

Las lógicas institucionales en el proceso de comunicación de riesgo petroquímico en Tarragona

Dr. Jordi Farré Coma

Universitat Rovira i Virgili
jordi.farre@urv.net

Resumen

¿Qué riesgos atraen la atención institucional? ¿Por qué determinadas amenazas se convierten en prioridades? Usando el polígono petroquímico de Tarragona, este artículo representa el proceso de comunicación de riesgo basándose en entrevistas con los actores institucionales para identificar los factores que afectan la competencia en y entre la gestión burocrática del riesgo. Las lógicas institucionales estimulan ciertos riesgos en determinados momentos mientras pasan por alto otros debates. Se sugiere que las aproximaciones teóricas a la 'comunicación de riesgo' han simplificado a menudo el rol institucional. El primer paso consistiría en explorar el fenómeno de la amplificación institucional para mejorar la efectividad conjunta del proceso de comunicación de riesgo.

Palabras clave

Comunicación, riesgo, información, amplificación institucional, burocracia.

Abstract

What risks attract institutional attention? When and why do particular threats become institutional priorities? Using Tarragona's petrochemical cluster, this article charts the risk communication process based on in-depth interviews with institutional actors in order to identify the key factors affecting competition between and among bureaucratic ma-

nagement of risk. Institutional logics encourage certain risks at particular times while overlooking entirely other debates. Our research in progress suggests that theoretical accounts of ‘risk communication’ often simplify the institutional role. The first step should consist in exploring the institutional amplification phenomenon for improving the whole effectiveness of risk communication process.

Key words

Risk, communication, information, institutional amplification, and bureaucracy.

La comunicación de riesgo: pensar en global para actuar en lo local

Los orígenes de los estudios sobre comunicación de riesgo son relativamente recientes y sus principales desarrollos teóricos se llevan a cabo en los años 80. A partir de una aproximación sociológica, se integran las contribuciones procedentes del análisis del riesgo (aproximaciones técnicas) y de la percepción del riesgo (aproximación psicológica). Por ello, la comunicación de riesgo es un conjunto mayor del proceso de gestión y percepción del riesgo aunque también se implica directamente en la toma de decisiones políticas tomando en consideración los factores socioculturales. La comunicación de riesgo se define como un proceso interactivo de intercambio de información que implica múltiples mensajes sobre la naturaleza del riesgo. Se trata de una disciplina integradora donde confluyen las opiniones individuales, grupales e institucionales incluyendo las reacciones a los mensajes sobre riesgo o los imperativos legales derivados de su gestión y comunicación:

“Una permanente comunicación recíproca entre todas las partes interesadas forma parte integral del proceso de gestión del riesgo. La comunicación de riesgo es más que la diseminación de la información y como función básica es el proceso por el cual la información y la opinión, esencial para una gestión de riesgo efectiva, es incorporada en la toma de decisiones” (Bennett and Calman, 1999).

Desde la teoría social del riesgo se señala que las controversias acerca del riesgo son un fenómeno nuevo que refleja una transformación profunda en la vida social, política y cultural. Para Beck (1992) vivimos en una sociedad del riesgo donde incluso las líneas divisorias de la sociedad de clases han sido suplantadas por la distribución social del riesgo en un entorno de globalización. Paradójicamente, la sociedad de la información se ha convertido en una sociedad del riesgo. Por su parte, Giddens (1991) defiende que el clima generalizado de riesgo caracteriza la modernidad tardía, donde las innovaciones tecnológicas han producido una incertidumbre creciente, con el desacuerdo entre los expertos y múltiples consecuencias imprevistas en un mundo desbocado. El nivel de abstracción y generalidad de estas teorías, que no se contrastan con material empírico, las alejan de los procesos reales a través de los cuales el riesgo es social e institucionalmente producido y transformado. En cierto modo, nuestra propuesta es pensar en global pero actuando en lo local con el estudio del caso que a continuación presentamos. En este sentido:

