizar los consejos generales y adaptarlos a las situaciones concretas de cada zona.

Planes de emergencia que afectan a poblaciones de menos de 5.000 habitantes. Población altamente sensibilizada.

Elementos a favor: importancia socioeconómica de la actividad industrial. La información responde a una inquietud social. En una población de estas características, la probabilidad de que la información llegue a todo el mundo es muy elevada.

Elementos en contra: Probabilidad elevada de exacerbar todavía más la sensibilidad. Limitada credibilidad de las informaciones procedentes del sector industrial.

Actuación:

- * Centrar la comunicación en el control de los riesgos y no en éstos
- * Campaña de información baja en intensidad y corta en el tiempo
- * Evitar focos de debate
- * Es fundamental seleccionar adecuadamente los portavoces creíbles (uso de la investigación) procurando implicar a líderes de opinión que trabajen o conozcan muy bien las industrias
- * No utilizar medios de comunicación, si no son estrictamente locales.

Técnicas de comunicación recomendadas:

- * Investigación.
- * Dossier de líderes de opinión.
- * Contactos individuales.
- * Folleto.

Planes de Emergencia que afectan a poblaciones de menos de 5.000 habitantes. Población poco o nada sensibilizada.

Elementos a favor: Ausencia de miedo a la industria y actitudes derrotistas sobre el control del riesgo

Elementos en contra: Posibilidad de despertar una sensibilidad negativa ante los riesgos y la conciencia de que estos son ineludibles

Actuación:

- * Centrar la comunicación en la remota probabilidad de que ocurra un accidente y en las medidas de seguridad existentes
- * Implicar directamente a los industriales y sus empleados
- * No realizar un despliegue informativo excesivo que pueda desbordar la sensación de seguridad existente.
- * Dirigir la comunicación sólo a los grupos afectados.
- * No utilizar medios de comunicación, si no son estrictamente locales.

Técnicas de comunicación recomendadas:

- * Investigación.
- * Dossier de líderes de opinión.
- * Contactos individuales.
- * Reuniones informativas con grupos de vecinos.
- * Folleto.

Planes de Emergencia que afectan a poblaciones de entre 5.000 y 20.000 habitantes. Población altamente sensibilizada.

Elementos a favor: La comunicación responde a una inquietud social. Importancia socioeconómica de la actividad industrial. Probable interés de la población en una acción de control de la industria por parte de las autoridades

Elementos en contra: Posibilidad de acentuar el miedo al riesgo. Posibilidad de que se rompa el frágil equilibrio entre el peligro real y el riesgo. Credibilidad de las informaciones procedentes del sector industrial, limitada

Actuación:

- * Centrar la comunicación en el control de los riesgos, especialmente en el plan de emergencia externa
- * Campaña de información moderada en su intensidad y muy corta en el tiempo
- * Tratar de controlar los focos de debate con ayuda de organismos sociales, médicos, escolares, religiosos, universitarios.
- * Es fundamental seleccionar adecuadamente los portavoces creíbles (uso de la investigación).
- * Dirigir la comunicación sólo a los grupos afectados.
- * Tener prevista la estrategia de actuación ante reacciones contrarias al plan.
- * No utilizar medios de comunicación, si no son estrictamente locales.

Técnicas de comunicación recomendadas:

- * Investigación.
- * Involucración de líderes de opinión.
- * Contactos individuales.
- * Reuniones informativas (sólo para grupos convocados).
- * Folleto.
- * Vídeo.

Planes de Emergencia que afectan a poblaciones de entre 5.000 y 20.000 habitantes. Población poco o nada sensibilizada.

Elementos a favor: Hábito de convivencia con la industria. No hay experiencias negativas del pasado. Importancia socioeconómica de la actividad industrial. Posibilidad de que la información llegue a todo el mundo, alta.

Elementos en contra: Posibilidad de despertar una sensibilidad negativa ante los riesgos y la conciencia de que estos son ineludibles. Riesgo de que existan grupos de presión organizados con posible influencia en la comunidad.

Actuación:

- * Centrar la comunicación en las medidas de seguridad, tanto internas como externas, y ausencia de accidente en el pasado (sólo en caso de que sea cierto)
- * Implicar a los industriales y sus empleados
- * No realizar un despliegue informativo excesivo que pueda desbordar la sensación de seguridad existente.
- * Dirigir la comunicación sólo a los grupos afectados.
- * No utilizar medios de comunicación, si no son estrictamente locales.

Técnicas de comunicación recomendadas:

- * Investigación.
- * Involucración de líderes de opinión.
- * Contactos individuales.
- * Reuniones informativas con grupos de vecinos.
- * Folleto.
- * Vídeo.

Planes de Emergencia que afectan a poblaciones de más de 20.000 habitantes. Población muy sensibilizada.

Elementos a favor: La comunicación responde a una demanda de la población. Importancia socioeconómica de la actividad industrial. Probable interés de la población en una acción de control de la industria por parte de las autoridades.

Elementos en contra: Posibilidad de acentuar el miedo al riesgo. Posibilidad de que se rompa el frágil equilibrio entre el peligro real y el riesgo. Credibilidad de las informaciones procedentes del sector industrial y de la administración, limitada. Segura existencia de grupos de presión organizados con influencia en la población.

Actuación:

- * Seleccionar adecuadamente los portavoces creíbles (uso del sondeo)
- * Involucrar a los distintos actuantes en el plan de comunicación.
- * Dirigir la comunicación sólo a los grupos afectados.
- * Tener prevista la estrategia de actuación ante reacciones contrarias al plan.
- * No utilizar los medios de comunicación si no son estrictamente locales, pero sí tener en cuenta a los que se interesaron por el tema en el pasado
- * Considerar la involucración de expertos que aporten credibilidad al plan

Técnicas de comunicación recomendadas:

- * Investigación.
- * Dossier de líderes de opinión.
- * Folleto.

- * Vídeo.
- * Reuniones informativas.
- * Medios de comunicación.
- * Publicidad

Planes de emergencia que afectan a poblaciones de más de 20.000 habitantes. Población poco o nada sensibilizada.

Elementos a favor: Hábito de convivencia con la industria. No hay experiencias negativas del pasado. Importancia socioeconómica de la actividad industrial. Posibilidad de que la información llegue a todo el mundo, no muy alta.

Elementos en contra: Posibilidad de despertar una sensibilidad negativa ante los riesgos y la conciencia de que estos son ineludibles. Riesgo de que existan grupos de presión organizados con posible influencia en la comunidad.

Actuación:

- * No realizar un despliegue informativo excesivo que pueda desbordar la sensación de seguridad existente.
- * Dirigir la comunicación sólo a los grupos afectados.
- * Utilizar a los actuantes
- * No utilizar medios de comunicación si no son estrictamente locales

Técnicas de comunicación recomendadas:

- * Investigación.
- * Dossier de líderes de opinión.
- * Folleto.
- * Vídeo.
- * Stand itinerante.
- * Reuniones informativas.
- * Medios de comunicación.

La campaña de información no termina hasta no comprobar el grado de eficacia de la misma. Por ello es recomendable realizar un sondeo entre la población una vez realizada la campaña. Las autoridades francesas y portuguesas lo han llevado a cabo al término de sus campañas de información y han podido recoger, gracias a esta actividad, importantes enseñanzas para ejercicios similares.

A continuación detallamos el posible contenido de este sondeo/encuesta/entrevista, que debería realizarse con técnica de investigación cuantitativa y cuestionario cerrado.

