



**L'ESTRUCTURACIÓ DE LA COMUNICACIÓ DE RISC EN ENTORNS
COMPLEXOS: COMUNICACIÓ, COMUNITATS I MEDIACIONS. RISC
NUCLEAR, RISC QUÍMIC I CANVI CLIMÀTIC A LA UNIÓ EUROPEA**
Juan Luis Gonzalo Iglesia

ISBN: 978-84-693-9435-9
Dipòsit Legal: T.67-2011

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

L'estructuració de la comunicació de risc en entorns complexos: comunicació, comunitats i mediacions.

Risc nuclear, risc químic i canvi climàtic a la Unió Europea

TESI DOCTORAL

Autor: Juan Luis Gonzalo Iglesia

Director: Jordi Farré Coma

Departament d'Estudis en Comunicació

Universitat Rovira i Virgili

2010

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI

L'ESTRUCTURACIÓ DE LA COMUNICACIÓ DE RISC EN ENTORNS COMPLEXOS: COMUNICACIÓ, COMUNITATS I MEDIACIONS.
RISC NUCLEAR, RISC QUÍMIC I CANVI CLIMÀTIC A LA UNIÓ EUROPEA

Juan Luis Gonzalo Iglesia

ISBN:978-84-693-9435-9/DL:T.67-2011

ÍNDIX GENERAL

Índex de taules, gràfics i figures	3
Introducció	7
Primera Part.- De la societat del risc a la societat del risc global.....	17
Cap 1.- El risc a les societats contemporànies	20
1.1 Risc i ciències socials	20
1.2 Els paràmetres de la societat del risc	27
1.2.1 Les diferents maneres d'aproximar-se i definir el risc	32
1.2.2 Les polítiques del risc: <i>les comunitats de risc</i>	46
1.3 Els processos d'estructuració en la societat del risc global.....	53
Segona Part.- Vers una proposta constitutiva de la comunicació de risc	59
Cap 2.- Complexitats, incerteses i ambigüitats de la comunicació de risc	65
2.1 Orígens controvertits	65
2.1.1 La comunicació de risc com a norma	68
2.1.2 La comunicació de risc com a estratègia corporativa	73
2.1.3 La comunicació de risc com a <i>pràctica</i> informativa.....	76
2.1.4 La comunicació de risc com a camp d'estudi	82
2.2 Dimensions parcials i confusions conceptuals.....	90
2.3 Definicions contradictòries	95
Cap 3.- Vers un enfocament comunicatiu i social de la comunicació de risc	103
3.1 <i>The Social Amplification of Risk Framework</i> (SARF).....	108
3.2 La governança.....	114
3.2.1 L'arquitectura de la governança	115
3.2.2 La governança del risc	119
3.2.2.1 Models comunicatius de la governança del risc: STARC i ERiK.....	129
3.3 La comunicació social del risc	143
3.3.1 Qui parla sobre el risc? <i>Les comunitats de comunicació de risc</i>	147
3.3.2 Una reflexió crítica sobre el paper dels mitjans de comunicació.....	152
3.3.3 Canvi climàtic: construcció mediàtica o comunicativa?.....	159
3.4 El metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions	169
Tercera Part.- Estudi de cas: la UE com a <i>comunitat de comunicació de risc</i>.....	181
Cap 4.- Els orígens de la comunicació de risc a la UE: una anàlisi diacrònica	194
4.1 La gestió comunicativa del risc nuclear	197
4.2 La gestió comunicativa del risc químic	205

4.3 Resultats parcials de l'anàlisi diacrònica	215
4.3.1 <i>Qui</i> : la comunitat de risc Unió Europea	216
4.3.2 <i>Amb qui</i> : comunitats prioritàries a les polítiques de gestió del risc	217
4.3.3 <i>Com</i> : l'inici de la comunicació de risc a la Unió Europea	219
4.3.4 <i>Què</i> : els factors contextuals i la configuració dels riscos nuclear i químic	221
4.3.5 <i>Què</i> : els factors particulars dels riscos nuclear i químic	222
Cap 5.- La comunicació de risc a la UE en el marc del canvi climàtic: una anàlisi sincrònica	224
5.1 La UE com a estructura institucional de comunicació: <i>la Polity</i>	229
5.1.1 L'arquitectura institucional de la UE: la governança multinivell	229
5.1.2 La Política de comunicació a la UE: els principis generals	240
5.1.2.1 Vers una Política comunicativa europea	241
5.1.2.2 Els principis generals de la Política comunicativa a la UE	246
5.2 Les polítiques de comunicació de risc de la UE: les <i>policies</i>	264
5.2.1 El canvi climàtic: un nou marc per la comunicació de risc.....	265
5.2.1.1 Orígens i context de la gestió comunicativa europea del canvi climàtic	266
5.2.1.2 Les polítiques de la UE al segle XXI: de Kyoto a Copenhaguen.....	277
5.2.2 El risc químic: del <i>right to know</i> al principi de precaució	288
5.2.3 El risc nuclear: de l' <i>Atoms for Peace</i> a l' <i>Atoms for Climate</i>	294
Cap 6.- Resultats de l'estudi de cas: Política i polítiques de comunicació de risc a la UE.....	308
6.1 <i>Qui</i> : la Unió Europea com a <i>comunitat de comunicació de risc</i>	309
6.2 <i>Amb qui</i> : comunitats prioritàries a les polítiques comunicatives del risc.....	310
6.3 <i>Com</i> : principis rectors i mediacions comunicatives del risc	315
6.4 <i>Què</i> : els marcs discursius dels riscos nuclear, químic i canvi climàtic.....	320
6.5 <i>Què</i> : els riscos nuclear i químic en el marc discursiu del canvi climàtic.....	321
Conclusions	327
La Comunicació de Risc a la societat del risc global: Governança i comunicació social del risc	327
Bibliografia:	341
a) Bibliografia de referència	341
b) Documents consultats de la Unió Europea.....	352
b.1) Risc Nuclear	352
b.2) Risc Químic.....	353
b.3) Canvi climàtic.....	354
b.4) Governança i Política comunicativa.....	355
b.5) Altres documents	356

ÍNDEX DE TAULES, GRÀFICS I FIGURES:

Taules:

Capítol 1:

Taula 1.1: Aproximació disciplinària al concepte de risc.....	29
Taula 1.2: Implicacions de l'agricultura transgènica.....	43
Taula 1.3: Principals aproximacions epistemològiques i teòriques al concepte de risc.....	45
Taula 1.4: Els tipus de societat definits per les característiques del risc i la resposta institucional.....	51

Capítol 2:

Taula 2.1: Quantitat d'articles sobre comunicació de risc i paraules clau entre 1988 i 2000.....	85
Taula 2.2: Articles publicats a <i>Risk Analysis</i> segons els temes més reiterats entre 1981-1990.....	85
Taula 2.3: Resum de la producció científica sobre comunicació de risc des de 1988 fins al 2000.....	86
Taula 2.4: Exemples de tipus de comunicació de risc segons el tipus de risc i els seus objectius.....	92
Taula 2.5: Diferències entre comunicació de risc i comunicació de crisi.....	93
Taula 2.6: Diferències entre les definicions de la comunicació de risc.....	98
Taula 2.7: Visions dominat i crítica sobre la comunicació de risc.....	99

Capítol 3:

Taula 3.1: Tipus de fragmentació en l'arquitectura de la governança.....	117
Taula 3.2: Taxonomia dels riscos d'acord amb els agents perillosos.....	122
Taula 3.3: Nivells de gestió del risc segons les seves característiques.....	127
Taula 3.4: Interaccions durant les sis fases del model STARC.....	135
Taula 3.5: Cicles d'atenció institucional en el canvi climàtic a Alemanya entre 1975-1995.....	163

Capítol 4:

Taula 4.1: Model analític de la UE com comunitat de comunicació de risc.....	185
Taula 4.2: Principals documents de la UE consultats per l'anàlisi diacrònica.....	196
Taula 4.3: Principals empreses químiques del món a la dècada dels 90.....	207
Taula 4.4: Caracterització de la UE com a <i>comunitat de risc</i> al nivell diacrònic.....	218
Taula 4.5: Mediacions prioritàries per tipus de risc al nivell diacrònic.....	220

Capítol 5:

Taula 5.1: Principals documents de la UE consultats per l'anàlisi sincrònica del 2000 al 2004.....	227
Taula 5.2: Principals documents de la UE consultats per l'anàlisi sincrònica del 2005 al 2009.....	228
Taula 5.3: Estructura institucional de presa de decisions de la UE: el <i>triangle institucional</i>	237
Taula 5.4: Exemple del resum del registre de grups d'interès de la UE a 25/05/2010.....	254
Taula 5.5: Normes mínimes pels processos de consulta de la UE.....	257
Taula 5.6: Relació de Conferències de les Parts de la UNFCCC.....	271
Taula 5.7: Algunes consultes sobre el canvi climàtic a la UE del 2004 al 2010.....	284

Capítol 6:

Taula 6.1: Caracterització de la UE com a <i>comunitat de risc</i> al nivell diacrònic	312
Taula 6.2: Caracterització de la UE com a <i>comunitat de comunicació de risc</i> al nivell sincrònic	314
Taula 6.3: Mediacions prioritàries per tipus de risc al nivell diacrònic	316
Taula 6.4: Mediacions prioritàries per tipus de risc al nivell sincrònic	318
Taula 6.5: L'estructuració de la comunicació de risc en la UE: comunitat i mediacions	324

Conclusions:

Taula 6.6: L'aproximació comunicativa a la comunicació de risc	336
--	-----

Gràfics:

Capítol 2:

Gràfic 2.1: Nombre d'articles relacionats amb el tipus de flux	87
Gràfic 2.2: Nombre d'articles en relació a la participació dels <i>stakeholders</i>	88
Gràfic 2.3: Nombre d'articles relacionats amb el tipus d'estratègia plantejada	88

Capítol 3:

Gràfic 3.1: El canvi climàtic als mitjans, política i els científics a Alemanya (1975-1995).....	162
Gràfic 3.2: Articles sobre el canvi climàtic a Le Monde i el New York Times (1987-1997).....	165
Gràfic 3.3: Articles sobre canvi climàtic a la premsa de qualitat anglesa (1985-2003).....	166
Gràfic 3.4: Cobertura del canvi climàtic per la premsa en llengua anglesa de 1988 a 2006	167

Capítol 4:

Gràfic 4.1: Nombre de reactors nuclears en construcció al món i potència total (1950-2010).....	202
Gràfic 4.2: Evolució de les comandes de centrals nuclears a Espanya.....	202

Capítol 5:

Gràfic 5.1: Principals problemes al món segons l'opinió pública europea.....	285
Gràfic 5.2: Valors percebuts de l'energia nuclear segons l'opinió pública europea.....	302

Figures:

Capítol 1:

Figura 1.1: Els paràmetres de la societat del risc.....	27
Figura 1.2: Sistema d'interacció típic dels conflictes socials relacionats amb riscos tecnològics.....	48

Capítol 3:

Figura 3.1: Model teòric de l'Amplificació Social del Risc	111
Figura 3.2: El marc de la Governança del risc.....	120

Figura 3.3: Model STARC d'un bon procés de comunicació de risc	134
Figura 3.4: Model ERiK d'escenaris múltiples: comunicació de risc horitzontal i vertical	139
Figura 3.5: La comunicació de risc a les agències públiques	140
Figura 3.6: La comunicació de risc amb els experts.....	141
Figura 3.7: La comunicació amb els <i>stakeholders</i>	142
Figura 3.8: La comunicació amb el públic en general	143
Figura 3.9: Model de la comunicació de risc com a camp de competència.....	148
Figura 3.10: El metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions.....	173

Capítol 5:

Figura 5.1: Logotip de la campanya <i>Play to Stop. Europe for climate</i>	283
Figura 5.2: Campanya <i>EU action against climate change: Leading global action to 2020 and beyond</i> . 283	
Figura 5.3: Portada de la campanya <i>Nuclear Safety: absolute priority for the EU</i>	304

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI

L'ESTRUCTURACIÓ DE LA COMUNICACIÓ DE RISC EN ENTORNS COMPLEXOS: COMUNICACIÓ, COMUNITATS I MEDIACIONS.
RISC NUCLEAR, RISC QUÍMIC I CANVI CLIMÀTIC A LA UNIÓ EUROPEA

Juan Luis Gonzalo Iglesia

ISBN:978-84-693-9435-9/DL:T.67-2011

Introducció:

La societat del risc global ha irromput com a cruïlla on ciència, tecnologia i sostenibilitat del model productiu comparteixen temps, i espai, amb amenaces i beneficis incerts que adopten un abast planetari. Al mateix temps, des dels anys 80 del segle XX la comunicació de risc ha anat guanyant més espai com una part central de la gestió del risc. La millora dels seus processos de gestió implica cada vegada més la necessitat d'entendre el paper substantiu de la comunicació.

La meua primera relació amb l'estudi del risc i la seva comunicació va ser l'estiu del 2005. Aquell any vaig entrar a formar part del grup de recerca *Asterisc* de la, en aquells temps, Unitat Predepartamental de Comunicació Audiovisual, Publicitat i Periodisme de la Universitat Rovira i Virgili. La meua tasca consistia en participar com a personal de suport en el projecte finançat pel Ministeri d'Educació i Ciència (MEC): *El proceso de comunicación de riesgo en Tarragona: análisis de la percepción y recepción social del riesgo petroquímico. Participación pública, comunidad local y comunicación de proximidad* (SEJ2004-00892), dirigit pel Doctor Jordi Farré.