“Así, en el caso por ejemplo de la ciudad de Tarragona, tenemos que los barrios populares de poniente se hallan literalmente expuestos al riesgo directo de la industria petroquímica, en tanto que aquellos de carácter residencial se ubican en el otro extremo de la ciudad. Si bien, como señalaba Beck, los riesgos actuales no entienden de fronteras políticas ni de clase, también es cierto que a mayor proximidad de la “fuente” de peligro, el riesgo es mayor o, cuanto menos, más visible. En Tarragona, pues, bien puede decirse que la gente de clase baja de los barrios de poniente convive con el riesgo/peligro diariamente, en tanto que la gente de clase media tan sólo lo ve a medias y los individuos de la clase media alta y alta que habitan en las urbanizaciones de levante “no ven”, cuando menos, el riesgo/peligro y, además, para el caso de los llamados “incidentes”, están efectivamente menos expuestos a ellos, por lo que el riesgo, al menos en una cierta medida, parece distribuirse de forma inversamente proporcional al nivel social que ocupa un individuo –a clase social más alta menos riesgo y viceversa–” (Roca,2003:516).

El complejo petroquímico de Tarragona es el principal foco industrial de esta naturaleza en España, y uno de los más estratégicos del sur

de Europa. La confluencia de las instalaciones químicas en dos polos, al norte y al sur de la ciudad de Tarragona, es el resultado de una encrucijada idónea donde las buenas comunicaciones (cercanía con Barcelona, el puerto de Tarragona), o sus características orográficas y climáticas, constituyen un entorno privilegiado para la producción de plásticos, petróleo y derivados. El almacenaje, elaboración y gestión industrial de procesos químicos, se expande en esta zona desde los años 70 hasta la actualidad.

En este marco, la complejidad del proceso de comunicación de riesgo encuentra en Tarragona un laboratorio de análisis ejemplar. Este artículo se inscribe en una investigación financiada por el *MEC (2005-2007: Ref. SEJ2004-00892)*, en su primer año de desarrollo, que tiene como objeto intervenir en la mejora de la totalidad de los elementos que configuran la formación del proceso de comunicación de riesgo. Más allá de circunscribir la problemática en alguno de los aspectos, nuestra intención es acometer este proceso en su totalidad. En el primer año de investigación, se han realizado una veintena de entrevistas en profundidad a los representantes principales de las instituciones implicadas en la definición de este proceso, de entre las cuales destacan particularmente las administraciones (en concreto, los representantes de la administración autonómica y local con las competencias atribuidas en esta materia), los responsables de comunicación de las empresas químicas con un mayor volumen de negocio y situadas en el polo petroquímico de Tarragona (se trata de las multinacionales Repsol YPF, Dow Chemical Ibérica, Basf y Bayer), los expertos y/o científicos (con altos cargos en la gestión de emergencias, de la seguridad industrial o, por otro lado, reconocidos investigadores en el campo de la salud y el medio ambiente), los medios de comunicación y los grupos ecologistas.

En este artículo planteamos una explotación parcial centrada en los tres primeros actores, en sus rasgos y en sus interacciones, que, sin duda, supone un paso previo para avanzar en la incorporación del resto de interlocutores, así como en las implicaciones que se generan respecto al estudio posterior de la percepción de riesgo. Efectivamente, el mayor grado de responsabilidad institucional recae en gran medida en los tres actores emisores protagonistas en la información de riesgo con un mayor poder: la administración, las empresas y los científicos o expertos.

La perspectiva institucional de la comunicación de riesgo

Los roles institucionales se caracterizan por presentar tanto rasgos descriptivos como de prescripción. El procedimiento ideal debiera incidir en que la afirmación o negación de la responsabilidad no fuese objeto de elección. Cada una de las instituciones implicadas en el proceso de comunicación de riesgo debe ser considerada institución con responsabilidad, aunque la cuestión tiene que ver más bien con la forma en la que la comparte, la atribuye o la matiza. La gestión o control del riesgo, la responsabilidad social de las empresas y la generación de conocimiento experto son tres enfoques que, en primera instancia, deberían ser complementarios y no contrapuestos.