- **¿Conoce la campaña?**
- Si la respuesta es afirmativa, **¿cómo se enteró la primera vez?**
- **¿Considera útil la información sobre los riesgos industriales**
- **¿Es consciente de los riesgos que las industrias del área pueden causar a la población?**
- **¿Sabía que tales peligros existían ?**
- **¿Consiguió la campaña clarificarle tales peligros?**
- **¿Conoce la Directiva de la CEE sobre accidentes mayores?**
- **¿Recibió alguna información por escrito?**
- **¿Cómo la consiguió?**
- **¿Qué opina de ella?**
- **¿Tomó parte en alguna reunión pública?**
- **¿Conocía algún grupo de presión en contra de esta campaña?**

-
- **¿Leyó algo en los periódicos acerca de la Campaña de Información Pública o del Plan de Emergencia?, ¿en radio?, ¿en televisión?**
 - **¿Cuáles eran las noticias?**
 - **¿Con quién discutió estos temas?**
 - **¿Considera que con esta campaña la relación entre la población y las industrias ha mejorado/empeorado? y con la Administración?**
 - **¿Cree que debería haber otras campañas de información pública?**

La percepción de los riesgos

El público suele considerar los avances tecnológicos como una bendición a medias. A la vez que disfrutan de las ventajas de la tecnología, con frecuencia las personas tienen la sensación de que algunas de estas ventajas pueden causar perjuicios. Al saber poco sobre estas tecnologías, la gente suele sentirse impotente y casi incapaz de comprender los mecanismos que controlan estos complicados procesos. Se ven a sí mismos en un mundo en el que poseen poca información o control sobre acontecimientos que, en su opinión, pueden amenazar la vida.

Según las encuestas, la opinión dominante de la mayoría de los ciudadanos de los países industrializados del mundo es que en la actualidad se enfrentan a unos riesgos mayores que en el pasado. La realidad, sin embargo, es que las expectativas de vida son cada vez mayores. Pero estos hechos, al igual que los modernos procesos industriales y los instrumentos científicos para la valoración de riesgos, son ignorados y sepultados por la inquietud del público.

¿Por qué? Los sociólogos, los psicólogos y los antropólogos señalan que la dinámica de la percepción de riesgos es extremadamente compleja.

Para convencer, no basta con los hechos.

Las percepciones públicas sobre los riesgos no siguen unos patrones lógicos y tampoco los hechos consiguen siempre calmar las preocupaciones de la gente. (A este respecto conviene tener en cuenta también los resultados de los estudios sobre psicología ambiental que se están desarrollando en España por parte de Protección Civil). Los es-

tudios muestran, por ejemplo, que los riesgos que se derivan de causas de muerte **espectaculares** (como los accidentes de avión) son sobrestimados. Cuando la gente escucha que las estadísticas indican claramente que un viaje en avión es más seguro que uno en coche, no lo creen.

No debemos dar por sentado que los hechos, por muy evidentes que sean, son capaces de triunfar por sí solos. Los aspectos emocionales de la comunicación de riesgos influyen decisivamente y a menudo son abrumadores. Decir, por ejemplo, que la estadística demuestra que dentro de la fábrica se producen menos accidentes que en el hogar puede ser cierto pero, probablemente, no convencerá a la esposa de un trabajador que está convencida de que su casa es un lugar seguro, en comparación con una fábrica.

No es fácil cambiar las actitudes preestablecidas sobre los riesgos.

Dictadas por una compleja combinación de factores sociales y culturales y reforzadas por los amigos, la familia, los compañeros de trabajo y por respetadas personalidades públicas, las impresiones sobre el riesgo se resisten al cambio.

El objetivo primordial de la comunicación de riesgos no es cambiar la opinión pública relativa a la magnitud de dicho riesgo, sino más bien crear confianza en el compromiso de la Administración, para contenerlo y controlarlo. Los esfuerzos por comunicar al público que el riesgo de un peligro desconocido es pequeño, es probable que fracasen e incluso que provoquen la reacción contraria.

Sin embargo, los esfuerzos por dar a conocer los sistemas que contro-

lan y reducen el riesgo y los trabajos por contenerlo pueden transmitir confianza a una persona ajena al tema. Una institución que comparte una preocupación pública por un riesgo, tiene más posibilidades de inspirar confianza a la población a la hora de enfrentarse a dicho riesgo de forma eficaz.

Nadie pretende vivir en un mundo sin riesgos.

Aunque a menudo puede parecer que la reacción del público exige una solución de “*riesgo cero*”, no hay fundamento de que los miembros de cualquier sociedad esperen vivir en un entorno “*sin riesgos*”, libre de todo peligro e incertidumbre.

La gente, realiza constantemente valoraciones y clasificaciones en cuanto a beneficios/riesgo tanto de forma consciente como inconsciente. Es evidente que las grandes ventajas (por ejemplo, el menor coste de los alimentos) pueden vencer a los grandes miedos (por ejemplo los aditivos químicos), en especial si las ventajas se exponen de forma clara y positiva y resultan creíbles y significativas para la audiencia a la que van destinadas.

La aparente exigencia de un “*riesgo cero*” suele disfrazar otro problema. ¿Se ha convencido plenamente a la audiencia de las ventajas que le reportará la instalación Industrial? ¿Se ha convencido de que el riesgo está controlado por autoridades y técnicos dignos de confianza?

La credibilidad de la fuente de información es decisiva.

Cuando la información sobre un riesgo es presentada por las partes interesadas el público reaccionará con cautela. Por ello, resulta muy

útil conseguir el apoyo de terceros en un asunto de riesgo, y suele ser más acertado aceptar los cálculos de riesgo dados por otros, que ser el blanco de las críticas por intentar **“manipular las cifras”**.

La credibilidad de las autoridades y de las empresas tiene un límite. Los aliados o terceras partes -líderes del sector médico, de la comunidad, y de la política resultan esenciales en las comunicaciones de riesgos. Conseguir aliados e informarles convenientemente puede ser, al final, más importante que una comunicación directa con la audiencia.

El factor emocional es más importante que los aspectos científicos.

Las valoraciones científicas de los riesgos tienden a definir el daño potencial en términos de probabilidad matemática (por ejemplo, el número esperado de **“muertes adicionales por cáncer”** que pueden derivarse de la exposición a determinada actividad Industrial). Los esfuerzos por explicar tales conceptos (**“En nuestra comunidad esto significaría solamente un incremento de 0,007 en el porcentaje de casos de cáncer”**) son necesarios, pero palidecerán ante el impacto emocional que provoca la muerte por cáncer de un sólo trabajador o vecino.

El componente emocional es una parte esencial de la comunicación de riesgo y no debe ser ignorado como instrumento. El director de fábrica que vive cerca de la misma está confirmando poderosamente su seguridad.

El alcalde que se muestra dispuesto a beber el agua que presenta indicios de contaminación demuestra su confianza en la calidad de este

agua. Tal simbolismo no sólo funciona en medios de comunicación, sino que provoca un impacto mayor que la palabra hablada.

Familiaridad y voluntariedad: los dos elementos clave en la percepción del riesgo.

El cuadro que aparece a continuación, (derivado del trabajo realizado por el psicólogo Paul Slovic) se centra en los dos factores principales que, según indican las investigaciones, tienden a ser las fuerzas motrices de la forma en la que el público clasifica y percibe diversos riesgos.



Efectos desconocidos de los riesgos

Voluntario	Involuntario
<ul style="list-style-type: none">• vuelo espacial• trabajar en una planta química	<ul style="list-style-type: none">• guerra nuclear• energía nuclear• vivir cerca de una planta química• envenenamiento alimentario• amianto
<ul style="list-style-type: none">• fumar• volar• conducir• tirarse de un trampolín• esquiar	<ul style="list-style-type: none">• incendio en una casa• resfriado corriente

Efectos conocidos de los riesgos

El primer elemento clave es el control. El público subestimará los riesgos cuando tenga la sensación de que los controla. El segundo elemento es la capacidad de comprender el riesgo con cierta claridad

y familiaridad. Si un riesgo se percibe como desconocido, inadvertido y poco frecuente, es más probable que produzca miedo y que, por tanto, se vuelva inaceptable.

Del cuadro se desprende el poder de la dimensión emocional. Los riesgos del cuadrante superior derecho son inevitablemente sobrestimados, y los del inferior izquierdo suelen ser subestimados.

La valoración científica del riesgo puede demostrar que algunos de los riesgos del cuadrante superior derecho son mucho menos probables que algunos del inferior izquierdo, pero la percepción del público sencillamente no reflejará esa realidad.