L'objectiu d'aquesta investigació era estudiar els processos de percepció i comunicació de risc que es configuraven al voltant dels polígons petroquímics localitzats a la zona de Tarragona. Durant dos anys vam analitzar com els diferents actors del territori (empreses, autoritats, grups ecologistes i població) definien la comunicació de risc i com l'aplicaven de forma pràctica. En l'estudi d'aquestes activitats comunicatives ens vam trobar amb un conjunt confús i contradictori d'estratègies de relacions públiques, obligacions legislatives, voluntarisme i rumors ciutadans que produïen conflictes i desconfiança entre els actors, recances en les relacions i disfuncions en els objectius finals.

Els resultats del treball van sortir publicats al llibre conjunt *Comunicació i risc petroquímico a Tarragona. De les definicions a les pràctiques institucionals* (Farré & Fernández Cavia, 2007). En aquest es posava l'accent en les contradiccions existents entre els discursos dels diversos actors i les accions comunicatives que duïen a terme.

Malgrat tot, l'estudi empíric dels processos de comunicació de risc de les autoritats públiques, les indústries químiques, els grups ecologistes i les comunitats dels municipis propers ens van obrir més dubtes que certeses sobre aquest camp. Per què existia tanta confusió al voltant del concepte de comunicació de risc? A què responien les lògiques comunicatives endegades pels diferents actors? Per què existien tantes contradiccions entre objectius i resultats finals?

Aquest conjunt d'incerteses sobre el camp de la comunicació de risc ens va dur a recuperar la teoria per tal de fer un exercici de classificació i ordenació dels seus orígens, dimensions i definicions. En aquest procés vam descobrir un desenvolupament dispers i fragmentat. La comunicació de risc ha anat evolucionant des dels objectius més instrumentals, fins a convertir-se en una manera d'integrar les diferents visions del risc a través del marc de la *governança*. Malgrat això, la comunicació de risc s'ha centrat sempre en els objectius marcats per la gestió del mateix, sense tenir en compte que, potser, existeix un procés contrari. La gestió del risc es fa necessària a partir de la seva comunicació.

D'altra banda, vam extreure tres conclusions inicials que han servit de base per aquest treball. En primer lloc ens vam adonar de la importància dels riscos tecnològics en el desenvolupament de la societat del risc i, en paral·lel, la comunicació de risc com a camp. Dos riscos es manifestaven de manera significativa per situar-se en els inicis d'ambdós processos: els riscos nuclear i químic.

En segon lloc, vam observar que aquests fenòmens han estat estudiats principalment des del punt de vista de la psicologia, la sociologia o la ciència política, deixant de banda el potencial propi de la comunicació o posant-lo al servei de la resta de disciplines. La comunicació ha restat sempre una eina pràctica que serveix per explicar o intentar solucionar les disfuncions detectades.

Però, finalment, era cada vegada més evident la importància que la comunicació havia anat guanyant dintre del món del risc, i a l'inrevés. La comunicació de risc ha guanyat tant de terreny que actualment té un potencial *colonitzador* tan gran que ha envaït els nostres estudis donant pas a altres recerques potencials com la comunicació dels riscos

nuclear o alimentari. La connexió entre comunicació i risc en els dos sentits cada vegada es fa més evident i, a la vegada, més necessària.

Per tant, ens vam plantejar fins a quin punt ens podia ser útil la comunicació com a disciplina per entendre aquests processos i donar resposta a les preguntes plantejades. Dit d'una altra manera: explorar quina potencialitat amagava l'estudi del risc des de la comunicació, valorar quin paper podia jugar aquesta a l'hora d'explicar els processos d'estructuració a la nova societat del risc global.

D'aquesta manera, aquesta tesi és el resultat d'un primer recorregut d'anada des de la pràctica a la teoria. A partir, doncs, del desenvolupament desigual i contradictori de la teoria i la pràctica de la comunicació de risc ens volem plantejar el seu encaix amb les societats del risc global en què habitem. En definitiva, volem aproximar-nos a la comunicació com camp d'estudi i, alhora, com a disciplina des d'on fer-ho. La comunicació es converteix en un factor constitutiu i, a la vegada, interpretatiu per entendre aquests processos.

Per tant, des del nostre enfocament, **l'estudi del risc configurat a través de les seves modalitats de comunicació ens porta necessàriament a l'estudi del camp de la comunicació de risc**. Més enllà de les aproximacions instrumentals, normatives o integrals, proposem una visió constitutiva: la comunicació com a objecte d'estudi i com a disciplina frontissa per enfortir la visió de i des de la comunicació.

L'altre punt de partida és considerar la comunicació de risc com a Teoria de la Comunicació des del punt de vista d'una disciplina pràctica. Les teories pràctiques fugen dels plantejaments tradicionals de fer ciència i recerca, i busquen capturar la riquesa del context on els individus operen. Volen oferir una explicació de la realitat que obri noves vies d'interpretació. L'objectiu no és tant arribar a unes conclusions universals, sinó reformular la manera d'arribar als objectius finals. No pretenem substituir els coneixements existents, sinó tenir-los en compte i aprofitar-los.

Sigui com sigui, i en primer terme, en aquest treball plantegem la comunicació de risc com un procés social de construcció de significat al voltant del risc que ens permet detectar els diferents actors que hi participen. Més enllà de les visions tradicionals que

donen la màxima importància als mitjans de comunicació, els processos de comunicació de risc s'estructuren al voltant de les mediacions internes i externes de les comunitats que lluiten per fer visibles els seus discursos i aconseguir legitimitat, preeminència i confiança.

En segona instància, la nostra aposta consisteix a explorar els avantatges d'una aproximació comunicativa a la comunicació de risc per enfrontar-nos als problemes que trobem a l'entorn de la circulació dels seus significats. Partim de la base que el risc, més enllà de les seves dimensions objectives expertes, es construeix a través de la circulació de discursos de molts tipus. Per tant, l'estudi de la comunicació de risc ens permet accedir a les característiques dels emissors, les estratègies desplegades, els significats prioritaris i la interacció amb la resta d'actors. La comunicació, amb el seu potencial de disciplina pràctica es converteix en un actiu a l'hora d'enfrontar-nos a aquests reptes.

Per tal de fer-ho estructurarem el treball en tres parts. En la primera part es planteja com una exploració del concepte de risc i la seva influència en les societats actuals des del punt de vista de les ciències socials, principalment de la sociologia i la ciència política. Com veurem, el risc s'ha convertit en un concepte que cada vegada serveix més per definir les societats en les quals vivim. El risc ha anat guanyant en importància i transversalitat fins a tal punt que s'ha convertit en un factor global.

La segona part ens serveix, en primer lloc, per ordenar la teoria de la comunicació de risc a través dels seus orígens, paràmetres i definicions. El conjunt contradictori d'aproximacions teòriques i pràctiques desenvolupades des dels interessos d'actors tan diversos com poden ser les administracions, el sector privat o les comunitats afectades en obliguen a prendre distància amb el tema. Es fa necessari destriar les diferents lògiques que s'amaguen al darrera d'un camp ampli i complex.

La comunicació de risc es desenvolupa principalment a través dels interessos de la recerca en percepció del risc, les estratègies de relacions públiques i la cobertura de drets ciutadans, però sense tenir en compte la comunicació com un factor constitutiu. La comunicació queda relegada a la eina funcional dels interessos i necessitats dels actors implicats. Malgrat tot, la comunicació de risc amaga tot un potencial explorat de forma parcial per algunes aproximacions com el *Social Amplification of Risk Framework* o la

governança del risc. D'aquesta manera, farem un exercici de *deconstrucció* per tal d'extreure les dimensions pròpiament comunicatives que conté i procedir a la seva *reconstrucció* mitjançant la seva reordenació.

A partir d'aquest exercici de desmuntatge i muntatge de la teoria plantejem el nostre *metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions*. No és un model que ve a substituir o competir, sinó que justament s'alimenta de la resta de models. Més encara, els models analitzats troben el seu lloc dintre de l'espai general que dibuixa el metamodel ja que el seu objectiu és dibuixar la complexitat del procés.

Ens plantejem aquest procés com un joc de comunitats que interactuen comunicativament en i entre elles a través de les seves múltiples mediacions. Aquesta conceptualització ens permet aproximar-nos a la comunicació des de tres nivells:

- Les *comunitats de risc*, aquells actors que construeixen la seva identitat al voltant del risc, i que en el nostre cas es converteix en el *qui*.
- Les *mediacions*, aquelles interaccions comunicatives que estructurin la comunicació del risc dintre d'una comunitat i entre aquestes que passen a configurar el *com* i el *què*.
- El metamodel en el seu *conjunt* configura un espai ampli d'interaccions on la comunicació esdevé constitutiva tot conformant la xarxa de relacions en i entre les diferents comunitats a través de les seves mediacions.

Els dos primers nivells conformen les *comunitats de comunicació de risc*. Aquestes unitats d'anàlisi actuen d'una manera essencialment comunicativa en l'estudi del risc i interactuen dintre del tercer nivell, configurant-lo i donant sentit tant al risc com al procés global.

El nostre punt de partida és que la comunicació es converteix en un camp d'estudi útil per entendre els processos de comunicació de risc a través de l'ús del *metamodel de les comunitats i les mediacions* i del concepte de *comunitat de comunicació de risc*.

Dedicarem la tercera part del treball a posar a prova la nostra aposta teòrica mitjançant l'estudi de la *comunitat de risc* UE. A través de l'anàlisi de la seva arquitectura institucional i les seves polítiques de comunicació de risc aprofundirem en la comunicació de risc com objecte d'estudi.

La UE és una *comunitat de risc*. El nivell europeu és considerat com a adequat per decidir sobre el risc; i les dialèctiques de gestió, millora o, fins i tot, creació de riscos formen part dels processos d'integració europea (Bauer & Baumann, 2009:3) Un pas més és considerar la UE com una *comunitat de comunicació de risc* rellevant per la seva capacitat de generar discursos i imatges sobre el risc que intervenen en la circulació i creació de significats sobre aquests més enllà de la intervenció d'altres actors.

La UE es converteix en un actor comunicatiu que organitza les seves actuacions a partir d'una estructura institucional i uns principis generals que recullen els seus objectius ideals d'actuació, i una sèrie de polítiques específiques sobre cadascun dels riscos.

La governança ha situat la comunicació en el punt central de les polítiques de la UE, sobretot a partir del 2005 i dels fracassos de la ratificació de la Constitució europea a França i Holanda. La governança s'ha convertit en un marc estandarditzat de gestió del risc que s'ha imposat sobre altres visions. Aquest marc recupera la comunicació com un factor central d'integració dels diferents discursos sobre el risc.

La Unió Europea ha evolucionat cap a una *comunitat de comunicació de risc* de forma explícita a partir del 2005 amb la creació d'una Política comunicativa europea. Totes aquestes transformacions coincideixen amb la importància creixent i influència del canvi climàtic dintre de les polítiques de la UE i a nivell global. El canvi climàtic s'ha convertit en el risc frontissa entre la societat del risc i la societat del risc global, passant a ser un risc de riscos amb una capacitat transformadora que encara està per analitzar.

Dintre d'aquest nivell d'anàlisi hem escollit treballar sobre tres riscos: els risc nuclear, el risc químic i el canvi climàtic. Els riscos químic i nuclear es situen en els inicis de la comunicació de risc, a mitjans dels anys 80, convertint-se a més a més en dos factors característics de la societat del risc del segle XX. El canvi climàtic s'ha situat com a risc transversal que ha alterat la manera d'entendre no només les nostres societats, sinó la

resta de riscos. L'arribada del canvi climàtic es converteix en una força transformadora que ens permet convertir-lo en el punt d'inflexió per analitzar les diferents maneres d'aproximar-se als riscos abans i després de la seva inclusió en l'agenda política.

Sense ser un estudi empíric tradicional, ens plantejem diverses qüestions que han de servir per obrir noves vies de recerca i reflexionar sobre la comunicació de risc com a procés ampli. Com s'ha estructurat la UE com a comunitat de risc? Quines relacions estableix amb la resta d'actors o comunitats? Quines mediacions comunicatives la fan visible? Quins efectes tenen sobre la construcció comunicativa del risc tots aquests factors? I, finalment, el canvi climàtic pot ser entès com un factor explicatiu d'aquests processos?

La nostra posició inicial és que si és possible fer un estudi dels processos polítics de gestió del risc, també ho hauria de ser fer-ho dels processos de construcció comunicativa del risc a través de les polítiques de la Unió Europea entenent-la com una comunitat de comunicació de risc

Procedirem utilitzant la documentació institucional de la UE. En una primera part estudiarem l'estructuració de la comunitat UE i de les seves polítiques comunicatives al voltant dels riscos nuclear i químic durant el segon terç del segle XX (nivell diacrònic). Aquest estudi ens permetrà contextualitzar una segona part on passarem a observar la Política i les polítiques comunicatives de la Unió Europea al voltant del risc nuclear, risc químic i el canvi climàtic des de principis del segle XXI fins a l'actualitat.

L'anàlisi a nivell de la UE ens permetrà aprofundir en com s'ha desenvolupat la comunicació de risc a la UE durant aquests últims 10 anys (amb l'arribada de la governança com a marc general d'actuació i anàlisi).

Una vegada finalitzat l'estudi de cas, farem l'esforç conceptual de tornar a la teoria i copsar comparativament els límits i avantatges de les aproximacions que la governança i la nostra aposta teòrica fan als processos de comunicació de risc. La intenció és establir un punt de partida conceptual que serveixi per enriquir la recerca en aquest camp.