No obstante y fruto de la complejidad, esta frontera es muy difusa e, incluso, aquello que se entiende por integridad institucional se encuentra sujeto a interpretaciones variables. En la mayoría de investigaciones sobre percepción de riesgo se ha prestado escasa atención a lo que las diferentes organizaciones pueden o deben hacer en el impulso y orientación de los procesos de comunicación de riesgo. Se pueden identificar en la definición de los roles institucionales, según el concepto clave de confianza institucional, las siguientes fases principales con sus interrogantes correspondientes, a los cuales no daremos respuesta aquí:

- Determinación: ¿cuál es el nivel de la confianza institucional en la comunicación de riesgo petroquímico entre sus comunidades locales de referencia?
- Análisis: ¿qué factores clave influyen en el grado de confianza derivada de la toma de decisiones de la administración, las empresas y los expertos por parte de sus públicos?
- Evaluación: ¿cómo analizar si las actividades de comunicación de riesgo llevadas a cabo por las instituciones han sido planificadas e implementadas efectivamente y, en consecuencia, han comportado una mejora en el desarrollo sostenible en la sociedad?

Sin embargo, la comunicación institucional permite centrar la atención en los campos de la comunicación administrativa, corporativa y científica, así como en el de las organizaciones desde una lógica intra e interinstitucional. En un nivel superior, la comunicación pública sobre

el riesgo es aquello que se somete a juicio. En última instancia, si la inclusión, la transparencia y la democracia son valores ampliamente asumidos en la sociedad y si –al menos parcialmente– están institucionalizados a través de la legislación, no debe haber otra alternativa que no sea la inclusión pública y la transparencia en la gestión del riesgo y las aproximaciones emergentes en la comunicación de riesgo. No únicamente las administraciones y los actores políticos, sino también las corporaciones empresariales y las comunidades científicas deben responder a esta tarea.

En este contexto, los interlocutores sociales deben encontrar canales de expresión que favorezcan su implicación y participación. Las organizaciones ecologistas o las asociaciones vecinales u otros colectivos activos de la sociedad civil pueden y deben ser protagonistas destacados en la toma de las decisiones públicas sobre el proceso de comunicación de riesgo. Respecto de los medios de comunicación colectiva tienen la responsabilidad cívica de presionar sobre aquellos aspectos que afectan las comunidades locales de su ámbito en todo este proceso. Éticamente, la cuestión es suficientemente compleja para merecer un tratamiento especializado así como una cobertura amplia y contrastada. Aunque tampoco deben actuar interesadamente haciendo dejación de sus responsabilidades de vigilancia ciudadana e investigación periodística ante una temática rodeada por poderosos intereses.

Con la información de riesgo, la percepción social puede ser alterada provocando así unas consecuencias imprevistas de distorsión. Mediante la amplificación social del riesgo se puede generar un desequilibrio perceptivo que nos aleja de la realidad del proceso, de sus principales responsables y de la comprensión de las acciones que deben acometerse en cada momento. Los agentes legitimados para difundir información son múltiples. Además, existe una pluralidad de voces presente en el interior de cada uno de los actores institucionales identificados como emisores. Desde este contexto institucional, cabe plantearse qué papeles juegan los actores principales en la definición e impulso del proceso de comunicación de riesgo. Quizás sería fructífera la transición hacia un enfoque centrado en la amplificación institucional del riesgo.

La perspectiva de comunicación institucional desde la que abordamos la problemática nos conduce previamente a otro tipo de cuestiones clave referidas al proceso de comunicación de riesgo, el cual se ve de-

limitado por el marco legislativo. Por ello, el despliegue emergente de la legislación merece un tratamiento aparte porque, en realidad, es un marco que constriñe y capacita el entorno institucional, así como explica en buena medida sus respuestas.

El marco jurídico, entre la seguridad industrial y la salud medioambiental

Básicamente existen dos recorridos normativos sobre los cuales se asientan los fundamentos de la comunicación de riesgo petroquímico. La armonización de la legislación europea ha impulsado una serie de Directivas-marco de obligado cumplimiento por los Estados miembros que afectan directamente a los polígonos químicos.