La comunicación debe ayudar a dar sensación de control y familiaridad. El control puede llegar a través del propio proceso de las comunicaciones al fomentar el diálogo y una disposición por parte de las autoridades o de la empresa a escuchar las preocupaciones del público y responder a las mismas. La familiaridad, puede crearse a través de la educación relativa a los productos químicos, a los procesos y a los procedimientos que garantizan la seguridad. Para el público al que se dirigen normalmente los planes de emergencia y la comunicación sobre los riesgos éstos serán siempre involuntarios y en la mayor parte de los casos desconocidos, por lo que nos encontramos ante una de las situaciones más desfavorables en cuanto a la percepción de los riesgos.

Reglas básicas de actuación

1. La estadística sobre riesgos por sí sola no reduce la inquietud y preocupación del público, sobre todo si se trata de riesgos incontrolables, involuntarios o desconocidos.

La tendencia natural es utilizar la valoración y comparación para ex-

plicar de forma racional al público que el riesgo que una empresa está creando es menor que otro riesgo más conocido.

Por desgracia, muy pocas comparaciones garantizan a la audiencia que no merece la pena preocuparse por un determinado riesgo. De hecho, a menudo, dichas comparaciones parecen poco sinceras.

Por otro lado, no resulta suficiente comparar un riesgo controlado y conocido (por ejemplo el de conducir un coche) con un riesgo incontrolable y desconocido (por ejemplo un escape de gas).

Las comparaciones más útiles son las que seleccionan las estadísticas de riesgos con los niveles de riesgo admitidos por la legislación. Al establecer tales comparaciones, no se necesita justificar la presencia de un producto químico, sino que se deberá desviar el debate hacia la cuestión de si esa presencia tiene una repercusión significativa en la salud, que es la preocupación subyacente.

En lo que respecta a los elementos de riesgo de los productos o procesos, hay que conocer los niveles admitidos por la legislación. Dichos niveles pueden resultar prácticos. Cuando no puede establecerse una comparación favorable, hay que estar preparado para demostrar las medidas que está poniendo en práctica la administración y la empresa a fin de reducir el riesgo.

2. Hay que reconocer los aspectos emocionales de la percepción de riesgos y reaccionar ante ellos.

Como ha señalado un experto, existe un ámbito en el que las personas tienen experiencia en relación con el riesgo: saben lo que les

asusta. Hay que aceptar la legitimidad del miedo, y enfrentarse a esa emoción como algo comprensible y aceptable. En cualquier controversia relacionada con riesgos, el público se dividirá en segmentos que irán desde el de los indiferentes hasta el de los enormemente preocupados, pasando por el de los que se muestran moderadamente inquietos. Con frecuencia, los **“enormemente preocupados”** resultan inalcanzables e inquebrantables en su hostilidad. Sin embargo, la batalla por la conquista de las mentes y los corazones de los **“moderadamente inquietos”** puede ganarse o perderse únicamente en las cuestiones emocionales:

- ¿Le importamos a la Administración?.
- ¿Les preocupa colocarnos en una situación de riesgo?.
- ¿Están minimizando este hecho o parecen tomárselo en serio?.
- ¿Puedo confiar en estas personas?.

No hace falta que se produzca un accidente grave en la planta que está próxima al vecindario para que nos encontremos ante una situación de emergencia frente a la opinión pública. Muchas veces los problemas se inician como consecuencia de un repentino e incluso injustificado peligro recién percibido.

Esta nueva inquietud puede surgir por un lado a causa de un nuevo estudio científico que se ha dado a conocer y que se relaciona (con fundamento o sin él) con las actividades de la industria de nuestra localidad de un accidente real. La chispa que enciende la llama de un conflicto en la opinión pública puede surgir también de un rumor vago y sin origen conocido que puede resultar incluso más difícil de localizar y erradicar. En cualquier caso, el resultado suele ser que un

producto, un proceso o una fábrica que en un tiempo se creyeron seguros dejan repentinamente de ser considerados como tales.

Un ataque a la Administración y a la empresa puede ser inevitable: ¿Por qué no se me informó de esto antes? ¿Hay algo más que saber?. Siempre creí que la fábrica / el proceso / el producto era **“perfectamente seguro”** y ahora descubro que no es así.

Estas son emociones que reflejan las primeras fases de lo que los psicólogos han identificado como la reacción natural a una circunstancia negativa de la vida, y que son: rechazo, ira, duda, depresión y, finalmente, aceptación. Aunque el riesgo sea pequeño, y habitual, manifestarlo es sumamente inapropiado para una audiencia que se encuentra en las primeras fases, es decir, en las fases del rechazo e ira. Una persona agraviada necesita comprensión no racionalidad.

Para entender qué es lo que pasa a nivel emocional durante la percepción de riesgos, conviene recordar la teoría del psicólogo Kubler Ross, de varias etapas que habla de una serie de reacciones naturales a cualquier circunstancia negativa de la vida.

Primero la negación: Un empleado que se niega a llevar ropa de protección, **“Si todavía no me he puesto enfermo”**.

Siguiente etapa de miedo o enfado **“¿Qué derecho tienen a exponernos a estos peligros?”**.

De negociación: **“¿No pueden obligarles a mover su instalación un poco más lejos del pueblo? ¿No pueden eliminar las emisiones dentro de cinco años?”**

Una cuarta etapa de depresión: **“¿Por qué no nos han dicho esto antes?”**.

Para terminar con una etapa de aceptación: ***“Ahora entiendo los riesgos a los que estamos expuestos. Esta compañía y sus productos son importantes para nosotros, la Administración controla debidamente sus actividades y protege mis intereses. Puedo aceptar el riesgo.”***

Hay que conducir al público con mucho cuidado a través de cada una de estas etapas, han de llegar por ellos solos al final, a la etapa de aceptación. Los mayores errores de comunicación, se cometen cuando uno se dirige a una audiencia en la etapa temprana utilizando una información que sólo sería apropiada cuando ya han llegado a una etapa más tardía.

En esas circunstancias, hay que dejar que se produzca esa descarga de ira y lo que es más importante, no exacerbarla respondiendo de forma defensiva y con lógica a lo que es una necesidad emocional. No hay que olvidar nunca la perspectiva de la audiencia: (*“esta empresa es el origen de un nuevo riesgo en un mundo ya peligroso; la Administración ha consentido esta situación para su beneficio olvidándose de mis intereses”*) y por lo tanto, deberá compartir su desolación y tratar de hacerles pasar de la ira a un estado más racional.

“Puedo comprender su preocupación. Estas revelaciones acerca de las emanaciones son importantes porque plantean cuestiones que hasta ahora no habían salido a la luz. Estamos preparados para responder, porque tenemos un firme compromiso con la salud y la seguridad de esta comunidad. Confiamos en que a medida que el diálogo continúe la gente llegue a entenderlo”.

“Nos damos cuenta de que esta nueva información plantea muchas preguntas. Estamos dispuestos a contestarlas lo mejor que podamos”.

Actuar y pensar como una persona antes que como portavoz, calibrar las emociones de la audiencia y no emplear nunca la lógica para luchar contra esta audiencia, son algunos de los consejos fundamentales.

Cuando una audiencia se siente agraviada, la actitud más conveniente es escuchar.

3. Entender la labor de los medios de comunicación:

Los estudios realizados sobre la cobertura que realizan los medios de comunicación de las cuestiones relacionadas con los riesgos han mostrado diversas tendencias, cuya existencia se ve confirmada por la experiencia:

- Lo negativo, inusual o polémico interesa más que lo positivo, habitual o anodino.
- A los medios de comunicación les interesan las afirmaciones rotundas, no las ambiguas.
- En un tema de riesgo, a los medios les interesa más el aspecto sociopolítico que el científico.
- Existen más probabilidades de que los medios se ocupen del lado humano de la noticia que del estadístico.

Las inclinaciones naturales de las autoridades y de las empresas en lo que respecta a las cuestiones de riesgo, son casi diametralmente opuestas a las tendencias de los medios.

Sin embargo, negarse a jugar el juego según las reglas de los medios significa simplemente colocar a las autoridades en el banquillo, mientras que otros -determinados grupos activistas- proporcionan a los medios la información que desean. Al permitir que otros cuenten "**la noticia**" a los medios, lo más probable es que la Administración y sus representantes se encuentren a la defensiva y tengan menos elementos para poder hacer oír su voz y sus razones a través de los medios. Jugar el juego de los medios significa varias cosas: emplear un lenguaje rotundo, utilizar ejemplos concretos y mostrar el lado de interés humano.

