

La mejora de la comunicación y la colaboración en la toma de decisiones: el caso del desastre del «Prestige»

Ricardo García Mira

Profesor de Psicología Social y Ambiental

Universidade da Coruña

Introducción

La creciente conciencia ambiental en las sociedades modernas ha promovido una considerable demanda de participación en la toma de decisiones ambientales, y no siempre en la dirección propuesta por el Gobierno. Nuestra tesis básica es que participación y colaboración están interconectadas, mutuamente implicadas, y no son posibles sin una comunicación bidireccional. Nuestro trabajo pretende analizar los procesos de comunicación después de la crisis que siguió al hundimiento del *Prestige*, así como la necesidad y las condiciones que han de darse para mejorar la comunicación y la colaboración.

El desastre del «Prestige»

El caso del desastre del petrolero *Prestige* en la costa de Galicia en noviembre de 2002, fue un claro ejemplo de cómo una decisión política basada en una gestión inadecuada de la información sobre el problema, por un lado, y en la ausencia de una estructura de comunicación que integrara las distintas partes implicadas en la gestión, por otra, puede tener importantes implicaciones sociales, ambientales y, por supuesto, políticas, alterando la escala del problema y su impacto tanto local como global.

Los hallazgos obtenidos en nuestra investigación sobre la evaluación del impacto psicosocial del *Prestige* (para más información, véase García-Mira, 2004; García-Mira *et al.*, 2005a, 2005b, en prensa), relativos al apoyo de los ciudadanos a las decisiones adoptadas durante la gestión de la crisis tras el hundimiento, ponen de manifiesto que además de las obvias consecuencias para los ecosistemas costeros y marinos, al desastre le siguió una fuerte conmoción social y política.

La investigación

El ánimo del trabajo fue explorar la percepción de la población en las áreas afectadas, así como aquellos que se implicaron voluntariamente en las tareas de limpieza después de la marea negra. En diciembre de 2002, un mes después del desastre, se entrevistó a una muestra de 1.491 individuos (51% hombres, 49% mujeres), y un año después en diciembre de 2003, se entrevistó a una muestra de 1.504 individuos (49,5% hombres y 50,5% mujeres). Mencionaremos algunos aspectos a destacar, resultado del estudio de estas dos muestras.

Entre otras variables, se analizaron las atribuciones que la gente hizo sobre la acción y efectividad de la Administración para gestionar la crisis, lo que dio lugar, además de a una conmoción social, a una percepción de desconfianza y falta de credibilidad institucional. La respuesta pública se organizó con rapidez y espontaneidad. El papel que jugaron los voluntarios fue decisivo, no sólo para enfrentarse con las consecuencias del desastre sino también para obtener una reacción tanto de las instituciones como del Gobierno. Otro aspecto importante fue la credibilidad y confianza, requisitos absolutamente necesarios para llevar a cabo una gestión efectiva en un momento de crisis. Si no hay confianza, es muy difícil convencer a los ciudadanos de los lugares seguros, como por ejemplo, autorizando la pesca de nuevo. La ausencia de credibilidad y confianza, se unió a la baja efectividad y satisfacción percibida respecto al gobierno.

Las evaluaciones realizadas tanto por voluntarios como por residentes en 2002 eran bajas para las instituciones públicas, al igual que el grado de información, conocimiento o experiencia. Sin embargo, en la segunda ola de entrevistas, llevada a cabo en diciembre de 2003, la población se mostró menos crítica y la efectividad y credibilidad no fueron tan bajas.

¿Cómo podemos explicar la aparente complacencia de la población con la situación un año después? Parece difícil que la opinión del público cambie cuando la mayoría de los errores gubernamentales se están demostrando. Una primera explicación puede venir dada por las ayudas económicas gestionadas por el Gobierno. La mayoría de los pescadores vieron incrementados sus ingresos de modo notable, por encima incluso de sus ingresos habituales en muchos casos. El tipo de pesca que se practica en esta zona es de naturaleza predatoria, menos interesada en la preservación ambiental que en el beneficio. Cuando las claves visuales de la contaminación desaparecen y los signos de vida o limpieza son vistos de nuevo, es fácil olvidar lo ocurrido.