Esta legislación europea plantea dos itinerarios distintos: por un lado, el relativo al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Directiva Seveso II) y, por otro lado, el otro nivel de regulación está relacionado con el medio ambiente y la salud de las personas (Directiva 96/61/CE), impulsada para integrar el control de la contaminación en atmósfera, agua y suelo. Ambas directivas tienen un desarrollo posterior adaptado a la legislación española y catalana.

A partir de este entramado legislativo dual, se derivan dos tipos de riesgo que exigen ser diferenciados analíticamente porque implican medidas de comunicación a la población bien dispares:

A/ En el caso del riesgo de accidentes graves, nos referimos a riesgos de grandes consecuencias pero de baja probabilidad. Siempre considerando el riesgo como la posibilidad de un accidente (incendio, fuga tóxica o explosión) relacionado con estos procesos industriales. Para ello, se considera la información a todos los niveles como fundamental para conseguir estos objetivos. De esa manera, los industriales tienen que presentar informes exactos sobre sus actividades y los productos que emplean, así como mantener planes de actuación y mecanismos que garanticen la seguridad de las instalaciones. Por otro lado, la ley reclama a las instituciones mecanismos de comunicación interna (por ejemplo, entre las administraciones estatales y la europea), pero tam-

bién programas de comunicación externa hacia la población en los que se informe sobre los riesgos existentes en determinadas instalaciones industriales, las medidas de control que existen y el comportamiento que debe adoptarse en caso de accidente.

En Cataluña ese nivel de información viene también determinado por la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil, donde en su artículo 4 se establece que el derecho a la información exige que los ciudadanos sean informados de los riesgos colectivos graves que les puedan afectar y de las medidas públicas para afrontarlos. En este marco se inscribe el Plan Exterior de Emergencia Química de Tarragona (PLA-SEQTA). Asimismo, las personas que se puedan ver afectadas por situaciones de riesgo grave han de recibir información e instrucciones de manera amplia, precisa y eficaz sobre las medidas de seguridad a tomar en consideración y la conducta a seguir en caso de emergencia. Por otro lado, la misma ley determina que los medios de comunicación, privados y públicos, deben colaborar con las autoridades en el momento de transmitir la información o instrucciones que éstas determinen en caso de emergencia.

B/ En el segundo caso el riesgo sobre la salud de las personas y el medio ambiente tiene como objeto controlar y reducir las emisiones contaminantes y, para ello, también desarrolla toda una normativa basada en la información a todos los niveles que permita el control de las instalaciones susceptibles de contaminar. No se habla específicamente de riesgo. La terminología utilizada es la de sustancias o emisiones que puedan “tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales...”.

En Cataluña se desarrolló de manera pionera con la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental. El objetivo, al nivel de información a la población, de toda la legislación medioambiental, es generar una base de datos de la calidad de los recursos naturales y los principales focos contaminantes.

Comunicación pública, empresarial y científica

La interacción entre administración, empresas y científicos merece un estudio exhaustivo porque, dependiendo de su grado de entendimiento o nivel de transparencia, cooperación o conflicto, se convierten en nudos gordianos en la definición del proceso de comunicación de riesgo. Sin duda, los tres se necesitan mutuamente, y no exclusivamente desde una opción mercantilista (la administración recibe en forma de impuestos grandes emolumentos de las empresas, éstas explotan a máximo rendimiento su producción industrial y la comunidad científica participa de la financiación en I+D+i sufragada por fondos públicos y privados). Aunque este aspecto económico no es desdeñable, nuestro punto de partida lo sitúa como una determinación en primera instancia a partir de la cual se construyen otros aspectos mucho más acordes con la intervención en el proceso de comunicación de riesgo. Desde ahí, los tres actores institucionales comparten un mismo objetivo que, abonando la creciente exigencia de las medidas legales, consiste en fortalecer la seguridad, la salud humana y medioambiental así como la integración positiva del complejo petroquímico en su entorno territorial y poblacional (en este ámbito las formas de comunicación intra e interinstitucional, los programas de relaciones públicas y las prácticas informativas se convierten en instrumentos habituales).