Una altra manera d'enfrontar-se a aquest treball és seguir aquests quatre fils conductors que li donen sentit i faciliten la seva lectura transversal:

- La influència dels riscos tecnològics en la configuració del marc teòric de la societat del risc i en els orígens del camp de la comunicació de risc.
- La preponderància de la governança del risc durant la darrera dècada com a marc dominant que situa la comunicació en el centre de la seva gestió.
- La comunicació social del risc com a objecte d'estudi entesa com la construcció comunicativa del risc a través de la circulació dels seus discursos entre comunitats diverses.
- La irrupció del canvi climàtic com el risc de riscos que ha delimitat la frontera entre el pas de la societat del risc a la societat del risc global.

Aquests quatre factors apareixen de forma reiterada al llarg de tot el text i serveixen com a eixos vertebradors dels continguts. Per exemple, els riscos tecnològics (nuclear i químic) estan als orígens de la societat del risc i, per tant, connectats amb els inicis de la comunicació de risc. La governança s'ha convertit en el marc general àmpliament reconegut de gestió del risc, on la comunicació es troba situada en una posició central. Finalment, el canvi climàtic s'ha convertit en el risc del segle XXI i en el risc de riscos, amb una força transformadora capaç de resituar i redefinir molts dels factors constituents de les nostres societats.

En resum, aquest treball té els seus orígens ens els dubtes que van sorgir a l'hora d'aproximar-nos a l'estudi de la pràctica de la comunicació de risc. Comença amb el reconeixement de la comunicació de risc com objecte d'estudi dintre del marc de la societat del risc i, posteriorment, de la societat del risc global.

Una mica més enllà, la *deconstrucció* de la teoria ens permetrà tornar a *construir-la* a partir dels elements comunicatius per tal d'oferir una aproximació pròpia. Aquest plantejament teòric es manifesta amb l'aposta pel *metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions*.

Una vegada realitzada aquesta tasca teòrica, posarem a prova el nostre metamodel a partir de l'estudi de la comunitat de risc UE i les seves possibles manifestacions com *comunitat de comunicació de risc*. Aquest estudi de cas ens servirà, per una banda, per arribar a uns resultats parcials sobre la comunitat de comunicació UE i la seva estructuració i, per l'altra, comprovar les potencialitats de la nostra aposta per explicar aquests fenòmens.

Les conclusions finals ens permetran tancar el camí d'anada i tornada entre la teoria i la pràctica. Ens serveixen per encaixar els resultats de l'estudi de cas amb el marc teòric plantejat en la segona part. D'aquesta manera, la nostra recerca pretén ser un punt de partida. Un nou camí des de la Teoria de la Comunicació per al diàleg interdisciplinari, així com per a l'inici i proliferació de recerques sobre aquest tema.

Tarragona – Llimiana 2010

Agraïments:

És un tòpic, però no per això és menys cert. Un treball com aquest no seria possible sense el recolzament incondicional que he rebut de totes les persones del meu entorn professional i personal. Les hores (sinó dies o mesos) que he robat a tots ells/elles ara es veuen reflectits en aquestes pàgines, però durant el procés de creació es van convertir en moments de manca d'atenció, histrionisme, mal humor o de dubtes vitals.

Per tant, no puc deixar de donar les gràcies a tots ells/elles des d'aquí com a petit homenatge a la paciència i afecte que m'han demostrat sempre:

En primer lloc a Jordi Farré, al meu director de tesi, mentor, company i amic amb el que he treballat colze amb colze per arribar fins al final d'aquest treball. Sense la seva paciència, les seves revisions i els seus aguts comentaris aquesta tesi no existiria.

Als meus companys del Departament d'Estudis en Comunicació de la URV que m'han recolzat, escoltat i animat pels despatxos i passadissos. Sense aquests ànims extra és molt difícil plantar-te davant d'una tasca com aquesta.

A les meves companyes del *friki* despatx de recerca Àngels, Mònica, Natàlia, Núria i Magdalena per les hores d'escoltar-me, escoltar-me... i, sense ànim de ser repetitiu, escoltar-me. Poder treballar rodejat de persones amb aquest tarannà és un veritable luxe.

Agraïment doble a Mònica i Natàlia no només per la seva paciència, sinó també per la feina de llegir-se i corregir tot aquest document.

Al Wifi del Pans & Company del carrer Villaroel de Barcelona i a la incerta puntualitat de Renfe per acollir-me durant hores mentre pensava i repensava en la tesi.

A Lleida i la seva gent per deixar-me marxar per començar aquesta aventura.

Al Clicks de Famóbil per ensenyar-me que, malgrat tot el que et pugui passar, no es pot perdre mai el somriure.

A tots els meus amics de *Si vis pacem, para ludum* per donar-me empenta des de l'altre cantó del tauler.

Als meus pares Fernando i Nati, per ensenyar-me a pensar i, en definitiva, ser els primers culpables de que ara tingueu aquestes pàgines a les vostres mans.

I, el més important de tots, a la meva estimada Joana i el seu estel Sa' que sempre han estat al meu costat i sense les quals aquest viatge (i tots els que encara ens esperen) no hagués començat. *Yildiz, Seni Seviyorum.*

Amb el suport del Departament d'Educació i Universitats de la Generalitat de Catalunya i del Fons Social Europeu

PRIMERA PART:

De la societat del risc a la societat del risc global

Durant els últims 30 anys les nostres societats han viscut grans transformacions tecnològiques, polítiques i científiques interconnectades que han afectat directament la manera d'organitzar i entendre el món.

La nova societat és immersa en una constant contradicció. Per una banda, el desenvolupament científic i tecnològic dels últims anys ha demostrat la seva incapacitat per controlar i evitar els efectes negatius produïts per ell mateix. Els impactes impredecibles del desenvolupament s'han manifestat a través d'accidents químics o nuclears, els efectes de la contaminació i l'acumulació de residus tòxics, o l'aparició de crisis alimentàries relacionades amb l'explotació industrial incontrolada. Però, per l'altra banda, aquesta societat ha aconseguit quotes mai vistes en qualitat i esperança de vida que en altres èpoques de la història de la humanitat no s'havien ni tan sols imaginat.

Aquesta dualitat ha portat a molts teòrics socials a definir les últimes 3 dècades com a societat del risc, davant d'altres definicions com societat del benestar, de la informació o del coneixement. La idea base d'aquestes aproximacions és donar major importància al *risc* com a tret característic i explicatiu que a altres factors com les tecnologies de la informació o l'accés al coneixement. Més encara, aquesta societat del risc s'ha anat desenvolupant durant les últimes dècades del segle XX en paral·lel a la globalització, donant pas a una nova societat caracteritzada per l'abast global dels riscos i de la percepció global de llurs amenaces.

En aquest primer capítol ens plantegem una aproximació exploratòria a aquesta societat del risc situant-la com a context on es desenvolupa el nostre objecte d'estudi, la comunicació de risc. Quines característiques presenta aquesta societat del risc? Quan i com s'ha configurat? Com s'ha produït l'evolució cap a la societat del risc global i quines són les seves noves característiques?

En un primer moment veurem com diferents autors han reflexionat sobre la influència del concepte de risc en les societats actuals. Des del punt de vista de la reflexió teòrica,

escriptors de referència en el pensament contemporani com Bauman, Giddens o Beck es plantegen com s'ha produït el canvi de les societats industrials clàssiques a una nova manera d'entendre el món on el risc es converteix en un tret definitori i característic.

No és la nostra intenció fer una recopilació extensiva o una anàlisi intensiva de totes les teories que des de les ciències socials han intentat explicar la relació entre risc i societat, sinó demostrar la importància que aquest terme ha adoptat per reformular els últims 30 anys d'història de les societats occidentals, inscrites en un entorn planetari.

Però no ens aturarem només en les posicions més àmplies o generals. A través dels *paràmetres de la societat del risc* (Ekberg, 2007) passarem a veure com es caracteritza i funciona des d'un punt de vista més operatiu. La societat del risc, a més a més de ser una gran teoria per explicar les societats contemporànies, també és un procés que afecta les maneres d'entendre el món i d'organitzar-se social, política i econòmicament. Entre els paràmetres d'aquesta societat del risc trobem l'omnipresència del risc, les diferents maneres de definir-lo, la dimensió reflexiva o la proliferació de polítiques per a la seva gestió.

Ens centrarem principalment en dos d'aquest paràmetres per copsar per un lloc la complexitat d'aquest concepte controvertit i, per l'altre, el paper estructurador i organitzatiu que ha tingut durant els últims anys. En primer lloc la diversitat de definicions i aproximacions al risc ens permet veure com aquest és un concepte múltiple i complex. Les ciències naturals i socials s'hi han aproximat des de diverses perspectives per intentar acotar-lo i definir-lo donant lloc a una gran quantitat d'interpretacions, en molts casos complementàries, però sovint estanques.

El segon paràmetre que centrarà la nostra atenció serà la proliferació de polítiques del risc, i com aquestes han anat transformant-se des de l'aparició de la societat del risc fins a la configuració de la nova societat del risc global. L'aparició d'aquests riscos globals i la necessitat de gestionar-los han desenvolupat noves formes d'organització política a tots els nivells. Per una banda es fa necessària la coordinació d'actors de molt diversa índole (experts, mitjans o ciutadans), per altra, la gestió del risc salta de l'àmbit local per convertir-se en un problema global.

Un concepte bàsic per entendre aquestes noves espirals reguladores és el de *comunitat de risc*. Els diferents actors que participen o que es veuen afectats per la creació (o no) de polítiques de gestió del risc es conformen com a comunitats amb característiques pròpies que interaccionen entre elles. Aquestes comunitats poden acabar estructurant-se en comunitats més grans a través d'arribar a acords sobre la gestió del risc o de generar una identitat comuna al seu voltant. Amb l'arribada de la societat del risc global, aquestes comunitats trenquen amb les divisions més clàssiques del món i es situen en el taulell a nivell mundial.

En l'últim apartat d'aquest capítol utilitzarem la teoria de l'estructuració de Giddens per aproximar-nos a les lògiques que vertebrèn aquesta societat del risc global. El trencament amb les estructures tradicionals fa necessari replantejar el seu funcionament a través de la dualitat de l'estructura. D'aquesta manera podem establir connexions entre els diversos nivells, perspectives i lògiques implicades mitjançant la localització dels marcs de significat creats per les mediacions entre agents i estructura.

Per tant, i com a qüestió final d'aquesta part exploratòria i contextual, ens plantejarem fins a quin punt és útil pensar aquestes lògiques d'estructuració des d'un punt de vista substancialment comunicatiu. Pot la comunicació servir-nos per avançar en el coneixement del risc i en els seus processos de definició?

Capítol 1

El risc a les societats contemporànies

1.1 Risc i ciències socials

Molts han estat els conceptes utilitzats per intentar descriure, explicar i comprendre la nostra societat actual, però un dels que més força ha guanyat durant les últimes dècades és el de *risc*. El pas de l'optimisme tecnològic de la modernitat a la desconfiança envers la ciència i la tècnica degut a diversos episodis catastròfics, especialment entre els anys 70 i 80¹, ha fet que alguns teòrics es replantegessin la nostra societat des d'un nou punt de vista. El concepte de *risc* apareix llavors com un factor constitutiu que caracteritza no només les interaccions dels individus amb la natura o la tecnologia, sinó com s'estructuren les relacions socials i econòmiques i polítiques.

No són pocs els autors que utilitzen el concepte *risc* per definir, explicar i comprendre la nostra societat actual, en contraposició a altres noms com *societat de la informació* o del *coneixement*. Malgrat presentar-se com antagònics o contradictoris, es refereixen als mateixos processos i, potser contràriament a allò que sembla, són complementaris i s'alimenten recíprocament.

El *risc* s'ha transformat en un atribut que ens diferencia de societats anteriors no per la seva existència en sí, sinó per una nova forma de definir-lo, per damunt de la fortuna o l'ira divina; per l'aparició i reconeixement de noves fonts generadores de risc; i per la forma d'encabir-se, distribuir-se i influir en la societat actual. El que queda clar és que la presència del risc ha experimentat un canvi significatiu amb l'arribada de les societats modernes complexes. Més enllà d'esdeveniments catastròfics, desastres naturals o accidents greus, l'imaginari del risc s'expressa fent-se omnipresent, tot convertint-se, per autors de referència del pensament social, en el principal component definitori dels nostres temps. Més enllà d'un concepte operatiu, el risc ha esdevingut un concepte temàtic.

¹ Entre els accidents més impactants i catastròfics podem esmentar els de Flixborough (UK) al 1974, Seveso (Itàlia) al 1976, Sant Carles de la Ràpita (Espanya) al 1978, Three Mile Island (EE.UU.) al 1979, San Juan de Ixhuatepec (Mèxic), Cubatao (Brasil) i Bhopal (Índia) al 1984, o Txernòbil (Ucraïna), al 1986.

No és la nostra intenció fer una relació exhaustiva de tots els autors i teories que aborden aquest tema, però sí incidir en la importància que el risc ha adquirit dintre de diverses línies contemporànies de pensament força influents.