La similitud de la percepción de residentes y voluntarios en 2002 puede ser una mera coincidencia. Los voluntarios estaban principalmente más preocupados por el daño ecológico, mientras que los residentes estaban interesados en sus propias vidas y trabajos.

Finalmente, el escenario sociopolítico puede también explicar el cambio en la opinión de los residentes. Estas son sociedades pequeñas, cerradas y rurales. Son conservadoras en todos los sentidos. Ser crítico o enfrentarse al Gobierno es una actitud nada fácil de mantener a lo largo del tiempo. Así, la protesta una vez que se ha realizado suficientemente y los mensajes se han transmitido convenientemente, se supone que todo debe ahora quedar en manos de las autoridades.

La identificación del nivel de escala

En la fase inicial, una cuestión clave tuvo que ver con la identificación del nivel de escala del problema y los consiguientes niveles de gestión de decisiones, junto con la diferente conceptualización del problema hecha por ciudadanos, por un lado, y políticos, por otro. Mientras los ciudadanos rápidamente identificaron con rapidez el alcance del problema, el Gobierno, sin duda centrado en otros intereses locales, decidió negar la evidencia de riesgo, dentro de un proceso de minimización de la amenaza que es frecuente en muchas reacciones gubernamentales. Al ordenar el alejamiento del petrolero, sin tener en cuenta las implicaciones de esta decisión, ocurrió lo que nunca debería haber ocurrido, una marea negra sin precedentes.

De acuerdo con esto, el problema podría haber tenido una solución en un nivel de escala menor (local), requiriendo únicamente un sistema local de organización social. Sin embargo, la decisión de alejamiento, combinada con las malas condiciones atmosféricas, al provocar la rotura en dos del petrolero, su hundimiento y la marea negra consiguiente, aumentó el nivel de escala de la crisis. El problema, sin duda, hubiera paliado sus efectos más dañinos, si se hubiera activado algún sistema de participación social a algún nivel, con el establecimiento de patrones de comunicación (bidireccional) entre políticos, ciudadanos, expertos y otras organizaciones, que posteriormente tuvieron un papel en la gestión de la crisis (cofradías, ayuntamientos, organizaciones ecologistas, etcétera).

La ausencia de información sobre la amenaza

La ausencia de información sobre la amenaza para la población o para el ecosistema, así como la respuesta de minimización del riesgo de la Administración, unido al hecho de que con anterioridad al hundimiento, el buque estuviera perdiendo fuel a 3 millas de la costa, mientras el Gobierno informaba de su situación a más de 40 millas, provocó una seria crisis en la credibilidad institucional.

La información proporcionada por otras organizaciones sociales, grupos ecologistas y otros organismos franceses y portugueses, por un lado, y el claro posicionamiento de determinados medios de comunicación, como el diario *La Voz de Galicia* o el canal de televisión Tele 5, apostando por proporcionar información bastante veraz de lo sucedido, permitió un claro entendimiento de la naturaleza del desastre y su amenaza, así como de sus efectos sobre la economía, la ecología o el empleo, y proporcionaron una base sólida para la movilización colectiva.

Por otro lado, la atribución inicial de responsabilidad al Gobierno, quien al minimizar el impacto de la tragedia, se incapacitaba para ejercer un claro liderazgo en la gestión de la crisis, favoreció el desarrollo de la movilización social a través de plataformas de acción ciudadana y la aparición de colectivos diversos que coordinaron la gestión de la crisis desde distintos puntos de Galicia.