A grandes rasgos, podemos establecer dos situaciones extremas: la primera, basada en una colaboración estrecha entre los tres administradores del riesgo (la política, la corporativa y la científica); la segunda, centrada en un conflicto abierto por la lucha de legitimidades. Tanto en un caso como en el otro, que no se dan en la realidad, el resultado sería nefasto para el desarrollo de un clima comunicativo adecuado, bien porque el blindaje institucional evitaría la implicación activa y la participación de otros actores, indispensable en un régimen democrático, bien porque un ambiente hostil perjudicaría por igual a cada uno de los actores, así como al proceso de comunicación de riesgo en su conjunto.

En los niveles de la administración, la coordinación de las políticas públicas debe implementarse a través de una política ejecutiva que evite la confrontación entre competencias y la imagen partidista. La relevancia de la comunicación de riesgo no puede convertirse en un tema aislado de protección civil, industria, sanidad o medio ambiente y, me-

nos aún, en un arma arrojadiza entre opiniones políticas confrontadas. La administración actúa en la preparación de los protocolos de emergencias a través de diversos órganos (Centro de Emergencias, Protección Civil) e instrumentos de información (trípticos sobre el PLASEQTA, visitas a escuelas, planificación de simulacros para dar a conocer los sistemas de información, comprobar la efectividad del sonido de las sirenas, cursos de formación para periodistas, etcétera).

Por otro lado, la actuación de la administración en el riesgo sobre la salud y el medio ambiente se materializa en el seguimiento puntual de las emisiones que se producen en el complejo petroquímico (Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes, EPER, impulsado por el Ministerio español de Medio Ambiente). Aunque, en la ley 4/1997 de Protección Civil de Cataluña se recoge en su artículo 37, referido al estudio y la investigación, lo siguiente:

“El gobierno y las entidades locales deben promover el estudio científico de los riesgos que puedan afectar a la población, los bienes y el medio ambiente; la investigación sobre los medios y las técnicas de respuesta, y los estudios sociológicos necesarios para determinar las necesidades informativas de la población. Con esta finalidad, pueden concertar convenios y acordar formas de colaboración con las universidades y otras instituciones relacionadas con esta materia”.

En este punto es interesante reseñar la existencia de un manifiesto avalado por más de 150 científicos y técnicos (*Manifest de La Masó*) presentado el año 2002, que se encuentra como proposición no de ley recogido en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña en fecha de 22/09/2003, suscrito por todos los grupos parlamentarios. En esta proposición el Parlamento de Cataluña insta al Consejo Ejecutivo, entre otras cosas, a promover investigaciones epidemiológicas sobre la salud y la calidad medioambiental de la zona de Tarragona, a impulsar la creación de un observatorio permanente de seguimiento del impacto de la actividad industrial en la salud de las personas y a mejorar el programa de vigilancia medioambiental para que se tenga en cuenta la complejidad agregada de todas las emisiones industriales que sean de origen químico, del tráfico, los procesos de incineración o la actividad portuaria y otros.

La administración colabora en otras muchas actividades impulsadas

por convenios de colaboración con las empresas químicas (Protocolos de incidentes menores, el Pacto de Progreso, entre otros), pero quizás no participa suficientemente en el desarrollo de una política científica que arroje luz sobre el riesgo invisible, persistente y permanente sobre la salud y la polución ambiental. Los costes y la complejidad en la realización de estos estudios científicos muestran, al mismo tiempo, cómo la ciencia encuentra en ella misma sus límites.

La relación entre ciencia y política es clave para el desarrollo de las políticas públicas. Se pueden establecer dos planteamientos básicos: por un lado, las administraciones públicas como sujeto promotor del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico (*policy for science*) donde la acción política es central para el impulso de la investigación científica; por otro lado, el conocimiento científico como clave en el asesoramiento de los políticos para determinar sus actuaciones en las políticas públicas, en nuestro caso las industriales, las sanitarias y las de protección civil preferentemente, pero también las comunicativas, educativas y urbanísticas, entre otras.