En èpoques anteriors a la industrialització, el risc era entès com un succés natural, com una tempesta, inundació o plaga, relacionat directament amb la voluntat divina i separat de l'acció o responsabilitat humana. La primera modernitat, o modernitat en contraposició a les veus de la postmodernitat o a altres estadis i transicions evolutives, reconeixia els riscos com quelcom a controlar per l'home mitjançant la ciència, la tècnica i el coneixement objectiu, tal i com Bauman ens ho explica:

Añadamos que los filósofos modernos preveían/esperaban/creían que las manos humanas, equipadas con prótesis tecnológicas diseñadas por la ciencia, alcanzarían a acceder a rincones aún más recónditos y remotos. También confiaban en la posibilidad de que, a medida que las manos humanas se “alargaran” en ese sentido, el número de males que quedase fuera de su alcance se reduciría, llegando incluso a ser cero si se le dedicaba el tiempo y la determinación suficientes. (Bauman, 2007:81)

De fet, el risc és entès durant molt de temps com el càlcul i l'elecció dintre d'un context de possibles efectes negatius i oportunitats previsibles i controlables. L'estadística i la llei de probabilitats es van desenvolupar per poder calcular la norma constant i localitzar les irregularitats, amb la idea que racionalitzar, recomptar i organitzar permetria posar el desordre sota control (Lupton, 1999). Però alguns teòrics consideren que les societats contemporànies occidentals han fallat a l'hora d'aconseguir aquest control dels riscos, encara més, n'han generat de nous. Bauman fa una aproximació àmplia a partir del concepte *pors contemporànies*, definides com les nostres incerteses envers determinades forces incontrolables del món, i considera que actualment estem en una situació en la qual hem perdut les nostres il·lusions, però no les nostres pors (Bauman, 2007:124). Més encara, l'autor afirma que a les nostres recances hem afegit la certesa que som incapaços d'acabar definitivament amb el fet mateix de tenir por.

En les temptatives de superar la imprevisibilitat de la natura, hem arribat a la conclusió no només de que som incapaços d'aconseguir-ho, sinó que les mesures o tecnologies utilitzades es comporten de la mateixa manera capritxosa que els mals naturals. Per tant, la *incertesa* ha desbordat el concepte de *control* i això fa que aparegui una manca de

confiança en les racionalitats política i científica que existeixen al darrere de bona part de les mesures adoptades. En paraules de Bauman:

Los desastres provocados por las acciones humanas llegan a nosotros procedentes de un mundo impenetrable, atacan al azar y en lugares imposibles de prever, y eluden o desafían las explicaciones que separarían esas acciones humanas de todos los demás hechos y sucesos: las explicaciones o por *motivos* o *intenciones*. Pero, por encima de todo, el mal causado por las acciones inmorales de los seres humanos se nos antoja cada vez más inmanejable *por principio*. (Bauman, 2007:114).

Per tant, la societat industrial complexa ha impulsat la idea que la gestió de les noves tecnologies procedeix, de vegades, sota les mateixes lleis imprevisibles i incontrolables de les forces de la natura. Més lluny encara, en comptes d'albirar els somnis del progrés, aquest ha generat uns potencials destructius relacionats precisament amb les noves tecnologies, substàncies o processos industrials generats per l'home. D'aquesta manera, segons Bauman, allò que en un principi és pensat per reduir les nostres pors o per controlar els processos naturals, acaba convertint-se en una font generadora de nous riscos. El progrés es transforma en l'intent d'autocontrolar-se per tal de reduir els impactes creats per la seva pròpia existència.

En la fase en la que nos encontramos actualmente, una gran parte del “progreso” cotidiano consiste en reparar los daños directos o “colaterales” causados por intentos pasados y presentes de acelerarlo. Las tareas que se nos presentan por delante como producto de tales ejercicios de gestión de crisis suelen ser *menos* manejables o “gestionables” que las anteriores. Y no hay modo alguno de saber cuál de las gotas tan ávidamente vertidas acabará colmando el vaso, es decir, cuál de las sucesivas gestiones convertirá definitiva e irremediabilmente la tarea siguiente en inmanejable o “ingestionable”. Siendo modernos, estamos condenados a movernos dentro del bucle de la detección y aislamiento de un problema, la definición del problema y la solución de este (...). (Bauman, 2007:102).

Així, una paradoxa central dels riscos contemporanis és que molts d'ells són producte dels processos propis de la modernització i de les decisions preses, o no, per dominar-los. Durant el desplegament d'aquest procés, els individus es fan cada vegada més conscients del seu paper com a actors dintre del nou context, a l'hora que baixa la confiança en les autoritats acreditades tradicionalment per definir, gestionar i controlar els riscos socials.

Aquestes idees han estat treballades amb profunditat per Ulrick Beck en la seva teoria de la *societat del risc*. Segons aquest autor la societat actual és el resultat del procés de transició de la societat de classes industrial o *repartidora de riquesa*, desenvolupada a la

primera modernitat, a una *societat del risc o repartidora de riscos*, que defineix la segona modernitat. Aquesta nova societat es consideraria com:

Un estadio del desarrollo de la sociedad moderna en el cual, a través de la dinámica de cambio, la producción de riesgos políticos, ecológicos y individuales escapa –cada vez más– a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial. (Beck, 1996:201)

Beck considera que totes les societats han hagut d'enfrontar diversos tipus de riscos, però a la nostra és una característica produïda per la mateixa modernitat i, per tant, inherent a aquesta. En les societats avançades, la producció de riquesa va acompanyada de la producció social de riscos. Per tant, els riscos actuals són característics de les societats contemporànies i són completament diferents als antics perills.

- A diferència dels riscos i perills *naturals* o els *actes divins* de la premodernitat, en la primera i segona modernitat els riscos es visualitzen com a generats per l'home a través de *decisions* imposades per la racionalitat tècnica a través d'organismes polítics.
- Els riscos actuals són d'una escala sense precedents. Ja sigui per les seves dimensions o conseqüències, com perquè no es poden delimitar en l'espai, el temps (moltes vegades resten oberts remetent-nos a un futur incert i una escala temporal indefinida) o socialment.
- La seva magnitud i naturalesa indeterminada els fa difícil de quantificar, prevenir, evitar o controlar.
- La distribució del risc es converteix en una nova forma de desigualtat social. El món actual ja no es divideix únicament entre pobres i rics, o entre aquells que tenen accés als recursos i aquells que no, una nova forma de divisió social és aquella que fa que determinats grups socials tinguin una major exposició a determinats riscos assumint-ne uns determinats costos, encara que sovint beneficiant-se'n econòmicament.

Aquesta última característica fa referència a una de les paradoxes més importants dels riscos actuals. Per un costat es poden manifestar a través d'uns efectes perniciosos, però,

a la vegada, ofereixen uns determinats beneficis per a la societat i per a aquelles comunitats que hi conviuen de manera més pròxima.

Segons Beck, l'arribada de la *societat del risc* s'ha produït en dues etapes. La primera és producte de la identificació de la modernitat amb la industrialització dintre d'un procés reflex i rutinari, on la lògica del progrés condiona les dinàmiques de desenvolupament. El risc no és tema de debat públic, ni està en el centre del conflicte polític, i quan es produeix es legitima com a *risc residual*.

La sociedad del riesgo *no es una opción* que pueda elegirse o rechazarse en el curso del debate político. Surge a través del funcionamiento automático de procesos autónomos de modernización que son ciegos y sordos a las consecuencias y los peligros. (Beck, 2002:114)

Però, en aquesta segona etapa, la societat es percep a si mateixa com a *societat del risc* i es torna crítica. Els individus són conscients del paper que juguen dintre del context social, a la vegada que baixa la confiança en els sistemes tradicionals de gestió i control del risc. Els problemes i conflictes produïts pels propis riscos serveixen per plantejar preguntes sobre les dinàmiques actuals que generen la seva definició sense haver de rebutjar necessàriament la modernitat en sí mateixa. Beck considera que en aquesta *modernitat reflexiva* és la pròpia societat, a través d'una postura crítica, la que supera la lògica dogmàtica de la ciència i posa en el debat social un progrés desfermat que tendeix cap a l'*autodestrucció*. Per tant, esdevé ineludible una convergència entre les visions científiques del risc i les preocupacions del públic no expert.

En altres termes més optimistes i segons Giddens, els riscos contemporanis s'han de contextualitzar en el marc de les societats de la *modernitat tardana*, denominades també post-tradicionals. Aquestes es caracteritzen per la desaparició de les velles tradicions i normes, les noves formes de mediació de l'experiència, la transformació radical dels paràmetres de temps i espai, la fragmentació cultural i el permanent canvi i evolució. Aquests canvis han generat majors incerteses que mai (Giddens, 1997:79). La tradició ha estat substituïda per sistemes abstractes de control basats en el coneixement expert que es situen lluny (fins i tot fora) de les comunitats afectades en entorns locals. En un principi, aquest coneixement expert es situa en un lloc privilegiat d'autoritat, però els intents d'augmentar el control sobre els mons social i cultural a través del coneixement han produït, al contrari, una major incertesa.

En aquest context els riscos no s'han fet majors, sinó que la nova naturalesa de la subjectivitat de la *modernitat tardana* ens fa més sensibles a la possibilitat de l'existència del risc que en èpoques anteriors.

Per a Giddens les eleccions a les societats contemporànies es realitzen necessàriament a través dels sistemes de coneixement expert. Per tant, la confiança en aquests és fonamental per al seu funcionament. Tenint en compte que la confiança de la societat postindustrial no és una interacció amb individus coneguts, típica de les societats tradicionals, sinó amb *tercers absents*, és necessari un procés de reflexivitat a través de ciutadans ben informats i capaços de ser crítics, a partir d'un estil dialogant de govern i del reconeixement de les posicions de l'altre.

Des d'una visió encara més optimista, Lash (1997) argumenta que malgrat el col·lapse de la solidaritat social basada en valors tradicionals, la comunitat no té perquè desaparèixer. Al contrari, experimentarà una transformació en funció dels riscos i les mesures de control arbitrades. Segons Lash, els riscos seran el vincle col·lectiu que mantindrà unides les comunitats. En l'edat moderna reflexiva sorgeix un consens generalitzat de vulnerabilitat, i aquest sentiment compartit d'inseguretat ens conduirà cap a nous codis de valors.

Les teories sobre la societat del risc no són un rebuig als avenços socials, polítics o científics, sinó el plantejament de la necessitat d'abandonar el determinisme tecnològic i aprofundir en la democràcia. Les teories de Giddens i Beck xoquen a l'hora de definir el paper dels ciutadans dintre de la modernitat reflexiva i la seva gestió de la confiança envers els gestors del risc. La de Beck és una aproximació crítica que reclama una implicació dels ciutadans a l'hora de prevenir desenvolupaments socials i tecnològics perillosos. En canvi, Giddens planteja com a solució una col·laboració i debat amb les institucions, a l'hora que reclama una *reflexivitat institucional* basada en noves formes d'entendre l'acció política basades en la responsabilitat i l'obertura.

Però, més enllà encara, aquesta *societat del risc* inicial (situada en els últims 20 anys del segle XX) s'entrecrua i evoluciona en paral·lel a la globalització, convertint-se a principis del segle XXI en una *societat del risc global*, on les seves característiques es radicalitzen. En la nova societat del risc global els riscos es converteixen en amenaces

globals que poden portar a la crisi sistèmica de la societat tal i com la coneixem o, fins i tot, del seu model de desenvolupament (OECD, 2003). La incertesa es converteix en un concepte que suplanta amb excreix al de risc, i les interconnexions i hibridacions entre riscos són cada vegada més comunes.

Estas diversas amenazas globales muy bien pueden complementarse y acentuarse mutuamente: es decir, será necesario considerar la interacción entre la destrucción ecológica, las guerras y las consecuencias de la modernización incompleta. De este modo, la destrucción ecológica puede promover la guerra, bien sea en forma de conflicto armado por los recursos vitalmente necesarios, como el agua, o porque los ecofundamentalistas de Occidente exijan el uso de la fuerza militar para detener una destrucción que ya se está produciendo (como la de los bosques tropicales). (Beck, 2002:56)

Els riscos tradicionals de les societats industrials, com el risc químic o el nuclear, han començat a interactuar amb els nous riscos del segle XXI, com el canvi climàtic o la biotecnologia. D'aquesta manera la hibridació de causes i conseqüències augmenten la complexitat, trenquen del tot amb les fronteres tradicionals i s'estenen a través de diferents nivells. Economia, salut, natura, política, societat... tot es veu amenaçat per l'impacte d'uns riscos que s'han interconnectat de tal manera que és difícil destriar entre les causes i els efectes (negatius i positius) d'uns i altres. A més a més, les seves conseqüències poden anar des del local fins al global, i des de les persones fins a les institucions, ultrapassant fronteres, convertint-se en transnacionals i trencant del tot la configuració tradicional del món.