Por otro lado, será necesario preparar una serie de materiales para los medios que respondan a sus necesidades informativas.

4. Crear confianza recalcando las acciones que se llevan a cabo para controlar, afrontar y reducir el riesgo.

Una regla fundamental de la comunicación de crisis consiste en desarrollar lo antes posible un mensaje que responda a la pregunta "**¿qué van a hacer Vds. al respecto?**" Cuanto más se pueda centrar la atención en la solución al problema, más probabilidades tendrá de convencer a las audiencias de que la crisis pasará y de que puede confiarse en la Administración.

En la comunicación de riesgos puede aplicarse un principio similar. El mensaje más creíble que el público puede oír de las autoridades o de las empresas no es que el riesgo es pequeño, sino que se está trabajando en firme para afrontarlo y minimizarlo.

5. La Administración debe conseguir un alto grado de consenso

en las opiniones de sus representantes y la empresa debe conseguir el apoyo y la comprensión de sus empleados.

Si los distintos representantes de la misma Administración o diferentes administraciones se muestran dudosos e inseguros acerca de la situación de seguridad y salud que concierne a una población, ningún tipo de comunicación externa podrá crear confianza en la comunidad. Del mismo modo sucede en las empresas. Si los empleados no comparten o contradicen las versiones oficiales de la compañía, la credibilidad de su versión estará siempre en entredicho.

Los empleados son los embajadores oficiales y oficiosos para el público y su compromiso en las comunicaciones de riesgos es esencial.

En la Administración o administraciones involucradas en un plan de emergencia sucede exactamente lo mismo. Es necesario que exista un alto grado de uniformidad en las opiniones y en los criterios con los que se dan a conocer los planes de emergencia. Las discrepancias, aunque mínimas, lo único que sirven es para destruir la credibilidad de los portavoces y para sembrar la duda entre la población. Esta situación es la más grave a la que nos podemos enfrentar. Es muy fácil perder la credibilidad y muy difícil (casi imposible) recuperarla.

6. Es necesario el apoyo de terceros

Es seguro que la credibilidad de que gozan las distintas administraciones y empresas en cada comunidad varía de unas a otras. Sin embargo, como norma general, para los medios de comunicación y para el público, la Administración y la empresa serán fuentes de información poco creíbles en lo que respecta a sus riesgos ambientales, de producto o de seguridad, ya que las dos son parte interesada (La

Administración vende tranquilidad y medidas de protección porque le interesa ganarse el respeto y la confianza de los ciudadanos -los votos- y la empresa vende tranquilidad y un repertorio de medidas de protección porque quieren seguir operando en la comunidad sin que nadie dificulte o entorpezca su ritmo de producción). Es lógico pues que los medios de comunicación y el público en general se vuelva hacia otros expertos más creíbles en función de las características de cada comunidad (médicos, académicos, portavoces públicos y reconocidos grupos activistas) para obtener un punto de vista objetivo.

La obtención de apoyo de terceros es un factor fundamental para todos aquellos involucrados en la comunicación de planes de emergencia. Lo ideal sería que dicho apoyo procediera de:

- Autoridades médicas.
- Líderes políticos.
- Representantes sindicales.
- Académicos relevantes.
- Autoridades policiales y del cuerpo de bomberos.
- Expertos en medio ambiente.

Hay que considerar la posibilidad de llevar a cabo un programa de información para expertos externos que sean de cara a los medios y al público fuentes creíbles en cuestiones de riesgo. En la medida en que estos expertos se conviertan en aliados deberán pasar a formar parte del conjunto de las comunicaciones del plan de emergencia.

7. Las Autoridades deben adoptar una postura abierta y flexible que reconozca sus responsabilidades

Los riesgos que implican control personal (por ejemplo, la conduc-

ción) tienden a ser más aceptados por el público y por lo general se les subestima. En cuanto a los riesgos impuestos a la comunidad, el problema esencial es la sensación de no poder evitarlo o de que lo que está ocurriendo es algo desconocido y está creando nuevos riesgos para la seguridad y la salud de uno mismo y de su familia.

La aspiración final de cualquier plan de comunicación, especialmente en una situación de riesgos, es aliviar los temores y devolver la situación al estado de equilibrio inicial. Para ese propósito la política de **“sin comentarios”**, o aún peor, el engaño intencionado a los medios o al público, crean más problemas de los que resuelven. Por el contrario, lo que hay que transmitir es la sensación de control o dominio de la situación que cree confianza.

Esto supone simplemente responder de forma positiva, dentro de un espíritu de colaboración y estar dispuesto a escuchar las preocupaciones de la opinión pública referente a su ámbito de actuación.

Nunca debe parecer que la administración o la empresa elude sus responsabilidades sobre los riesgos que está imponiendo al público o a la comunidad, incluso aunque los riesgos parezcan pequeños. La comunidad necesita tomar la decisión de si merece la pena aceptar ese riesgo. La labor de la administración y de las empresas consiste en ayudar a que esa decisión se tome más fácilmente.

El objetivo principal de cualquier esfuerzo de comunicación en una situación de riesgo, es crear un nivel determinado de tranquilidad en el público. La investigación y la experiencia indican que este objetivo se alcanza mejor, creando confianza en que las autoridades y la empresa se enfrentan al riesgo adecuadamente.

Diversos desastres tecnológicos en los que se ha puesto de relieve el desconocimiento de la población sobre los riesgos potenciales de la industria - por habitar en la vecindad de determinadas instalaciones industriales - y su falta de preparación para protegerse en caso de accidente, han puesto en primera línea la necesidad de informar a la población sobre dichos riesgos y prepararla para afrontarlos.

Los antecedentes mostraron:

- falta de preparación en general.
- falta de preparación de las autoridades
- falta de preparación de la industria
- falta de coordinación entre estas tres partes implicadas.

Esto fue lo que puso en primera línea la necesidad de:

- cooperación industria-autoridades
- preparación de planes de emergencia
- necesidades de información y formación

Históricamente el desencadenante en Europa de esta doctrina fueron principalmente los accidentes de Flixborough, en Inglaterra el año 1974, y el accidente ecológico de Seveso en Italia en 1976.

El primero de ellos evidenció, principalmente, la necesidad de aplicar conceptos de seguridad integrada y la realización de análisis de riesgos en las instalaciones peligrosas.

El segundo se caracterizó sobre todo por la confusión y desconcierto por parte de la industria, las autoridades italianas a todos los niveles y consecuentemente de la población. No existía información disponible sobre las actividades de la compañía, ni sobre los accidentes posibles, ni sobre sus consecuencias, faltando toda organización para paliar los daños y proteger a las personas afectadas.

Este accidente provocó la aparición, en 1982, de la llamada Directiva Seveso de la Comunidad Económica Europea, según la que los miembros de la Comunidad Europea, a propuesta de la Comisión, llevaban a la práctica legislativa su deseo de armonizar las reglas relativas a las instalaciones industriales de alto riesgo.

En esta Directiva - que era necesario trasponer a cada derecho nacional - se tuvieron en cuenta los progresos realizados en este campo, notablemente en Inglaterra, poniéndose un gran énfasis en los aspectos preventivos de la seguridad, en la seguridad integrada y en los de la comunicación al público, tanto por su "derecho a conocer" como por la necesidad de mantenerlo informado y formado sobre su comportamiento en caso de accidente.

Teniendo en cuenta la fecha de la Directiva (24 de Junio de 1982), la necesidad de incorporar sus principios a las legislaciones nacionales y los plazos concedidos para su aplicación en los diversos países, no existe aún bastante experiencia sobre la "comunicación de riesgos" y menos aún experiencias prácticas sobre su resultado en situaciones reales de emergencia, puesto que, afortunadamente, los accidentes son hechos poco frecuentes.

No obstante, sí que existe un cierto número de estudios sobre la implantación de la Directiva Seveso en diversos países, las dificultades administrativas encontradas, las actividades de autoridades y empresarios y la reacción de la población ante las primeras comunicaciones, lo cual puede ser de utilidad para la actual fase de este proceso en España.