La exigencia por batallar por una legislación con representación se está complementando con la de “no a la legislación sin consulta” (*science for policy*). El asesoramiento científico a los gobiernos y las administraciones sitúa a los científicos en una posición central respecto a su responsabilidad social, tal y como desarrolla Raes:

“En la «sociedad de la información» de hoy, el conocimiento ya no es sólo un producto importante por derecho propio, es también una fuerza productiva primordial, que dota así a la investigación científica de un papel principal en la sociedad. En este contexto, los científicos están, inevitablemente, estrechamente ligados a la actividad política y económica, en último término porque frecuentemente se acude a ellos para que aporten sus conocimientos para resolver problemas tecnológicos, medioambientales, médicos, económicos o sociales. Esto suscita la cuestión de si los científicos tienen responsabilidades sociales concretas, por el hecho de ser científicos, independientemente de las que derivan de sus relaciones económicas o sociales, por ejemplo, como empleados o empleadores, como investigadores en una universidad o en un laboratorio comercial, etc. La importancia capital de la ciencia en la sociedad del conocimiento lleva inevitablemente a que los científicos estén estrecha-

mente ligados a la actividad económica y política, planteándose así la cuestión de su responsabilidad social” (Raes, 2003).

Los expertos en el campo científico deben generar conocimiento relevante que pueda ser de utilidad pública. De hecho, tanto la administración como las empresas deberían estimular estos estudios para contar con las máximas garantías de ecuanimidad y equidad en la toma de decisiones. Además, la batalla por el prestigio de la comunidad científica no puede soslayar la necesidad social de divulgar sus resultados y hacerlos comprensibles para un público no circunscrito restrictivamente a las élites académico-científicas. La comunicación científica adopta un papel burocrático extremadamente sensible para la definición y gestión del riesgo. Pero también, en el conjunto, para las implicaciones sociales en el cometido de proporcionar información a la población que, dada la complejidad creciente de la ciencia, así como la precariedad de los recursos independientes, se presenta como una tarea ardua que, si no se cumple, pone en entredicho la imparcialidad y la posición crítica de los científicos ante la sociedad.

Desde la comunicación corporativa, el desarrollo sostenible es integrado por las empresas en un triple sentido: financiero, social y medioambiental. Aunque sin la prioridad del desarrollo financiero, una corporación deja de tener sentido convirtiéndose en insostenibles e irrelevantes los aspectos sociales y de medio ambiente. A pesar de las políticas desarrolladas en la gestión del riesgo, las empresas valoran los instrumentos de regulación a partir de dos características en torno a:

- Si se basan en un abanico restrictivo de opciones para la industria o, por el contrario, se ofrecen incentivos que favorezcan su expansión y desarrollo;
- Si existe discriminación entre las químicas según sus impactos sobre el medio ambiente y la salud en relación con otros sectores productivos.

La evolución del sector químico demuestra cómo han incorporado la responsabilidad corporativa como un activo indispensable. Por esta razón, la responsabilidad social de las empresas debe apostar por acciones proactivas de transparencia que resalten el compromiso sustantivo

con el entorno donde habitan. El cumplimiento de la ley o la incapacidad de las administraciones públicas no deben ser razones suficientes para escudarse de sus propios deberes. En el caso de Tarragona, la Asociación Empresarial Química de Tarragona (AEQT) representa los intereses de este sector y cuenta con una treintena de empresas afiliadas. La actuación particular de cada una de las empresas, sobre todo las grandes multinacionales, que tienen una cultura corporativa particular, un organigrama propio y unas actuaciones diversas, confluye en una patronal con dificultades para integrar colectivamente a sus miembros, más allá de sus actuaciones en defensa del conjunto del sector. Esta Asociación Empresarial, constituida en 1977, se define a sí misma a partir de los siguientes objetivos: representar el conjunto del sector químico, defender los intereses de las corporaciones asociadas y coordinar las acciones empresariales conjuntas.