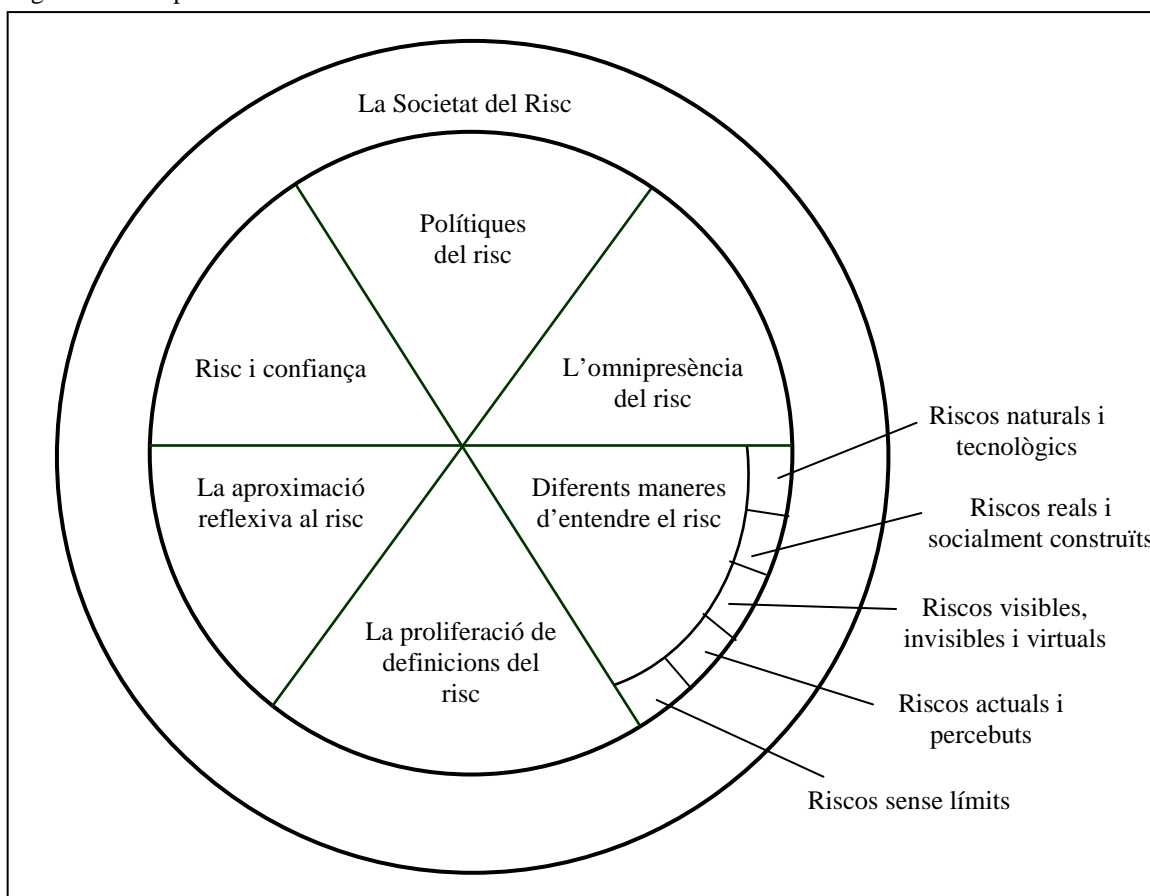
Totes aquestes discussions teòriques demostren la importància que el concepte de risc ha anat guanyant durant els últims anys com a tret definitori de la nostra societat. És en el context de la societat del risc on hem de situar els conflictes, paradoxes i debats entre l'aparició del concepte de risc, la seva definició i la seva gestió. Les teories apel·lades ens permeten situar-nos en el marc de les grans aproximacions. Però una vegada plantejades, la nostra intenció és baixar un esglaó en el debat sobre el risc i desentrallar el concepte temàtic de tal manera que pugui ser accessible a través de la recerca empírica.

1.2 Els paràmetres de la societat del risc

Una primera manera de reduir la complexitat teòrica al voltant dels trets de la societat del risc és intentar acotar-los i definir-los amb la intenció de poder accedir-hi d'una manera més directa i aclaridora.

La societat del risc es conforma i estructura a través de diversos paràmetres que no només la defineixen, sinó que serveixen per constatar la seva existència i explicar-ne el seu funcionament. Aquests paràmetres ens fan referència a una mena d'espiral que mostra en forma de model, manllevat d'Ekberg (2007), com el risc s'insereix en la nostra societat i actua de catalitzador per endegar els processos que configuren la societat del risc. Com veiem a la figura 1.1 el model té forma d'esfera de rellotge: començant per l'*omnipresència del risc*, i seguint el sentit de les agulles, cadascun d'aquests paràmetres afegeix quelcom a l'anterior, acabant en les *polítiques del risc* com a punt culminant. El risc té capacitat de transformació social dintre d'aquesta abstracció gràfica en exercir de força motora.

Figura 1.1: Els paràmetres de la societat del risc



(Font: Ekberg, 2007:345)

Estudiats en profunditat, aquests sis paràmetres poden quedar resumits en quatre degut a les característiques que comparteixen alguns d'ells. Les *diferents maneres d'entendre el risc* i la *proliferació de definicions del risc* són el producte de les diverses aproximacions teòriques i pràctiques a aquest concepte. Per tant, a efectes d'aquest treball els entendrem plegats. El mateix succeeix amb els paràmetres de l'*aproximació reflexiva* i *risc i confiança*. Els teòrics de la confiança han situat la reflexivitat com un dels factors que contribueixen a l'hora de construir-la o definir-la. Per tant, els considerem com parts d'un tot.

Així doncs, els sis paràmetres de la societat del risc d'Ekberg els agrupem en quatre: *L'omnipresència del risc; les diferents maneres d'entendre i definir el risc; risc, confiança i reflexivitat; i les polítiques del risc*. Anem ara a definir breument cadascun d'aquests quatre paràmetres per, després, passar a incidir amb major detall en els dos que considerem més rellevants: *les diferents maneres d'entendre i definir el risc*, i *les polítiques del risc*.

En un primer moment, *l'omnipresència del risc* fa referència a la capacitat que té aquest concepte per convertir-se en un dels trets definitoris de la nostra societat actual tal i com ja hem explicat. Aquesta omnipresència del risc es projecta cap al futur, no només plantejant els riscos existents, sinó els possibles i els més o menys probables. Les diverses aproximacions dels teòrics socials demostren la importància que aquest concepte ha prè a l'hora d'explicar el món actual. Més encara, el risc es converteix en una força omnipresent, transformadora i amb capacitat per posar en marxa el procés que dibuixa el quadre 1.1 justament per fer-se visible. Així doncs, una de les grans qüestions apareix en el moment de plantejar-se quan i com es fa present el risc o, fins i tot, qui el fa present.

Les *diferents maneres d'entendre i definir el risc*, resultat d'unir el segon paràmetre amb el tercer, fan referència a la multiplicitat d'aproximacions i definicions que s'han construït al voltant del concepte de risc des de les diferents disciplines. La discussió epistemològica del risc ha donat pas a diverses maneres d'entendre el risc. Una primera opció per definir-lo, per exemple, consisteix en atribuir a les diferents disciplines (física, matemàtiques, psicologia, sociologia, economia, etc.) la capacitat de construir al seu voltant acotacions clau per tal de fer-lo operatiu. El següent quadre, realitzat per Althaus

a partir de la revisió de la *Propaedia of the Enciclopedia Britannica* de 1994, resumeix un plantejament disciplinari a partir d'aportacions complementàries, però diferents, encara que mancat d'una lògica integradora, la qual apareix impracticable.

Taula 1.1: Aproximació disciplinària al concepte de risc

Disciplina	Aproximació al concepte <i>risc</i>
Lògica i matemàtiques	Risc com a fenomen calculable
Ciència i medicina	Risc com a realitat objectiva
Antropologia	Risc com a fenomen cultural
Sociologia	Risc com a fenomen social
Economia	Risc com a presa de decisions, com una fórmula per assegurar la riquesa i minimitzar les pèrdues
Legislació	Risc com a conducta responsable i fenomen enjudiciable
Psicologia	Risc com a fenomen cognitiu i de la conducta
Lingüística	Risc a com concepte
Història	Risc a com relat
Arts (literatura, música, poesia, etc.)	Risc com a fenomen emocional
Religió	Risc com a "acte de fe"
Filosofia	Risc com a fenomen problemàtic

(Font: Althaus, 2005:569)

Malgrat la seva inherent complexitat epistemològica, el debat disciplinari esdevé un bon exercici explicatiu encara que incomplet. No obstant, existeixen algunes dimensions clau que travessen i resumeixen aquests enfocaments a partir de l'adjectivació de la noció de risc en els termes propis dels dilemes clàssics de la teoria social:

- Risc Subjectiu: l'estat mental d'un individu que experimenta incertesa, dubte o preocupació davant de l'arribada de determinat esdeveniment.
- Risc objectiu: la variació que es produeix quan les pèrdues reals difereixen de les pèrdues esperades.
- Risc real: la combinació de probabilitat i conseqüències negatives que existeix en el món real.

- Risc observat: la mesura d'aquesta combinació del risc real obtinguda al construir un model en correspondència amb el món real.
- Risc percebut: l'aproximació estimada del risc real feta per un membre no expert del públic en general. (Althaus, 2005:568)

Aquesta discussió al voltant del concepte de risc ha centrat, i fiscalitzat, la majoria dels debats entre els experts sobre el tema durant els últims anys. En el següent apartat d'aquest capítol ens centrarem en veure quins han estat els factors que han determinat les diverses visions que les ciències socials han desenvolupat sobre el tema.

En el quart paràmetre, **risc, confiança i reflexivitat** anem a aturar-nos en el concepte de *confiança*, treballat en profunditat des de les ciències socials. A la societat del risc creix la necessitat de confiar en els sistemes d'experts que defineixen i gestionen els riscos. Però, paradoxalment, la ciència i la política s'han demostrat com poc eficients (fins i tot, poc responsables) a l'hora d'abordar aquests temes. Aquest debat ha dut la confiança a convertir-se en un objecte d'estudi per part de les ciències socials amb la intenció de definir-lo, acotar-lo i entendre els seus mecanismes de construcció i destrucció.

Un primer pas per clarificar el terme rau en diferenciar entre els termes anglosaxons *trust* i *confidence*. *Trust* es pot definir com la voluntat de fer-se vulnerable cap a una altra persona o institució amb l'assumpció que actuarà de la manera esperada basada en una suposada similitud en els objectius cercats i els valors compartits. En certa manera pressuposa un risc. En canvi, la *confidence* es refereix a la creença que determinats successos futurs es produiran de la mateixa manera o de la manera esperada, per tant és un concepte més ampli que es pot aplicar a qualsevol objecte o individu i que demana un cert grau d'experiència i familiaritat (Espluga *et al.*, 2009:260).

La confiança ha estat caracteritzada com un concepte multidimensional i multinivell. Per un costat els diferents autors han identificat diferents factors que el componen com pot ser la *competència*, *imparcialitat*, *preocupació* i *compromís* (Kasperson, 1986); la *competència percebuda*, *l'objectivitat*, *l'equitat*, la *coherència* i la *bona fe* (Renn & Levine, 1991); o la *percepció dels coneixements i l'experiència*, la *percepció de sinceritat i honestat*, i la *percepció de preocupació i atenció* (Peters *et al.*, 1997)

Altres autors, en canvi, consideren que algunes de totes aquestes dimensions es troben interrelacionades i que es poden concentrar en dues d'úniques. Una primera manera de fer-ho és diferenciant entre credibilitat i confiança, considerant la primera com una barreja entre capacitats i atributs de la font, i la segona com una acceptació entre emocional i racional de les mateixes. Així, la credibilitat treballa amb aquestes característiques que han de complir les persones o les institucions per ser considerades com a creïbles per a un públic específic:

Credibility is defined as the state of being “*believable, trustworthy, reliable*”. Believability is based on one’s perception that the credible person or institution possesses expertise and knowledge. Trustworthiness implies that the credible person or institution provides an emotional basis for faith and confidence. Reliability indicates that the credible person or institution is predictable, adheres to procedures, and shows fiduciary responsibility. (Trettin & Musham, 2000:412)

Una de les aproximacions més innovadores sobre la confiança ha intentat definir-la a través de tres dimensions que pretenen enllaçar les diverses contradiccions inherents a aquest concepte (Möllering, 2006). D’aquesta manera, considera que la confiança està construïda a través de tres pilars bàsics: la raó, la reflexivitat i la rutina. Malgrat que aquestes bases estan connectades i interactuen, no porten realment a la confiança sinó és a través de l’assumpció de la incertesa i de l’aplicació d’un posicionament condicional de *com si* es pogués resoldre favorablement, però reconeixent-ne la seva fragilitat.

En relació als seus nivells, la confiança tradicionalment s’ha considerat com un factor constitutiu de les relacions entre la societat civil i els actors institucionals, però és una variable que afecta a les relacions de tots els actors implicats. Fins i tot es troba dintre de les relacions entre els components d’un mateix actor, per exemple, la confiança entre les diferents administracions responsables o entre el públic en general i els interlocutors socials (entesos com organitzacions socials amb una estructura que les defineix i que normalment s’atorguen la capacitat de representar al públic en general).

Finalment, en el sisè paràmetre, les ***polítiques del risc***, es destaca la paradoxa de la creixent espiral de regulació i creació de xarxes d’institucions encarregades de gestionar el risc en les nostres societats actuals.

La creació de polítiques del risc ha passat a ser un factor central del funcionament de les nostres societats. El risc es presenta com un tema problemàtic a gestionar i la manera de fer polítiques al seu voltant es converteix en estratègic tant per controlar el risc social (la possibilitat de produir-se danys en la població o les infraestructures) com per evitar el risc institucional (la pèrdua de legitimitat per part de les organitzacions encarregades de la seva gestió). Però a la vegada, la creació d'aquests organismes acaben fent augmentar els riscos existents o si més no el seu abast i la seva percepció.