También es de señalar que existen otras iniciativas en este mismo campo, muy dignas de tenerse en cuenta, y que aportan una mayor riqueza al cuerpo de doctrina que se viene desarrollando en torno a la "seguridad y la comunicación".

Experiencias europeas

A continuación pasaremos a considerar algunas experiencias europeas de la comunicación de riesgos dentro del contexto de la Directiva Seveso.

Por lo pronto, en Europa no se ha podido desarrollar un programa como el CAER americano, pues las legislaciones varían de un país a otro, e incluso en algunos casos, de región a región.

Por esta razón la experiencia de cada nación es en muchos casos diferente y lo mismo ocurre con sus empresas. No obstante, de la casuística existente pueden deducirse unos principios y unas conclusiones que pueden ser de uso general y que se adjuntan al final de este apartado.

FRANCIA

En Francia la transposición y el desarrollo de la Directiva Seveso no se ha hecho con un único documento legislativo, sino que aparece recogida en un conjunto de leyes, decretos e instrucciones, relativas a las instalaciones clasificadas como peligrosas (1976 y 1977), la instrucción interministerial ORSEC (Organización de la Seguridad) de 12 de Julio de 1985, y la ley relativa a la organización de la Seguridad Civil (1987).

Como puede observarse por las fechas la infraestructura legal es muy reciente, si bien en el caso francés las cosas son en cierto modo más sencillas que en otros países europeos debido a la organización centralizada del país, que permite pocas dudas sobre las líneas de competencia.

De acuerdo con la legislación francesa, la preparación de la intervención en caso de accidente debe desarrollarse a través de dos tipos de planes:

- El Plan de Operación Interna (POI), que se corresponde con nuestro Plan de Emergencia Interior.
- El Plan Particular de Intervención (PPI), que viene a ser lo que el Plan de Emergencia Exterior.

Por lo que se refiere a la información a la población se distingue entre:

- Información preventiva .
- Información operacional.

La información preventiva

Comprende las informaciones sobre las actividades y los riesgos principales de las instalaciones y la conducta a seguir en caso de alerta. En Francia la responsabilidad de esto es de los directores de las plantas y se hará preferentemente por difusión de folletos y - a ser posible - mediante reuniones públicas, visitas a las instalaciones, etc. La parte del folleto que mencione las consignas a las poblaciones estará sometida al visado del Comisario de la República.

La Información operacional

Debe contemplar las comunicaciones con las autoridades y, por lo

que se refiere a las industrias, deben adaptarse a las disposiciones del PPI.

La experiencia de las compañías francesas más adelantadas en este proceso es muy positiva, pero debe destacarse que su acción de comunicación ha trascendido los aspectos puramente legales integrando la información de riesgos al público con una información más general sobre las empresas, sus actividades en materia de seguridad y también su contribución al bienestar económico y social.

El proceso lo han concebido además de forma continuada estableciendo estrechas relaciones con el público, la población local y las autoridades.

La información que se proporciona al público se suministra de diversas maneras, por considerarse que el proceso es complejo y no debe limitarse esta acción a un solo tipo de mensajes o de medios.

En esencia pueden mencionarse tres sistemas diferentes:

- En el caso de instalaciones nuevas -o de modificaciones importantes de instalaciones existentes- se ha incluido en el procedimiento de concesión de licencias la presentación de un "Estudio de Riesgos", cuya parte no confidencial debe ser accesible al público en los Ayuntamientos
- En las plantas existentes que ya disponen del anteriormente citado Plan Particular de Intervención (PPI)- que es un Plan de Emergencia Exterior-se confecciona un folleto, conjuntamente entre las autoridades y la industria, que se distribuye a través de los ayuntamientos entre los núcleos de población potencialmente afectados. Este folleto informa sobre los riesgos y la conducta a desarrollar por la población en el caso de un accidente.

De forma habitual este folleto va acompañado de otros de las compañías, en los que se explican sus actividades, la utilidad de sus productos, su organización de seguridad, su importancia económica para la comunidad, etc...

Tanto las autoridades como las empresas han considerado esencial proporcionar, conjuntamente con la información sobre riesgos, este tipo de información positiva.

En la mayoría de los casos las autoridades han trabajado de forma muy estrecha con las compañías y la información de los folletos se ha completado con visitas a las fábricas, proyección de vídeos, conferencias en las escuelas, etc...

Se reconoce además por las dos partes -autoridades e industria- que aunque exista una base común para esta clase de información debe dejarse espacio para que tengan cabida las iniciativas locales.

Debe destacarse en la experiencia francesa que existe una gran penetración y comunicación entre la industria y las autoridades, de manera tal que las acciones se desarrollan de la forma más coordinada y complementaria, con participación general de la industria local, las organizaciones profesionales, y programas tales como el "Responsible Care", iniciado por la Unión des Industries Chimiques de Francia (UIC).

Un aspecto de la mayor importancia de la experiencia francesa en este área es la realización de encuestas previas a la diseminación de información, con objeto de conocer el grado de sensibilidad de la población, sus expectativas y el grado de credibilidad de autoridades y empresas.

Es de destacar en especial la encuesta desarrollada en Abril de 1989 en el Departamento de Bouches-du-Rhone (Zona de Marsella al Sur de Francia).

La encuesta consistió en 30 preguntas diferentes (con 172 posibles respuestas en total) y una serie de 58 afirmaciones a las que las personas encuestadas deberían contestar de acuerdo con una escala de valores de cinco puntos (completamente de acuerdo, de acuerdo, quizás de acuerdo, en desacuerdo y en total desacuerdo).

Con el fin de disponer de elementos de comparación entre lo que ocurre en una zona industrial y otra que no lo es se establecieron dos grupos: uno industrial y otro de control, que debían responder a un conjunto de preguntas comunes y otras que no lo eran.

Las preguntas más importantes fueron:

- * ¿POR QUÉ HACE FALTA LA COMUNICACIÓN DE RIESGOS?.
- * ¿CÓMO DEBE PROPORCIONARSE TAL INFORMACIÓN?.
- * ¿QUIÉN DEBE PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN?.
- * ¿A QUIÉN DEBE INFORMARSE?.
- * ¿QUÉ DEBE DECIRSE?.

Estas preguntas venían subdivididas con el fin de obtener respuestas matizadas sobre cada uno de los puntos considerados.

Estas encuestas proporcionaron datos muy interesantes y muy útiles para desarrollar el ejercicio de comunicación al público.

Así pudo saberse, por ejemplo, que:

- * El **71%** de la población no sabía las consignas a seguir en el caso de una catástrofe industrial.



- * El **91%** no se consideraba suficientemente informada sobre los riesgos catastróficos.
- * Sólo el **17%** de la población creía que se le decía la verdad sobre los riesgos químicos (en el caso de las industrias del refino nuclear este porcentaje fue de **19%** y **20%** respectivamente).
- * Sólo el **33%** de la población confía en la información que sobre riesgos industriales proporcionan los industriales y las autoridades electas.

Estos datos, juntamente con otros obtenidos en dicha encuesta, han servido para elegir adecuadamente los mensajes y los medios de difusión, mejorar la credibilidad recurriendo a los líderes de opinión y en general para desarrollar una estrategia de comunicación basada en un conveniente conocimiento de la situación.

Debe señalarse - por ser una cuestión en cierto modo complementaria con la anterior- que en Francia se han efectuado también encuestas entre los industriales sobre los "Planes de Crisis".

Entre los resultados de tal encuesta merece la pena señalar los siguientes resultados:

- * El **88%** de los encuestados se muestran de acuerdo en que hay que disponer de un plan preventivo de comunicación.
- * El **79%** lo considera imprescindible para afrontar una situación de crisis.
- * Las crisis no son tan raras como puede parecer. El **36%** de los encuestados se había encontrado ya en tal situación.

Todos los que han experimentado una situación de crisis consideran imprescindible disponer de un plan.

- * El **56%** de las instalaciones consultadas no miden la opinión de sus vecinos.
- * Sólo el **7%** de los encuestados se estiman bien informados sobre esta cuestión.