La respuesta colectiva

La respuesta colectiva tuvo importantes ventajas, a pesar de la actitud gubernamental de censura pública contra la plataforma ciudadana Nunca Más, que lideró una parte importante de la protesta social durante el primer año después de la tragedia. La respuesta del Gobierno se volcó en reducir la vitalidad del movimiento social generado, e intentó el debilitamiento de las redes sociales emergentes, así como la división de la respuesta comunitaria con el fin de minimizar, entre otros, el impacto político del desastre.

Una actitud como ésta, precisamente, constituye justo lo que no se puede ni debe hacer. Las redes de apoyo social constituyen uno de los componentes más importantes para la comunicación y recuperación en un desastre. Una red de apoyo social fracturada o debilitada puede forzar una percepción de baja capacitación para afrontar amenazas presentes o futuras.

La credibilidad y la confianza

Sin embargo, uno de los aspectos más importantes en la gestión ambiental de la crisis tuvo que ver con el modo en que la credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los canales públicos de la televisión se vieron afectadas. Como señalan Williams *et al.* (1999), estas variables constituyen condiciones indispensables para garantizar la gestión

efectiva en aquellos lugares más afectados por un desastre, es decir, en aquellos lugares a los que llegó de un modo más agresivo el chapapote. La confianza y credibilidad pública, dado su carácter dinámico, poseen determinantes muy diversos, basados en la percepción de experiencia y en el conocimiento, pero también en el grado de información revelado, en la honestidad, en la franqueza o en la misma sensibilización de los medios de comunicación con el problema (véase Peters *et al.*, 1997, cf. Williams *et al.*, 1999).

La construcción social del riesgo

El ambiente físico parece interactuar con el ambiente social, cultural y psicológico, de tal modo que podemos decir que los ciudadanos desarrollan su propio sistema de creencias sobre la naturaleza del riesgo resultante de un desastre, como parte del proceso de afrontamiento. Igualmente, desarrollan, forman y reformulan la percepción de su ambiente de manera que ajuste mejor con sus necesidades y deseos. Tal como señalaron Berger y Luckmann (1966), las creencias se construyen socialmente y están influidas por la interacción de factores individuales, sociales, culturales, políticos y económicos, además de las características propias del contaminante.

Los resultados de nuestro trabajo nos permitieron concluir que la pérdida de credibilidad y confianza tiene un efecto sobre el proceso de afrontamiento, y un origen en el desaliento de la comunicación por parte del gobierno que separa la organización social de los que adoptan las decisiones, bloqueando así la comunicación y, por tanto, la participación que, como nosotros postulamos, están interconectados. Las consecuencias se muestran no sólo en el posterior desarrollo y solución del problema ambiental, sino también en el del problema social.

Organización del *interface* ciencia-política para una mejor gestión de la información

Los hallazgos de la evaluación de impacto social y ambiental del *Prestige*, además de los objetivos específicos del estudio en sí mismo, ponen de manifiesto la necesidad de establecer los canales que permitan mejorar la comunicación entre los ciudadanos y la Administración y fortalecer la colaboración entre científicos y políticos. Esto puede suponer que el trabajo conjunto alrededor de la misma mesa, de científicos, Gobierno, empresas que gestionan información, asociaciones locales, grupos ecologistas y otras organizaciones no-gubernamentales puede traer consigo material de gran utilidad para la gestión y también para la investigación sobre la percepción pública del riesgo ambiental. El caso del *Prestige* ilustra la importancia de recabar las preocupaciones ciudadanas, el conocimiento y las preferencias, y cómo esto puede actuar en la mente de las personas, los políticos y los administradores de decisiones, pero también las aportaciones que son consecuencia de la reflexión compartida y de la interacción social y ambiental con el problema.