Anem a aprofundir en dos dels paràmetres més importants: les *diferents maneres d'entendre i definir el risc* i la creixent proliferació de *les polítiques de risc*. El primer paràmetre ha focalitzat gran part de la recerca sobre el tema en la cerca d'una explicació sobre què és el risc i quins factors influeixen en la seva definició social. D'altra banda, l'aparició de polítiques del risc s'ha convertit en un dels trets definitoris dels grans canvis estructurals que estem vivint en les últimes dècades. L'aparició del risc com un concepte socialment definit i la configuració d'estructures institucionals per a la seva gestió són els atributs claus d'un procés desfermat complex i en espiral, sense principi ni fi.

1.2.1 Diferents formes d'entendre i definir el risc

El risc s'ha transformat en un concepte ambivalent i sense una definició unívoca i universalment acceptada. Moltes han estat les disciplines que han intentat definir el concepte de risc des de la seva pròpia perspectiva. Els debats epistemològics sobre el risc són un exemple de la divisió històrica existent dintre de les ciències socials entre el realisme i el constructivisme.

La perspectiva realista parteix de la base que el coneixement científic és neutral i no problemàtic:

In its extreme position, the **realist perspective** asserts that there is an objective reality that is ultimately knowable through empirical investigation. "Objective" risks are seen as properties of the environment that exists in their own right and can be identified and measured and so an empirical approach is appropriate to investigate them. (Williamson & Weyman, 2005:3)

Per aquesta perspectiva, el risc és un esdeveniment observable i mesurable que pot afectar tant als éssers humans com als ecosistemes. El converteixen en una mesura

racional i numèrica que permet determinar si és acceptable o no en relació a la probabilitat de què s'esdevingui, a la magnitud dels danys, a les pèrdues econòmiques que impliqui el seu control, etc.

En un primer moment es diferencia entre *hazard* (les característiques inherents de l'agent perillós i els processos relacionats) i *risk* (les probabilitats i efectes potencials de la manifestació dels *hazards*). Per tant, una de les seves manifestacions més tradicionals es la fórmula: *Risc = probabilitats x Conseqüències*. És una definició basada en la racionalitat científica ortodoxa que tradicionalment s'ha utilitzat per justificar les decisions polítiques a través de les tècniques d'avaluació i gestió del risc. El càlcul del risc té com a objectiu reduir el nivell d'incertesa i augmentar els paràmetres de control. És una definició limitada i restrictiva encara que també força complexa, la qual permet la comparació de riscos a través de càlculs probabilístics per determinar nivells d'acceptabilitat i prendre decisions a l'hora d'aplicar mesures de control.

En canvi, des del punt de vista del constructivisme el risc és un concepte inventat per l'home per fer front a la incertesa i el perill:

The **constructionist** position suggests that reality is constructed and represented through discursive social processes. Judgements of risk are relative, arising from the culture in which they are situated, and reflecting the values and social organisation of that culture. (Williamson & Weyman, 2005:3)

Més encara, el risc és una creació de l'acció humana i social:

(...) the identification and assessment of risk is both a human and a social activity and, as such, is concerned with the production of meaning and a shared understanding of reality (Horlick-Jones, 1998:80).

Dintre d'aquest debat podem establir una divisió extrema entre el risc entès com una realitat inherent al món real i, per tant, amb entitat pròpia, que seria el que fa referència al risc real i al risc objectiu, i, a l'altre costat, el risc entès com una construcció social en unes condicions específiques d'incertesa. Dintre d'aquesta classificació dicotòmica el risc fluctua entre les visions objectiva i subjectiva, quantitativa i qualitativa, ja sigui mitjançant el càlcul matemàtic o tenint en compte diversos elements psicològics, socials i culturals que van més enllà de les seves característiques específiques.

The risk concepts used in a variety of different disciplines and approaches are usually explained against the background of their “epistemological foundation”. This refers to whether risk is primarily conceptualized as an entity, which has an objective existence and is objectively accessible beyond the social, or whether risks are primarily seen as being socially mediated or even socially constructed independent of its objective existence. (Zinn, 2008:4)

El debat positivisme/constructivisme s'entronca amb el debat sobre el coneixement expert i llec del risc. Paulatinament, els autors es fan conscients que la població interacciona amb els riscos, construint-los i assumint-los d'una manera molt diferent que, segons l'aproximació teòrica que s'utilitzi, es conforma d'elements pràctics, racionals, emocionals, socials o culturals. Aquest coneixement *públic* o *popular* del risc es contradiu moltes vegades amb la racionalitat tècnica i és la font de diferents conflictes.

Tradicionalment, aquesta divisió entre públic i experts s'ha definit com un conflicte entre la visió *subjectiva* i *objectiva* del risc, amb totes les implicacions negatives i positives que comporten aquests termes. D'aquesta manera, la visió *subjectiva* del risc s'ha relacionat amb idees *errònies* i *esbiaixades* que podien, i havien, de ser corregides i solucionades. Els aspectes subjectius interfereixen en la comprensió del risc objectiu. són els orígens del com i el per què es construeix aquesta *percepció del risc* distorsionada.

Però, segons altres autors, existeixen variables externes al risc, que no pertanyen directament a la seva naturalesa específica ni a una visió *errada* del mateix, les quals també influeixen en la manera en què la gent el racionalitza i en construeix la seva *percepció*. Entre aquestes podem esmentar la desconfiança envers les institucions, els generadors del risc i els experts, la sensació d'injustícia a l'hora del repartiment dels riscos o la impressió de dependència i manca d'alternatives davant del sistema hermètic i exclouent de presa de decisions.

Les aproximacions a aquesta polisèmia terminològica han estat realitzades des de diverses disciplines de les ciències socials: psicologia, sociologia o antropologia, i es centren en la idea segons la qual el risc presenta diverses dimensions dependents del context: no significa el mateix i tampoc es considera de la mateixa manera en diferents societats o grups socials. Per tant, el risc es defineix també com un producte sociocultural. De tal manera els individus utilitzen una gran quantitat de factors

qualitatius diferents per fer les seves avaluacions del risc i en molts casos difereixen de les que fan servir els experts. Aquestes avaluacions subjectives formen part de la seva realitat individual, de la societat a la qual pertanyen o de la cultura particular o professional del grup on s'insereixen.

Tot aquest debat demostra la complexitat epistemològica del concepte de risc que, a més a més, es veu condicionada per altres dimensions com poden ser el component individual o col·lectiu, el seu caràcter visible o invisible, el grau de voluntarietat o de familiaritat amb la seva existència, entre d'altres. Aquesta complexitat es pot veure sintetitzada en les diferents aproximacions epistemològiques i teòriques que han intentat definir i explicar el concepte de risc (veure taula resum 1.3 al final d'aquest epígraf).

Seguint la lògica d'aquest esquema explicatiu, ens trobem que la investigació en percepció de risc va demostrar que moltes vegades la presa de posicions per part del públic respecte a qüestions de risc no sempre es realitzen de manera racional, el que fa que s'allunyin de les valoracions dels experts. Les **aproximacions cognitives**, treballades des de la psicologia, parteixen de la base que per entendre aquesta distància s'han de tenir en compte el *biaixos cognitius* del públic sobre el risc per poder adreçar-los cap a una visió més *racional* o *realista* sobre el mateix. Des d'aquest punt de vista l'únic coneixement objectiu i racional possible és el dels experts (Espluga, 2001:44) i les diferències de la seva visió amb la de la població és producte de les equivocacions i errors d'aquesta sobre el nivell del risc al qual estan exposats. Per tant, allò important és localitzar aquestes diferències o mancances en la percepció del públic per poder *explicar-les* o oferir aquella informació necessària i indispensable.

Una de les primeres aproximacions des del paradigma cognitiu partia de la base que les decisions i comportaments humans estan basats en eleccions més o menys racionals. Aquesta perspectiva, anomenada de la *decisió racional*, està molt relacionada amb els models econòmics que es centren en conceptes com *utilitat*, *maximització* o models de *cost - benefici*. L'autor més reconegut en aquest camp és Starr (1969) el qual argumentà que la societat marca un nivell acceptable de risc establint una comparació entre danys i beneficis, de tal manera que es pot arribar a un equilibri que permeti que la població consideri acceptable un risc determinat sota uns paràmetres específics. El factor principal que explica, segons Starr, l'acceptació o no d'un risc és la *voluntarietat*, en

contraposició als riscos indesitjats o imposats. La qüestió fonamental rau en fer entendre el *risc acceptable* a una població sempre que aquesta justifiqui les seves preferències.

Dintre del paradigma cognitiu, una altra aproximació ha estat la dels *models mentals* que planteja que els individus entenen el món mitjançant la creació de representacions internes simplificades les quals permeten la seva racionalització. Entre les maneres de veure el món dels experts i les del públic llec existeixen diverses *esclertes* (*gaps*) que fan que aquests últims no entenguin el risc de manera correcta. Aquestes deficiències poden ser superades localitzant-les (mitjançant la comparació entre unes representacions i les altres) i intervenint amb la informació necessària per *omplir-les* i *acostar-les*.

Des del punt de vista cognitiu, la manera de processar la informació del públic també és important ja que obliga a plantejar-se quins són els principis que milloren la seva racionalització, aprenentatge o memòria. En aquest sentit els mecanismes per adquirir coneixements o de processament de la informació són importants per plantejar el tipus de contingut, la forma i l'estructura argumentativa que ha de prendre la informació sobre el risc segons les necessitats prèviament identificades de la població.

La principal crítica a aquesta aproximació és que considera el risc des d'un punt de vista objectiu i real, per tant, les contradiccions entre la percepció del risc del públic i la visió dels experts sempre es basen en què la primera no situa el risc en la seva dimensió *correcta* a l'hora de prendre les decisions. A més a més, la visió cognitiva es centra en les reaccions de l'individu davant determinat risc, oblidant la seva dimensió col·lectiva i social.

Però també s'ha criticat de l'enfocament de Starr que les *preferències manifestes* no han d'implicar necessàriament acceptació ja que els conceptes voluntari/imposat no es poden aplicar d'una manera general o alternada. L'acceptabilitat d'un risc està relacionada amb determinades circumstàncies socials, culturals i econòmiques que no tenen res a veure amb les veritables preferències del públic. A més a més, els individus poden emprar judicis basats en emocions més que en elements racionals a l'hora d'avaluar situacions de risc o escollir determinades opcions (Taylor-Gooby & Zinn, 2005).

Un pas més dintre de les visions positivistes de la percepció del risc és el **paradigma psicomètric**, treballat principalment pel *Decision Research Group* de la Universitat d'Oregon (també anomenat *Oregon Group*). És una aproximació des de la psicologia basada en la concepció que el públic té en compte un ampli ventall de característiques qualitatives relacionades amb el risc per tal de construir la seva avaluació final. Malden per localitzar els diferents *atributs* del risc, els factors relacionats i els efectes indesitjats que el públic utilitza per construir les seves imatges sobre el risc. Per tant, consideren que la percepció del risc no només s'expressa en relacions cost - benefici, sinó que el públic hi afegeix o utilitza altres variables en les seves avaluacions, les quals expliquen les diferències manifestes amb la visió dels experts. Així, per aquest enfocament, les divergències no són producte d'una avaluació errònia, sinó de l'afegit de factors de context que els individus tenen en compte a l'hora d'avaluar un risc.

Les tècniques analítiques del model psicomètric estan conformades per escales quantitatives i anàlisis multivariants relacionades amb determinades fonts de risc. Els resultats obtinguts fan que els riscos es considerin majors, o menors, segons la puntuació final concedida pel públic. Parteixen de la base segons la qual la percepció del risc és quantificable i previsible a través de la mesura d'aquestes variables i de les similituds i diferències que apareixen entre els diversos riscos. Entre aquestes característiques qualitatives, el paradigma psicomètric ha localitzat les següents:

- Control personal
- Control institucional
- Voluntarietat
- Familiaritat
- Temor
- Distribució injusta o desigual dels riscos i beneficis
- Artificialitat de la font del risc
- Responsabilitat o culpa

L'objectiu principal consisteix en:

(...) to develop a taxonomy for hazards that can be used to understand and predict responses to their risks. A taxonomic scheme might explain, for example, people's extreme aversion to some

hazards, their indifference to others, and the discrepancies between these reactions and opinions of experts. (Slovic, 1987:281)

Així, aquests estudis recullen una llista d'atributs cognitius i emocionals que la gent utilitza per avaluar el risc. El problema de les aproximacions psicològiques és que relacionen percepció del risc amb acceptabilitat personal del mateix, i això no és sempre així. No existeix una relació causal entre menor percepció del risc i una major acceptabilitat, o viceversa, ja que influeixen altres elements que poden fer augmentar o disminuir el rebuig.

A més a més, són aproximacions descontextualitzades (no tenen en compte les característiques de la societat on es desenvolupa el risc) i es poden produir errors o interpretacions equivocades segons la població on s'apliqui. La percepció del risc no es pot limitar a la dimensió psicològica individual, ja que està localitzada en una societat en la qual els interessos particulars, el repartiment de beneficis i riscos, el debat públic, la informació sobre determinats esdeveniments, o l'actuació dels gestors, entre d'altres, influeixen en la percepció social de la tecnologia i per extensió en els seus riscos derivats.

No obstant les crítiques, un dels descobriments fonamentals és que el concepte de risc significa coses diferents per a comunitats diferents (Weyman & Kelly, 1999:9). Aquesta constatació ha fet que el paradigma psicomètric obrís la porta a noves aproximacions a la percepció del risc més constructivistes que no només tinguessin en compte elements relacionats específicament amb el risc objectiu sinó que fessin referència a contextos culturals i socials específics de les comunitats afectades pel mateix.