Estos resultados en una cuestión tan importante son muy significativos. La mayoría de los responsables de las instalaciones aprecian la necesidad de disponer de planes de crisis, pero no son del todo consecuentes con sus ideas y además ignoran de forma muy amplia como pueden establecerse tales planes.

La encuesta a la que nos referimos no implica a las autoridades responsables y sería del mayor interés conocer cual es su grado de información sobre este asunto. En principio puede suponerse que no será menor que la de la industria, con lo que se pierde una importante posibilidad de cooperación entre las partes para actuar eficientemente en una situación de emergencia. Por otra parte la falta de planes de crisis o la falta de coordinación entre los planes de crisis de la industria y las autoridades sólo puede ir en perjuicio de sus ya débiles índices de credibilidad.

REINO UNIDO

En Gran Bretaña ya había una mayor cultura en el campo de las relaciones entre las autoridades, las empresas y la población, debido al adelanto que llevaba su legislación, que ha servido en algunos aspectos como antecedentes para la Directiva Seveso.

La Directiva Seveso está implantada en Gran Bretaña por las "Industrial Major Accident Hazard (CIMAH) Regulations", que prevé - por lo que a la información al público se refiere - que ***"el fabricante debe llegar a un acuerdo con la autoridad local en cuya área está situada la actividad industrial para que la autoridad local adopte las medidas adecuadas para informar a aquellas personas..."***

La experiencia ha mostrado que, según la situación local y las personas involucradas, se han dado las tres alternativas posibles, ha habido casos en los que la comunicación la han hecho las autoridades solamente, en otros de forma conjunta con los industriales y, finalmente, ha habido casos en los que las autoridades no han considerado políticamente adecuado para ellas aparecer junto a la industria y en estas ocasiones han sido las empresas las que han hecho la comunicación por si solas.

La información proporcionada, llamada por algunas empresas el "CIMAH Information Package" se ha proporcionado a la población normalmente en forma de folletos. En el momento del reparto ha habido compañías que han establecido un "teléfono de información" y un sistema de alerta de comunicaciones en previsión de posibles consecuencias negativas de la información.

Por lo general las autoridades y las empresas se han preocupado de

preparar el terreno para dicha información y las compañías desarrollan de forma ya habitual conferencias, reuniones con los vecinos, visitas a las fábricas, vídeos sobre sus actividades etc.

En Inglaterra - como en Francia- también se han hecho algunos tipos de encuestas , o consultas a las industrias, con el fin de identificar los problemas más comunes en relación con la preparación y desarrollo de los planes de emergencia. .

Curiosamente el problema más citado es el de las "Comunicaciones" (un 45%) si bien dentro de este epígrafe entran conceptos como los siguientes.:

- * Errores en la comunicación de las alarmas.
- * Escasez de teléfonos.
- * Mala interpretación de la información técnica proporcionada a las autoridades.

Aunque algunos de estos puntos se salen del objeto de este documento merece la pena señalarlos, ya que entran dentro del común denominador de la "comunicación" y deben ser tomados en consideración si se desea hacer llegar a su destino los mensajes oportunos.

HOLANDA

La experiencia holandesa puede ser muy valiosa, pero posiblemente se encuentre en algunos aspectos en fase de evaluación, puesto que en Holanda se ha desarrollado un estudio que debería haber sido terminado a fines de Junio de 1989.

La realización del estudio en cuestión fue acordado entre las autoridades competentes y la Asociación de la Industria Química, con la participación de tres universidades holandesas y consistía en estudiar el efecto de la comunicación de riesgos al público en dos centros industriales con los objetivos siguientes:

- Aumentar el conocimiento público sobre la tecnología y los riesgos derivados de la tecnología
- Elevar la confianza del público en las autoridades públicas y compañías privadas respecto a la política relativa a los riesgos tecnológicos.
- Proporcionar al público guías de comportamiento en el caso de desastres y emergencias.

El proyecto, de acuerdo con estos objetivos, debía reunir las siguientes condiciones:

- El programa de comunicación tenía que tener en cuenta tanto la información sobre medidas de seguridad preventivas como correctivas.
- La información debería proporcionarse al público en forma activa.

- La información debería proporcionarse preferentemente dentro de un marco institucional o legal existente.
- El Gobierno y la industria deberían diseñar juntas el programa.

Para el desarrollo del programa se estableció un Comité Tripartito de Autoridades, Autoridades locales (Ayuntamiento) y representantes de la industria local, apoyados por un Equipo de Investigación.

Los pasos principales de este proyecto consistieron en lo siguiente:

- El Comité Tripartito (CT) estudió las “necesidades de conocimiento” de la comunidad y de las autoridades locales.
- El CT formuló la estrategia de comunicación, incluyendo las tareas a realizar y las responsabilidades de cada parte, incluidas las financieras.
- Los miembros del CT prepararon el paquete de información de acuerdo con una serie de principios para la comunicación de riesgos.
- Se desarrolló la campaña de comunicación.
- Se evaluó y ajustó oportunamente el programa de comunicación.

En todos estos pasos intervino -a priori o a posteriori, según los casos- el Equipo de Investigación, que realizó las diversas verificaciones previas a las distintas acciones y fue midiendo sus resultados.

Estos trabajos deberían culminar en la realización de un manual so-

bre la forma de informar al público, que debería estar terminado para el segundo semestre de 1990.

No obstante en el área industrial de Rijmond algunas empresas se han adelantado tomando la iniciativa de informar al público con un folleto conjunto.

ALEMANIA

Los esquemas son semejantes a los de las demás naciones con el añadido de que por tratarse de un estado federal existen matizaciones a nivel local.

Por lo que se refiere a la industria puede afirmarse que se encuentra comprometida a desarrollar un amplio programa de comunicación que comprende -entre otros- los siguientes puntos:

- * En una guía especial sobre alarmas y respuestas de emergencias se requiere a las compañías para que informen a la vecindad por medio de folletos sobre las medidas de precaución.
- * La Asociación de la Industria Química Alemana (Verband der Chemischen Industrie, VCI) ha preparado una "Guía sobre Protección del Medio Ambiente" -que ya se emplea hace algunos años - en la que se consideran los problemas de comunicación al público.
- * Las grandes compañías disponen de un teléfono de información al público en materia de medio ambiente y seguridad.
- * De manera regular las empresas organizan coloquios con los ayuntamientos, autoridades locales, sindicatos.

ITALIA

En el caso italiano - que por lo demás sigue unos esquemas parecidos a los demás países - cabe destacar una iniciativa muy interesante desarrollada por el Ayuntamiento de Venecia, con la colaboración de la sociedad química Montedipe, consistente en impartir un curso sobre Protección Civil a un grupo muy heterogéneo de voluntarios. Además de los temas puramente técnicos se trataron los de la comunicación, comprobándose el desconocimiento generalizado de las posibilidades tecnológicas y una absoluta confusión sobre los términos empleados: peligro, riesgo, emergencia ,etc. Los responsables, que iniciaron el curso con grandes reservas sobre la reacción y posible comportamiento de los asistentes, quedaron muy satisfechos por los resultados y consideran conveniente su repetición tantas veces como sea posible.

Esta puede considerarse como una experiencia nueva en el campo de la comunicación y la capacitación.

También en la zona de Venecia -alrededor de las instalaciones de la sociedad MONTEDIPE- se han realizado simulacros de emergencia con la participación del público, con el que se establecieron comunicaciones específicas, que pueden resumirse así:

- * Envío de una carta -por las autoridades de Venecia- a los habitantes de la zona potencialmente por un accidente teórico, informando del objeto del ejercicio y pidiendo su cooperación.
- * Distribución de un cuestionario experimental para evaluar el grado de concienciación de parte de la comunidad evacuada sobre los riesgos del acontecimiento.

- * Una descripción del caso realizada por elementos de Protección Civil y dirigida a las autoridades locales y a los escolares.
- * Distribución de un folleto informando sobre la conducta que se esperaba de la población.
- * Preparación y uso de un segundo cuestionario para la evaluación del simulacro.

Como puede apreciarse también en este país se desarrollan actividades de comunicación que se salen del formalismo de un sólo documento - o folleto - para informar e implicar a la población.