La AEQT se ha propuesto como objetivo más general contribuir, de forma activa, al desarrollo sostenible de la demarcación de Tarragona, tanto en un nivel económico como social y ecológico. Aunque la asociación no puede erigirse como la portavoz de cada una de las empresas que representa, sí que habla en nombre del sector en los diversos actos sociales en los que participa. Recientemente, se ha creado una cátedra de desarrollo sostenible en la Universidad Rovira i Virgili, patrocinada por Dow Chemical Ibérica, que tiene como principal objetivo profundizar en la cultura medioambiental a través de los trabajos transversales de la comunidad científica, puestos al servicio del territorio de referencia.

La amplificación institucional del riesgo

La perspectiva de la amplificación social del riesgo se centra no en la experiencia directa del riesgo sino en cómo se adquieren sus interpretaciones desde un nivel colectivo a partir de procesos sociales como los medios de comunicación o las fuentes de información del riesgo. Existen dos alternativas en este enfoque: por un lado, la intensificación en la percepción del riesgo que ha sido relacionada a menudo con el papel multiplicador de los medios de comunicación (aunque los resultados ofrecen muchos matices) y, por otro lado, la atenuación o mitiga-

ción de la percepción del riesgo, menos trabajada. En este segundo caso, la percepción y la confianza en la gestión institucional del riesgo se convierten en centrales. Como señalan Kaspersen *et al.* (2003) se producen diferencias importantes entre aquellos que amplifican el riesgo según una percepción individual y aquellos otros que atenúan su percepción de acuerdo con la satisfacción derivada de las respuestas institucionales al riesgo.

En otro marco, el concepto de atenuación institucional es utilizado como una analogía inversa a la literatura de la amplificación social del riesgo. Como muestra el estudio de Rothstein:

“En efecto, la trasposición de los conceptos de amplificación y atenuación social a contextos institucionales presenta un potencial para describir los procesos que dan forma a la comprensión oficial y la percepción de riesgo y actitudes hacia la regulación” (Rothstein, 2002:14).

En un trabajo posterior, pendiente de publicación (Rothstein *et al.*, 2006), se presenta una teoría de la colonización del riesgo en los siguientes términos:

“Presentamos una distinción entre riesgos sociales e institucionales; los primeros, referidos a las amenazas a los miembros de la sociedad y su medio ambiente, y los segundos, referidos a las amenazas a las organizaciones de regulación y/o la legitimidad de las reglas y métodos de regulación. Defendemos que las presiones hacia una mayor coherencia, transparencia y responsabilidad de la regulación de los riesgos sociales pueden crear riesgos institucionales evidenciando las limitaciones inevitables de la regulación. En un primer estadio de colonización del riesgo, enmarcando los objetos de regulación como ‘riesgos’ sirve como instrumento útil para gestionar reflexivamente las amenazas institucionales asociadas. Esto puede continuar, en un segundo estadio, por una tensión dinámica entre la gestión de los riesgos sociales e institucionales que da como resultado bucles de retroalimentación en espiral. El propio proceso de riesgos sociales sometidos a regulación genera los riesgos institucionales, la gestión de los cuales sensibiliza a los reguladores a tomar en consideración riesgos sociales por diversos caminos” (Rothstein, 2006).

Existen dos tipos de riesgo, el social y el institucional, que conviven junto a la creciente centralidad de su regulación. Los sistemas de regulación acaban convirtiéndose en sujetos de regulación, en un entorno de presiones sobre sus propias acciones y decisiones. Las dinámicas institucionales en la comunicación de riesgo presentan el siguiente perfil, con sus consiguientes peligros:

1. Las burocracias del riesgo

La complejidad creciente en los protocolos y procedimientos de gestión del riesgo puede desincentivar a los actores institucionales implicados provocando una falta de efectividad por la multiplicación de las medidas de regulación. Incluso este efecto perverso puede desencadenar el fenómeno de atenuación institucional que mitigaría las percepciones de riesgo de los inspectores o convertiría en incomprensibles las medidas políticas asociadas a las burocracias del riesgo. Las jerarquías, la fragmentación de objetivos y la incertidumbre profesional consolidan una organización burocratizada que actúa legitimándose a sí misma.