Pujant un esglaó més, ens trobem amb teories que situen el risc en una posició intermitja entre les visions objectiva i constructivista. Aquest *constructivisme feble* parteix de la base segons la qual el risc és un factor que existeix al món real, però que és mediat i modificat pels processos socials o culturals que l'envolten. Sense aquestes mediacions socials seria impossible entendre com es defineix un moment històric determinat. Per tant, aquestes aproximacions parteixen de la base que el risc real és filtrat per una situació social, econòmica, política i cultural específica, que intervé de manera significativa en la seva configuració.

La **teoria cultural del risc** es va iniciar en el camp de l'antropologia amb els treballs de Mary Douglas (Douglas & Wildavsky, 1983; Douglas 1985 i 1994). Partint des d'un punt de vista ampli del concepte de cultura, assumeixen la premissa que en la societat existeixen diferents grups que es construeixen a partir d'un ampli ventall d'interaccions socials i que comparteixen una mateixa manera de veure el món i, per tant, un mateix discurs sobre el risc. Aquestes visions poden tenir un accés desigual a la possibilitat de fer-se visibles, a la capacitat de prendre decisions i, com a conseqüència, a què la seva definició de risc es tingui en consideració.

Segons Taylor-Gooby i Zinn (2006), el supòsit bàsic de l'enfocament cultural és que les respostes i percepcions de risc estan integrades en una identitat sociocultural més que en una cognició individual. El risc s'interpreta com un fenomen socialment construït, encara que té els seus orígens en el món de la natura. Per tant, les diferents formes en què les societats o grups socials específics construeixen els riscos i perills cal entendre-les en funció de l'organització social i les seves interaccions.

We all know, however intuitively, that *risk* is extremely contextual and fluent, what is or what is not considered a *risk* depends to a large extent on other things. Social relationships, power relations and hierarchies, cultural beliefs, trust in institutions and science, knowledge, experience, discourses, practices and collective memories all shape notions about risk or safety. *Risk* is not an intrinsic property of things. It is a relational term that emerges out of contexts depending on shared conventionally established meanings, that is to say, *culture*. (Boholm, 2003:175)

Aquest plantejament pren en consideració una definició àmplia de risc tot acceptant la influència de qualsevol especificitat dintre d'un grup social o professional determinat a l'hora de percebre els riscos. Malgrat tot, aquestes construccions sempre parteixen d'una realitat objectiva i experimentable.

En aquest mateix sentit, la **societat del risc** de Beck és un intent per combinar la visió objectiva i positivista del risc, amb el constructivisme en el concepte de *risc com a font de coneixement*. Un coneixement no restringit únicament als científics, sinó que inclou l'experiència quotidiana del públic no expert, interlocutors socials, institucions, la població i els mitjans de comunicació. L'impacte social del risc no està determinat només per les evidències científiques o les probabilitats sinó a través de processos socials de definició. Es construeix socialment a través d'un ventall d'actors encarregats d'identificar i avaluar el risc en un context sociocultural específic.

Ciertamente, la racionalidad científica y la racionalidad social se separan, pero al mismo tiempo quedan entrelazadas de muchas maneras y remitidas la una a la otra. *Stricto sensu*, esta distinción se vuelve incluso cada vez menos posible. El tratamiento científico de los riesgos del desarrollo industrial queda remitido a las expectativas sociales y a los horizontes axiológicos, igual que al revés la discusión social y la percepción de los riesgos queda remitida a argumentos científicos. (Beck, 1998:36)

Per tant, els riscos poden ser transformats, ampliatos o minimitzats a través de la seva interacció amb els factors socials.

La introducció de les dimensions cultural i social en la percepció social del risc, ha permès que la recerca sobre aquest camp es desenvolupi en altres sentits. Per exemple, Wynne (1992) defensa que el coneixement i percepció pública del risc no ho és tant per les especificitats socials i culturals, sinó per les percepcions de la confiança i credibilitat en la ciència, el govern i les institucions. De tal manera que els conflictes entre públic i experts estan estretament vinculats a les institucions, la distribució del poder, la credibilitat de l'autoritat i la legitimitat dels procediments de presa de decisions. El públic no accepta de manera acrítica el coneixement científic com una veritat absoluta, sinó que *llegeix* les institucions a través de variables com la fiabilitat, l'experiència i les errades dels experts, o a partir de la pròpia experiència.

L'aproximació d' *experiències al límit* (*Edgework*) va néixer en un principi per intentar explicar l'augment de la popularitat dels esports de risc als Estats Units i Europa, però ha anat ampliant el seu àmbit d'estudi centrant-se en la *voluntarietat* d'exposar-se al risc. Planteja una perspectiva àmplia de la construcció social del risc en la qual l'adopció de determinats comportaments davant del risc ja no s'explica únicament per factors psicològics (existeixen individus predisposats a assumir el risc) sinó que hi ha una quantitat de factors socials que ho expliquen. Sense aquests factors no es pot entendre les variacions entre les actituds davant de diferents riscos en diversos grups socials o societats (Lyng, 2007:114). Els riscos existeixen en el món real, però justament es converteixen en una atracció en determinats contextos i per a determinats grups socials. La incertesa és un factor de seducció a l'hora d'explicar l'atracció d'algunes activitats perilloses com els esports de risc, treballs especialitzats o altres exercicis d'alt risc. L'experiència de situar-se a la *fulla de la navalla*, d'intentar apropar-se al límit, però

sense creuar-lo, s'explica per una sèrie de factors socials que fan que un risc objectiu experimentat acabi mediat i transformat subjectivament.

L'assumpció del risc com una variable sociocultural implica una aproximació des de disciplines tals com la sociologia o l'antropologia les quals assumeixen centralment aquestes dimensions. No entendre el risc com un element socialment construït, porta a la separació artificial entre l'avaluació del risc, la seva anàlisi i la seva definició social. En oblidar tots aquests factors, no relacionats directament amb les característiques tècniques del risc, bandegem la seva influència en les avaluacions i actituds experimentades per la població en enfrontar-se al risc.

Però també existeixen aproximacions al risc per les quals aquest existeix sense necessitat de tenir una relació directa amb el món real, situant-se en un *constructivisme fort*. El risc es construeix i conceptualitza completament a través de processos socials abstractes. Segons la *Teoria de sistemes* de Luhmann (1993 i 1995) el risc es produeix de manera diferent segons la lògica abstracta i autoreferent pròpia dels sistemes funcionals que estructuren la societat com la ciència, el dret, la religió i l'economia. Els codis d'autoreferència de cadascun dels sistemes i la seva capacitat d'autogeneració serveixen per construir la seva pròpia visió del risc. És a dir, el risc *real* definit pel coneixement científic només és una manera més de descriure el risc com un problema de coneixement objectiu. Els riscos no es poden considerar com un fet independent de l'observador i els seus condicionants.

La aparición tardía en la historia de hechos que se designan con el nuevo término de *riesgo* tiene que ver con una multitud de diferencias que son elevadas a concepto y señaladas como una unidad. No se trata únicamente de una descripción del mundo por parte de un observador de primer orden, observador que ve algo positivo o negativo, que determina y mide cualquier cosa. Refiere en mayor medida a la reconstrucción de un fenómeno el todo punto contingente y que ofrece, por tanto, distintas perspectivas a observadores diferentes. (Luhmann, 1996:138)

En altres termes, i seguint Foucault (1991), el concepte de *governança* fa referència a l'aparició, a partir del segle XVIII, de la nova racionalitat liberal que dominarà els països occidentals des d'aleshores fins avui. Es basa en la protecció de la població entesa com un *cos social* que necessita ser gestionat per maximitzar la seva salut, benestar i productivitat en la cerca dels objectius establerts per la lògica dels reformulats estats nació. La governança actua a través del coneixement expert per determinar la

normalitat i dirigir la seva actuació mitjançant una xarxa de tècniques i instruments de poder. El risc és un element més que es construeix a partir de les tècniques d'estudi de la realitat social. Aquesta visió s'ha enfortit fins al punt d'integrar el risc en les lògiques de la governança emmarcades ara en el neoliberalisme:

From this perspective, risk may be understood as a governmental strategy of regulatory power which populations and individuals are monitored and managed through the goals of neo-liberalism. Risk is governed via a heterogeneous network of interactive actors, institutions, knowledges and practices. Information about diverse risks is collected and analysed by medical researchers, statisticians, sociologists, demographers, environmental scientists, legal practitioners, bankers and accountants, to name but a few. Through these never-ceasing efforts, risk is problematized, rendered calculable and governable. (Lupton, 1999:87)

D'aquesta manera el risc no apareix tant per la presència real d'un perill que amenaça a un grup o individu, sinó que s'expressa a través d'una combinació de factors abstractes generats per sistemes experts de coneixement resultants d'observar els altres, aquells considerats com la *població en risc*. Des del punt de vista ultraliberal, aquesta població està formada per individus que són responsables de gestionar individualment la seva convivència amb el risc mitjançant les eines que la mateixa governança proporciona (informació, regulacions, etc.).

Des d'un altre vessant, el desenvolupament de la governança està molt relacionat amb la institucionalització de les formes d'avaluar, regular i gestionar els riscos, una burocratització creixent de les estructures de poder i uns plantejaments teòrics generats des de les ciències polítiques, el dret i la gestió administrativa. Aquesta perspectiva institucional, criticada en un principi pel seu plantejament vertical i funcionalista del poder i del desenvolupament social, va derivar durant el darrer terç del segle XX, en el marc de l'*estat del benestar*, cap a les teories de la governança del risc. Aquestes aspiren a acceptar les opinions i valors de tots els actors socials en la definició dels riscos, tot remarcant la importància de promoure la seva participació i implicació en els processos de gestió i presa de decisions, plantejament que desenvoluparem més endavant en aquest mateix treball (veure capítol 3, apartat 3.2).

L'arribada de la societat del risc global, la barreja entre les dimensions objectiva, social i política del risc, i les transformacions que aquests han experimentat durant els últims 20 anys han portat a la definició de *riscos sistèmics emergents* (OECD, 2003). Aquests riscos contemporanis s'han hibridat de tal manera que és difícil destriar-ne els seus

impactes que poden anar des de la seguretat de les persones, fins a la dels sistemes que sustenten les nostres societats actuals². D'altra banda, la seva existència i funcionament està determinada per una barreja de factors objectius, els contextos social, polític i econòmic, i la interacció amb els valors i trets culturals de la població. Una il·lustració d'aquesta polivalència i hibridació de nivells, efectes, positius o negatius, i interpretacions l'ofereixen els transgènics tal i com podem constatar en el següent quadre:

Taula 1.2: Implicacions de l'agricultura transgènica

	Salut Humana	Medi Ambient	Economia	Sociocultural
Possibles beneficis	Millora de les condicions alimentàries Controls de qualitat molt elevats	Reducció de l'ús de pesticides Menors emissions de CO ₂ Redueix el consum de recursos naturals	Augment del rendiment dels conreus Fomenta la lliure competència	Llibertat d'elecció La coexistència augmenta la diversitat
Possibles Riscos	Resistència antibiòtics Al·lèrgies Altres efectes desconeguts	Contaminació transgènica Resistència herbicides Reducció biodiversitat	Monopoli empreses transnacionals Maximització de la rentabilitat Reducció d'ocupació sector agrícola	Desaparició o transformació de cultures tradicionals Desinformació Tecnocràcia

(Font: realització pròpia)

L'agricultura transgènica impacta a diferents nivells, des de la salut humana fins a les diferents maneres d'organització social, passant pel medi ambient i l'economia. Més enllà d'això ens trobem que les projeccions temporal i espacial dels riscos també han trencat amb els límits tradicionals. No només ultrapassen les fronteres nacionals, sinó que es projecten cap al futur i superen les barreres generacionals. Els efectes possibles dels transgènics no poden ser mesurats en la seva totalitat sense tenir en compte el seu impacte en el futur dels ecosistemes o de la salut de les persones. Així doncs, les maneres d'aproximar-se a aquests efectes són múltiples i variades, i dibuixen clarament

² Per més detalls sobre la definició i característiques de la governança del risc veure l'apartat 3.2.2 d'aquest treball.

les diferents formes d'entendre i aproximar-se a un risc específic, des de les valoracions més objectives fins a la introducció de percepcions subjectives, valors i dimensions socials o culturals. Les temptatives de definir i classificar aquests nous riscos sistèmics els situa entre la complexitat, l'ambigüïtat i la incertesa (Renn 2008). Adicionalment, la balança entre risc i benefici es fa sempre present, com si es tractés de dues cares d'una mateixa moneda.

Aquesta creixent complexitat ha generat fragmentació en l'estudi sobre el risc. Alguns autors han intentat establir punts de connexió entre, per exemple, els riscos tecnològics sobre el medi ambient i els riscos per a la salut, partint de la base que tenen característiques, factors i relacions causals en comú (Löfstedt & Perri, 2008:143). Per la seva banda, altres autors consideren que el coneixement sobre el risc no és producte de proporcionar unes característiques genèriques comunes, sinó de la confrontació de diferents racionalitats les quals operen en marcs conceptuals i contextuals diversos (Tom Horlick-Jones 2008, pág.170). En altres mots, el coneixement sobre el risc es genera de forma molt sofisticada des dels petits detalls.

No es la nostra intenció solucionar la controvèrsia entre totes aquestes aproximacions extensament treballades a la literatura més actual (Williamson & Weyman, 2005; Taylor-Gooby & Zinn, 2005 i 2006; Zinn 2004 i 2008; Renn 2008), sinó evidenciar l'esforç de les ciències socials per intentar acotar i definir aquest concepte ha estat prou ressenyable i ric.