BELGICA

La experiencia belga acusa dificultades en el desarrollo de la legislación sobre Accidentes Mayores debido a la reorganización política del país.

El sistema es considerado como muy complejo existiendo diversos actores administrativos y políticos a cada nivel (nacional y regional), la mayoría de las veces conectados indirectamente con el actor industrial. Se observa además una creciente descentralización del nivel nacional al nivel regional y correlativamente una centralización creciente de las comunidades locales hacia el nivel regional.

Concretamente la industria ***“se encuentra ante un sistema muy complejo cuyos elementos no son siempre conocidos para él de forma que se encuentra incierto sobre la información que se le solicita, a quién debe enviársele y para quién está destinada”***.

Este aspecto de la comunicación - que a veces se da en nuestro país - es digno de reflexión, pues evidentemente la hace más difícil, puede ir en contra de la confidencialidad y desde luego la hace menos eficiente.

A pesar de lo anterior están en marcha determinadas actuaciones entre las que deben destacarse:

- * La preparación de una guía por la Federación Belga de Industrias Químicas sobre comunicación de riesgos.
- * La iniciativa del Ministerio del Interior para tomar decisiones finales sobre la aplicación de la Directiva Seveso, lo cual comprende también la cuestión de las comunicaciones.

PORTUGAL

El Servicio Nacional de Protección Civil de Portugal ha desarrollado una experiencia muy interesante de información a la población sobre riesgos. El programa se llevó a cabo en el complejo industrial de Estarreja que había padecido algunos problemas de contaminación y algunos accidentes, cuyos efectos quedaron reducidos al interior de las instalaciones industriales. La población nunca había sido informada de los riesgos potenciales existentes ni de las medidas de auto-protección.

La campaña de información a la población se llevó a cabo en tres etapas, al final de las cuales se desarrolló una encuesta sobre los efectos y logros conseguidos con la campaña.

Primera etapa (Municipio de Estarreja)

- Reuniones con grupos de población.
- Publicidad.
- Sesiones informativas en colegios.
- Vídeos.
- Sesiones informativas para los medios.
- Distribución a domicilio de un folleto "Manual de autoprotección en caso de accidente químico".

Segunda y tercera etapas

- Reuniones con grupos restringidos de interesados.
- Cursos de primeros auxilios.
- Jornadas de puertas abiertas en las plantas industriales.

Conclusiones de la experiencia de Estarreja:

- Todas las actividades fueron coordinadas por los alcaldes de las localidades afectadas. También participaron expertos que colaboraron al desarrollo de los planes de emergencia.
- Los medios de comunicación prestaron un apoyo muy escaso a la campaña a pesar de que se realizaron diversas convocatorias de prensa.
- La campaña (primera etapa) llegó al 97,4 por ciento de la población afectada. El 98 por ciento consideró la campaña como útil.

Resumen de estas experiencias

En principio, el conjunto de experiencias recogidas aparecen como positivas, pero debe señalarse que las experiencias negativas son menos conocidas, ya que al poder existir omisiones, negligencias o errores por los intervinientes procuran ser ocultadas y no se les da difusión pública.

Es por ello por lo que deberían ser considerados elementos de éxito aquellos que aparecen aplicados y recomendados por los programas que han sido estimados como satisfactorios por sus protagonistas.

De forma muy condensada - y no exhaustiva - pueden sacarse las siguientes conclusiones.

- El proceso de la información de riesgos al público es una materia muy compleja que no admite una solución única, sino que debe tener en cuenta las circunstancias locales.
- Que los programas deben ser desarrollados a nivel local (Recomendaciones y experiencia del CAER y el APELL).
- Que el plan de comunicaciones y formación del público es parte fundamental de la seguridad.
- Que en este proceso debe involucrarse al público como una parte legítima.
- Que los planes de comunicación deben planearse cuidadosamente y en colaboración entre las autoridades y las industrias.
- Que los medios de información básicos han consistido en un folle-

to, pero que esta información ha sido complementada - de forma continua - con nueva información escrita, conferencias, reuniones, etc.

- Que las compañías han superado las exigencias puramente legales y están desarrollando políticas de comunicación demostrativas de su conducta responsable.
- Que para el desarrollo de lo anterior se está aplicando un amplio "mix" de medios : visitas a las fábricas, folletos, vídeos, conferencias etc...
- Que las partes involucradas han comprendido que se enfrentan a un problema cultural que no puede resolverse con acciones aisladas, sino con acciones complejas, bien elaboradas y constantes.
- Que las autoridades y las industrias han comprendido la importancia de unas buenas y coordinadas comunicaciones en situaciones de crisis, evitando así confundir a la población, con los riesgos para su seguridad y evitando entrar en recriminaciones y confrontaciones innecesarias, y desde luego inoportunas durante la crisis.
- Que el proceso de comunicación requiere la formación de comunicadores y la colaboración de agentes externos especializados.

Que la información al público ha venido precedida en algunos casos importantes por encuestas para conocer la actitud y conocimientos de la población, el grado de credibilidad de las autoridades y los industriales, el tipo de mensaje que debería proporcionarse, etc.

- Que mediante encuestas a posteriori y otros procedimientos se

pretende analizar más tarde el grado de efectividad de la comunicación transmitida.

- Que en consecuencia con lo anterior se han efectuado ensayos experimentales de comunicación, hasta diseñar un procedimiento definitivo.

En lo que se refiere a aspectos más específicos de la comunicación de riesgos han podido identificarse una serie de principios generales como son:

- * Aceptar e involucrar al público como participe legítimo en el proceso de la comunicación .
- * Planificar cuidadosamente el proceso y evaluar los resultados.
- * Escuchar a la audiencia.
- * Ser honesto, franco y abierto.
- * Coordinarse y colaborar con otras fuentes creíbles de información.
- * Tener en cuenta las necesidades de los medios de comunicación.
- * Plantear las cuestiones claramente y con comprensión hacia el público.
- * Tener en cuenta que aunque se disponga de ciertas reglas éstas no pueden substituir al buen juicio en cada ocasión.

Otras iniciativas internacionales

Programa APELL

Las Naciones Unidas, por las mismas razones por las que la CEE se ocupó a nivel comunitario de la problemática de los accidentes mayores, se ha interesado sobre este aspecto, ya que es de interés mundial y afecta a muchos países en los que no existe una legislación específica.

Con tal motivo a fines de 1986 dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), decidió la formulación de un plan que contuviera medidas concretas para minimizar las consecuencias de los accidentes químicos; especialmente en los países en vías de desarrollo, muchas veces carentes de la adecuada legislación.

APELL es el acrónimo de Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level, es decir se trata de un programa de "Concienciación y Preparación para Emergencias a Nivel Local" y está diseñado para ayudar a las empresas y las autoridades. Es importante señalar que está dirigido principalmente para el desarrollo de actividades locales y que de él se excluyen los accidentes nucleares, como ocurre con la Directiva Seveso.

Respecto a la Directiva, el programa APELL presenta algunas diferencias que es importante señalar.

La Directiva Seveso es una pieza legislativa, por lo que se limita a marcar unos objetivos y principios sin ninguna matización. Sin embargo el programa APELL tiene otro carácter.

No pretende sustituir ni interferir con las reglamentaciones nacionales, sino que por el contrario lo que pretende es elevar el nivel de información y de conocimiento de las medidas establecidas en cada caso - si las hay - y mejorar el nivel de concienciación de las partes involucradas.

Es por ello que el programa APELL entra en matizaciones, sugerencias y consejos para las empresas, las autoridades y la población, recopilando en cierto modo la experiencia obtenida de los accidentes ocurridos, partiendo también de una perspectiva más amplia que la propia Directiva Seveso, ya que aparece después de las catástrofes de San Juanico, en Méjico, Bophal, en la India y la contaminación del Rin.

Debe hacerse notar además que este programa ha contado con la cooperación y experiencia, entre otros, del Consejo Europeo de Federaciones de la Industria Química, que agrupa a las Federaciones Químicas de todos los países europeos y la Chemical Manufacturers Association de los EEUU, que ha desarrollado un programa muy importante: el Community Awareness and Emergency Response (CAER), por lo que puede considerarse como una condensación de un amplio cuerpo de experiencias.