2. La fragmentación institucional

La extrema fragmentación institucional es visible tanto en las normas legislativas como en los diversos niveles de la administración, en las empresas y en los centros o grupos de investigación. La cantidad ingente de autoridades, portavoces, convenios, leyes... produce un impacto disfuncional que guarda estrecha relación con la creciente burocratización del riesgo. Esta situación es especialmente visible entre los actores institucionales responsables de la gestión y comunicación de riesgo químico en Tarragona. La mayor parte de ellos reconoce esta fragmentación y propone la creación de un instituto o centro de investigación que contribuya a la ordenación de un modelo de acción menos fragmentado. El problema consiste en acordar la misión central que debería impulsar este organismo. Paradójicamente, es más bien una prueba de la profundidad de la fragmentación existente.

3. El proceso de comunicación de riesgo

Como ocurre con el sistema democrático, el proceso de comunicación de riesgo no se acaba nunca y siempre puede y debe ser perfeccionado. De hecho, como hemos visto, se convierte en un tema rele-

vante para distintos campos de análisis, como las políticas públicas en sus distintos grados de intervención administrativa, la responsabilidad social de las empresas y las contribuciones del conocimiento científico y experto. En este contexto, la problemática definida desde el nivel de la comunicación institucional y la comunicación en las organizaciones arroja luz sobre los procesos de comunicación de riesgo y cómo las lógicas institucionales pueden ver interferidas sus finalidades por los procedimientos y protocolos de actuación. No parece baladí profundizar en la amplificación institucional del riesgo, ya sea en términos de intensificación o atenuación de la percepción que producen dichas lógicas. Como tampoco lo es incidir en la dirección hacia la cual se orienta institucionalmente el proceso de comunicación de riesgo.

Bibliografía

- BENNET, P., CALMAN, K. (eds.) (1999): *Risk Communication and Public Health*. New York, Oxford University Press.
- BECK, U. (1992): *Risk Society: Towards and New Modernity*. London, Sage.
- GIDDENS, A. (1991) *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge, Cambridge Polity Press.
- KASPERSON, R. *et al.* (2003): *The Social Amplification of Risk*. Cambridge, Cambridge University Press
- RAES, K. (2003): “La responsabilidad social de los científicos”. *The IPTS Report*, 72.
- ROCA, C. (2003): “Industria petroquímica y nuclear, riesgo y globalización: el Camp de Tarragona” en BUENO, C. y AGUILAR, E. (Coord.) *Las expresiones locales de la globalización: México y España*. México, Ciesas.
- C & AGUILAR, E. (coord.): *Las expresiones locales de la globalización: México y España*. México, Ciesas
- ROTHSTEIN, H. (2003): “Neglected Risk Regulation: The institutional attenuation phenomenon”. *Health, Risk and Society*, 5,13, pp. 85-103.
- ROTHSTEIN, H. *et al.* (2006): “A Theory of Risk Colonisation: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk”. Pendiente de publicación en *Economy and Society*, 35, 1.

Links de consulta:

- Directiva 96/82/CE (SEVESO II)
- http://www.belt.es/legislacion/vigente/seg_ind/seg_ind/acc_mayores/dir_96_82_CE.pdf

Directiva 96/61/CE:

- http://www.inega.es/webroot/1996_directiva_61_CE.pdf

Llei 4/1997, de Protecció Civil (Generalitat de Catalunya):

- <http://www.gencat.net/interior/leg/1997l004.htm>

PLASEQTA

(Plan de Emergencia Exterior del Sector Químico de Tarragona)

- <http://www.fut.es/~protciv/esp/plaseqta/plaseqta.htm>

Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració Ambiental

- http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/actuacions_i_serveis/legislacio/atmosfera/llei_3__1998.jsp

European Pollutant Emission Register

- <http://www.eper.cec.eu.int/>

AEQT (Asociación Empresarial Química de Tarragona)

- <http://www.aeqt.com/>