La habilidad para reformular los problemas políticos en cuestiones e hipótesis científicas con significado, podría constituir un fundamento hacia un futuro de colaboración fructífera. Esta colaboración incluye la necesidad de establecer controles sobre cierta producción científica generadora de informes poco contrastados que obedecen más a los intereses que los financian que al interés público, y que, por desgracia, pueden llegar a concurrir en condiciones de igualdad con información científica más contrastada. Trabajar con políticos puede a veces ser un tema complejo, ya que es muy difícil manejar los puntos de vista, tanto de ciudadanos como de administradores de decisiones, con todas sus preferencias. Sin embargo, una sociedad moderna requiere la creación urgente de espacios de participación social

competente, con posibilidad de establecimiento de algún nivel de decisión vinculante, al menos a algún nivel, para políticos y ciudadanos, libre de la influencia de otros intereses ajenos al interés público.

Conclusión

En conclusión ¿qué podríamos aprender del caso del *Prestige*? El desastre del *Prestige* nos informa principalmente de cómo la información mal gestionada y la comunicación pobre, unidireccional y poco coordinada entre la Administración y los ciudadanos da lugar a desconfianza, pérdida de credibilidad y a un mayor grado de dificultad en la gestión de la crisis de problemas ambientales. La comunicación contradictoria, por ejemplo, entre medios de comunicación y Gobierno, genera incertidumbre y puede contribuir a la protesta social, dentro de un proceso de atribución de responsabilidad (véase Hallman y Wandersman, 1992), aumentando la necesidad de encontrar una parte culpable. Hay también un cambio en la escala del problema de local a global.

Finalmente, es relevante señalar que la promoción de ciudadanos competentes en el ámbito de las acciones ambientales es importante para implicar al público de un modo más responsable en el desarrollo de pautas de comportamiento proambientalista, como hemos mostrado en otra investigación con anterioridad (Losada & García-Mira, 2003), y requiere la existencia de patrones eficientes de comunicación de doble vía como forma de aproximarse a la participación y gestión de los problemas que implican diferentes niveles de escala. El caso que hemos analizado muestra que los grados de libertad con que cuentan las sociedades democráticas pueden ser utilizados para activar procesos participativos y verdaderamente democráticos en los que estos patrones de comunicación entre ciudadanos, científicos y políticos de diferentes niveles tracen nuevas rutas hacia una sociedad más sostenible ambientalmente.

Referencias

- Berger, P.L. & Luckmann T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Nova York: Penguin.
- García-Mira, R. (2004). «Aspectos psicosociais e sociopolíticos en torno ao desastre do “Prestige”» [«Psychosocial and socio-political aspects in the “Prestige” disaster»]. *Ciclos 15*, 26-30.,
- García-Mira, R. Real, J.E., Uzzell, D., Branco, G., & Losada M.D. (2005 a, en prensa). «Exploring cognitive representations of citizens in areas affected by the “Prestige” disaster». En B. Martens e Alexander Keul (eds.) *Exploring Social Innovation: Planning Building, Evaluation*. Göttingen, Germany: Hogrefe & Huber.
- García-Mira, R.; Real J.E.; Uzzell, D.; San Juan C. & Pol E. (2005 b, en prensa). «Coping with a threat to quality of life: the case of the “Prestige” disaster». *European Review of Applied Psychology*.
- Hallman, W. & Wandersman A. (1992). «Attribution of responsibility and individual and collective coping with environmental threats». *Journal of Social Issues*, 48 (4), 101-118.
- Losada MD & García-Mira, R (2003). «Action competence in environmental education». En R. García-Mira, JM Sabucedo and J Romay (eds), *Culture, Environmental Action and Sustainability* (pp. 71-84). Göttingen, Germany: Hogrefe & Huber.

Peters, R.G. colanuxe, V.T. & McCallum D.B. (1997). «The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: An empirical study». *Risk Analysis*, 17 (1), 43-54.

Williams, B.L. Brown, S. & Greenberg M. (1999). «Determinants of trust perceptions among residents surrounding the Savannah River Nuclear Weapons Site». *Environment & Behavior* 31, 354-371.