Puesto que se trata de un programa general, que debe ser aplicable a cualquier nación, se mantiene por fuerza en el campo de las generalidades, lo que es de mucha utilidad también para la aplicación en España, ya que por muy claro que haya pretendido ser el Real Decreto 886/88 y el siguiente RD 952/90, el panorama autonómico la falta de experiencia y la multiplicidad de las autoridades implicadas en el proceso hace que no exista un modelo único y que sean de utilidad las observaciones de APELL.

Por ejemplo APELL señala, por encima de cualquier estructura organizativa y administrativa que pueda existir en un país, que existen tres participantes muy importantes para que un proceso como el que nos ocupa tenga éxito:

- **Las autoridades locales:** éstas pueden incluir dirigentes de la región, distrito, ciudad o poblado, sean ellos electos o no, los responsables de la seguridad, la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente en esa área.
- **La industria:** los directores de planta, sea esta privada o pública, son responsables de la seguridad y la prevención de los accidentes durante su funcionamiento.... Sus responsabilidades rebasan los límites de su planta.

Como encargados del crecimiento económico y del desarrollo industrial, se encuentran en una situación privilegiada para interactuar con las autoridades y con los líderes locales, para concienciar a la gente sobre cómo funciona su instalación industrial y cómo podría ésta afectar al medio ambiente, y también para ayudar a preparar los planes adecuados de respuesta de la comunidad en caso de emergencia...

- **Los grupos de la comunidad local y los grupos de interés:** como los grupos ecologistas, de salud, de comunicación, los líderes religiosos y los que dirigen las instituciones educativas y empresariales, son quienes transmiten sus preocupaciones y los puntos de vista de los sectores que representan dentro de la comunidad.
- A nivel nacional, los gobiernos tienen el papel importante de proporcionar el clima de cooperación y la ayuda con la cual los participantes locales podrán estar mejor preparados...

Como puede observarse, sin que el APELL pueda entrar en las exactas responsabilidades de cada protagonista, se pronuncia a favor de unos principios de cooperación y comunicación que son absolutamente necesarios en todos los casos y que trascienden a las responsabilidades administrativas de cada parte involucrada.

Además de este contexto de fomento de las comunicaciones y del llamamiento a la cooperación, el APELL entra también en la cuestión de la comunicación de riesgos propiamente dicha, aconsejando - de acuerdo con la experiencia adquirida por las entidades asesoras del plan - las siguientes acciones:

- Definir la comunidad local afectada.
- Inventariar los contactos ya existentes con la comunidad local.
- Contactar con otras instalaciones industriales y coordinar sus acciones.
- Asignar la responsabilidad de las tareas de comunicación.
- Buscar oportunidades de comunicación.
- Seleccionar los medios de comunicación adecuados a las circunstancias locales.
- Comunicación de las gerencias con sus propios empleados.
Comunicación de las autoridades con sus propios empleados.

No debe olvidarse que todos estos consejos no tienen un carácter teórico, sino que son el resultado de experiencias, situaciones de "intento y error", así como de haber detectado omisiones importantes en casos concretos de comunicación.

El APELL entra obviamente a considerar también cuales son los principios de comunicación que deben aplicarse, pero no se relatan aquí ya que, estos y otros, forman parte de diversos capítulos de este informe.

Community Awareness & Emergency Response (CAER)

Este programa es un plan desarrollado por la Chemical Manufacturers Association de los Estados Unidos que agrupa a la industria química de aquel país.

La legislación que marca el contexto de este programa - que es un programa privado, pero desarrollado en estrecha colaboración con las autoridades - es la " Emergency Planning and Community Right- to - Know Act" (Title III del Superfund). Como puede observarse ya en el título de esta legislación, uno de sus puntos fundamentales es el proceso de comunicación, tanto para cumplimentar " El derecho a conocer " de la población como para capacitarla para la acción en caso de accidente.

Esta legislación ha provocado una mayor apertura de información de las industriales químicas norteamericanas, involucrando a las autoridades, las industrias y al público.

La industria química norteamericana - también movida por el accidente de Bophal - ha respondido al reto de la seguridad con el programa CAER, lanzado desde la CMA y cuyo objeto es:

- Desarrollar un programa que llegue a la comunidad.
- Proporcionar al público información sobre los productos químicos producidos o utilizados en las plantas.
- Mejorar la respuesta local ante las emergencias, combinando los planes de emergencia de las plantas químicas con otros planes locales para disponer de un plan comunitario de respuestas frente a las emergencias.

Este programa está siendo aplicado con un éxito extraordinario en los Estados Unidos y, como puede observarse, tiene mucho más que ver con las cuestiones de comunicación de riesgos al público y la comunicación con las autoridades, que con cuestiones puramente técnicas.

El CAER pretende establecer un "puente de responsabilidades" entre las que le incumben a la industria y las que corresponden a las autoridades locales y gubernamentales.

Este "puente" establece y desarrolla las siguientes acciones:

- * Establecer líneas abiertas de comunicación.
- * Compartir información.
- * Relacionarse con otros estamentos involucrados en emergencias.
- * Establecer planes conjuntos de educación y entrenamiento.
- * Disponer de un grupo de coordinación para resolver problemas comunes.
- * Asistencia mutua.

De nuevo puede observarse que prácticamente todas estas cuestiones -aunque a veces presenten aspectos técnicos- son fundamentalmente de comunicación.

En este campo la CMA ha desarrollado ciertos principios de comunicación, pero advierte que nadie puede prescribir las actividades necesarias para un programa de relaciones que se ajusten a cada planta y

a cada localidad. Lo que es práctico y efectivo depende de la situación que exista localmente y por ello lo que han preparado es una lista de ideas y sugerencias que puedan aplicarse a cualquier situación y advierte a sus miembros: ***“Si pueden ustedes “hablar” con la comunidad y también escuchar sus preocupaciones, no desaparecerán todos sus problemas pero serán mucho más fáciles de manejar”.***

Recomendaciones de la OCDE

También la OCDE ha realizado manifestaciones y adoptado decisiones en relación con la información al público y su participación en la toma de decisiones en los procesos relacionados con la prevención de accidentes que impliquen sustancias peligrosas.

Estas recomendaciones de la OCDE se produjeron como consecuencia de una Conferencia de Ministros que tuvo lugar en Febrero de 1988, que estableció un Grupo de Trabajo para preparar un documento (Documento-Guía sobre la Prevención y Respuesta de Accidentes que impliquen Sustancias Peligrosas).

Este grupo de trabajo ha desarrollado varios Workshops, el último de los cuales tuvo lugar en Septiembre de 1989 en Estocolmo y que versó sobre "Suministro de Información al Público".

La OCDE distingue entre la información que debe proporcionarse al público sin que éste lo solicite y la que debe proporcionarse a su petición.

La primera debe estar destinada a informarle sobre sus riesgos -derivados de su proximidad a una instalación industrial- y capacitarle para responder apropiadamente en el caso de que ocurra un accidente.

Esta información debe cubrir los siguientes aspectos:

acciones sobre cómo será advertida la población en el caso de que se produzca un accidente.

* Indicaciones sobre cual debe ser su comportamiento en el caso de un accidente.

-
- * Cuales serán las fuentes de información en el caso de un accidente (por ejemplo: qué emisoras de radio o televisión).

Las recomendaciones de la OCDE son similares a las de otros programas en el sentido de que las instrucciones deben ser claras, conservadas adecuadamente, y que deben contener previsiones adecuadas para núcleos de población especialmente sensibles, como los asilos de ancianos, las escuelas, o los hospitales.

También señalan como hacen las Directivas Comunitarias que la información debe cumplir ciertos requisitos, como indicar la fuente de peligro, los productos implicados, sus principales características nocivas y cómo podría obtenerse más información. Esta información debe ponerse además al día de forma regular y repetirse periódicamente.

Por lo que se refiere a la información a proporcionar a petición de los interesados se indica que el público, potencialmente afectado por las actividades de una instalación industrial, debe tener acceso a mayor información que le permita comprender mejor los riesgos y las razones que justifican las diversas acciones a desarrollar en cumplimiento de los planes de emergencia.