Sigui com sigui, els discursos i definicions sobre el risc han evolucionat durant els últims anys, reforçant-se els uns amb els altres en la cerca d'una visió de conjunt que pugui explicar aquest fenomen i les seves implicacions. Des de les visions més objectives, passant per les contribucions de la psicologia, la sociologia, l'antropologia o les ciències polítiques, el risc ha estat el focus d'interès d'una gran quantitat de literatura especialitzada i des d'una varietat ben remarcable d'enfocaments, tal i com la taula de la pàgina següent ho resumeix:

Taula 1.3: Principals aproximacions epistemològiques i teòriques al concepte de risc

Posició epistemològica	Perspectives i teories associades	El risc és...	
Positivisme: el risc és una amenaça o perill objectiu que existeix i que pot ser mesurat independentment dels processos culturals o socials, però pot ésser distorsionat o esbiaixat a través d'interpretacions socials i culturals	Risc real i objectiu	Perspectiva tecno-científica	Càlcul objectiu dels esdeveniments
	Risc esbiaixat subjectivament	Perspectiva cognitiva Paradigma psicomètric	El risc objectiu és percebut i calculat subjectivament
Constructivisme feble: el risc és un perill o amenaça objectiva que inevitablement està mediat a través dels processos culturals i socials i no pot ésser entès de manera aïllada d'aquests processos.	Risc socialment mediat	<i>Experiències al límit</i> ³	La experiència subjectiva del risc real és mediada socialment.
	Risc real i socialment construït	Societat del Risc	La realitat i els trets específics de la societat interaccionen per definir el risc
	Risc socialment transformat	Teoria cultural	El risc objectiu es transforma en diferents contextos socioculturals
Constructivisme fort: res és un risc en sí mateix. El que considerem com a risc és producte de formes de veure el món vinculades amb variables històriques, socials, polítiques, etc.	Risc socialment construït	Governança	Els esdeveniments són riscos en el grau que han de ser regulats i governats
		Teoria de sistemes	El risc és resultat de decisions socials

(Font: elaboració pròpia a partir de Lupton, 1999;34 i Zinn, 2008:8)

³ El concepte *experiències al límit* s'extreu del terme anglosaxó *Edgework* que intenta explicar, a través d'un marc ampli d'interpretació del concepte de risc, les motivacions per adoptar voluntàriament situacions de risc, ja sigui per activitats de lleure (esports d'aventura), professionals (bombers, pilots de proves, etc.) o altres activitats de risc (delinqüència, etc.). Per un major aprofundiment en el terme consultar (Lyng, 2007).

1.2.2 Les Polítiques del risc: les comunitats de risc

El paràmetres establerts per Ekberg ens mostren com les múltiples definicions sobre el risc acaben conduint cap a les polítiques per gestionar-lo. Per tant, un repte fonamental per la societat del risc és com conjugar totes aquestes perspectives i visions sobre el risc amb la necessitat de generar estratègies per a la seva gestió i control.

L'últim esglaó dels paràmetres de la societat del risc són les polítiques del risc. Una vegada posat en marxa el procés d'aparició i definició d'un risc, les nostres societats acaben produint tota una xarxa de normes destinades a gestionar-lo. El risc es converteix en un assumpte polític, un tema a regular i gestionar, sobretot des del moment en que s'assumeix el protagonisme humà en la seva constitució i distribució, ja sigui per acció o omissió (López Cerezo & Luján, 2000:28).

Aquests processos de gestió del risc s'han convertit en un element característic de les organitzacions de tot tipus que estructuraven les nostres societats. Des del sector privat, passant per hospitals, escoles o universitats, fins a les diferents esferes dels governs. S'ha produït una institucionalització a tots els nivells dels processos de definició i gestió del risc. De l'omnipresència del risc podem passar a parlar de la ubiqüitat de la gestió del risc o de la gestió del risc de tot (*risk management of everything*)

New models of organisation and regulation are emerging from various private sector sources, and consultants and professional service firms are conspicuously the creators of new templates for managing risk, sensing opportunities for using risk to redefine their strategic significance and value (Power, 2004:12)

Fins i tot alguns autors consideren que el risc ha passat de ser l'objecte de les polítiques de gestió (govern del risc) a ser-ne l'excusa en forma d'escut de protecció institucional (govern pel risc) (Rothstein *et al.*, 2006).

Les polítiques del risc han multiplicat la seva presència i els seus rols. Aquest fenomen té uns orígens relacionats amb el repte dels governs i les organitzacions de tractar amb el risc i la incertesa. Les organitzacions i els governs cada vegada organitzen més les seves estructures al voltant de la necessitat de prevenir les crisis i controlar els riscos, intentant reduir la incertesa i els efectes negatius del risc, tant sobre les societats, com

sobre la seva pròpia legitimitat. De fet, assistim a l'agudització d'un procés complet d'institucionalització.

En la societat del risc, la seva gestió queda estructurada i dispersada a través d'una xarxa múltiple i dispersa d'institucions fragmentades de tot tipus: polítiques, econòmiques, científiques, mediàtiques o socials (Ericson & Haggerty, 1997:6). Aquesta institucionalització i fragmentació múltiple només té sentit dintre d'allò que anomenem societat del risc. Per tant, aquestes institucions de gestió del risc s'han convertit en part integral de les nostres societats, passant a ser un tret diferencial respecte de societats anteriors i amb un creixement exponencial.

Aquests actors que participen en la creació de polítiques del risc poden ser definides com a representants d'una *comunitat de risc* (*risk communities*). Per un cantó, es troben funcionalment, geogràficament i políticament afectades pels mateixos riscos i els seus components comparteixen un sentiment comú d'afectació. Per l'altre cantó, han de preveure i arribar a acords per definir i controlar els riscos que poden afectar als seus components i a elles mateixes. Finalment, la configuració d'aquests acords pot acabar integrant diverses comunitats creant-ne una de més extensa (Bauer & Baumann, 2009:3).

Dintre d'aquestes comunitats del risc trobem institucions directament implicades en els processos de presa de decisions (com poden ser els governs locals, regionals o nacionals) i altres que fan ús de la seva rellevància per participar o influir com poden ser els grups d'interès, les ONGs, comunitats de ciutadans o mitjans de comunicació.

Les modalitats i característiques d'aquestes *comunitats del risc* són múltiples i variades, com els seus tipus. Malgrat tot, si ens fixem en els organismes governamentals de gestió podem distingir una naturalesa dual. Per una banda són estructures institucionals (*polity*) que generen tota una arquitectura institucional al seu voltant. Per l'altra, desenvolupen polítiques específiques sobre el risc (*polícies*) que afecten directament a la seva gestió sectorial.

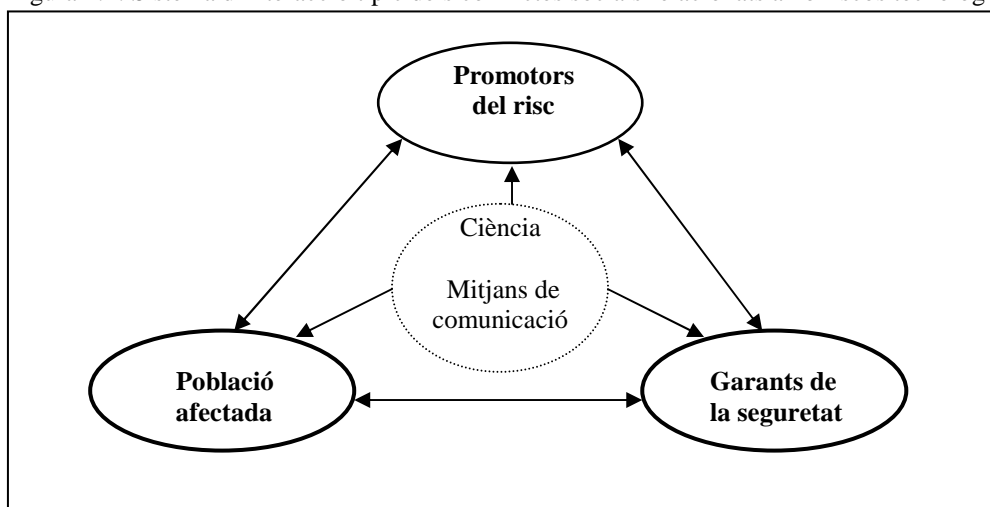
Aquestes *comunitats del risc* s'encarreguen de preveure i gestionar els riscos, però, a la vegada, les seves decisions poden produir-ne de nous o modificar els existents. Per exemple, les polítiques pronuclears han d'enfrontar-se als possibles problemes de

seguretat, la proliferació d'armament nuclear o les dificultats per gestionar els residus. D'altra banda, la manca de decisions sobre política energètica pot portar a la dependència vers altres països productors, a la impossibilitat de donar resposta a la creixent demanda o a l'augment de l'impacte sobre el canvi climàtic. El contrapès entre risc i benefici juga un paper protagonista.

En relació als efectes dels riscos, aquests poden produir-se sobre la seguretat o la salut de les persones, o sobre la legitimitat o supervivència de les comunitats de risc encarregades de la seva gestió. Aquesta dualitat sobre el risc és la que es coneix com social (efectes físics sobre els ciutadans, el medi ambient o els sistemes que mantenen la societat) i institucional (pèrdua de credibilitat i legitimitat de les institucions, normes o mètodes de govern del risc que posen en perill la supervivència de les comunitats de risc) (Rothstein *et al.*, 2006).

D'altra banda, la resta de comunitats de risc entren en conflicte o en col·laboració tot participant del funcionament de les organitzacions polítiques o d'experts encarregades de definir i controlar el risc, posant en evidència les múltiples interaccions i interessos que configuren aquests processos. Una manera gràfica de mostrar la complexitat d'aquestes relacions múltiples és el model d'interacció dels conflictes socials amb riscos tecnològics dibuixat per Espluga (2006):

Figura 1.2: Sistema d'interacció típic dels conflictes socials relacionats amb riscos tecnològics



(Font: Espluga, 2006)

En aquest model podem distingir entre:

- *Promotors o generadors del risc*: representats per les empreses amb interessos per promoure i difondre determinada tecnologia per obtenir uns beneficis empresarials.
- *Població afectada*: aquelles persones que es perceben com a perjudicades per la implantació d'aquella tecnologia.
- *Els encarregats de garantir un nivell de seguretat*: institucions públiques que han de garantir els nivells correctes de seguretat.

Aquests actors no sempre mostren les mateixes característiques, ni representen una organització unitària. Malgrat tot, es poden diferenciar operativament a l'hora de distingir la seva estructura o motivacions. Al model també trobem altres comunitats de risc com poden ser *els científics* o *els mitjans de comunicació*. Les relacions entre tots aquests actors o comunitats de risc estructuraren els conflictes o acords sobre el risc, els quals poden crear o destruir comunitats molt més grans, o més petites, en interacció.

Les polítiques del risc s'han anat desplegant a l'hora que la societat del risc ha demostrat les seves complexitats i incerteses. Per un costat, la ciència es mostra cada vegada menys capaç d'oferir respostes unívokes quan tracta amb temes complexos com els riscos mediambientals o tecnològics. Per l'altre, les actuacions dels organismes encarregats de la seva gestió ha tendit cap a la desconfiança i la percepció d'una *irresponsabilitat organitzada*, en termes de Beck. Per tant, a més d'una crisi de confiança en el coneixement científic i tècnic com a coneixement exacte, s'ha desenvolupat una desconfiança en la capacitat envers els gestors del risc i en les seves veritables intencions que són, en definitiva i alhora, els seus promotors i generadors.

Aquesta dualitat entre la necessitat de gestionar el risc i la desconfiança en les mesures a aplicar, producte del desplegament de la societat del risc, han anat desenvolupant diversos models d'organització i regulació. Les polítiques de gestió del risc han evolucionat a través de diversos principis rectors, producte de la circulació dintre del rellotge dibuixat per Ekberg (veure figura 1.1).

El paradigma inicial de *previsió* es basa en l'assumpció de la responsabilitat i capacitat dels sistemes tècnics i governamentals de detectar el risc, fer-se càrrec del seu control

arribant, fins i tot, a evitar-lo. La tècnica política relacionada amb aquest principi ha estat l'*avaluació del risc*, basada en què els riscos són calculables empíricament i, per tant, localitzables i previsibles.

El fracàs d'aquest model intensificat per a l'acumulació d'errades de gestió porta a una nova manera d'entendre la gestió del risc centrada en la necessitat de *preveure* no només els riscos, sinó tota una xarxa de mesures per reduir al màxim les probabilitats dels seus efectes. Els riscos no només són coneguts parcialment, sinó que són quasi inevitables. Malgrat tot, aquest principi de prevenció es basa en la capacitat dels responsables de reduir les probabilitats i els efectes dels riscos mitjançant la *gestió* dels mateixos. La *gestió del risc* és molt més que una eina analítica de detecció del risc. És sinònim de bones pràctiques organitzatives, competència i responsabilitat abans, durant i després. La confiança en els sistemes d'experts i en els gestors es converteix en un factor fonamental.

Però l'arribada de la societat del risc global, amb un augment del tipus i impactes dels riscos, la incapacitat de destriar-ne les causes i, en definitiva, la imposició de la incertesa com a concepte definitori, fa necessari replantejar aquests paradigmes de control. Els nous riscos han de ser definits en situacions de màxima incertesa on es fa molt difícil desfer-se de qualsevol tipus de dubte. Aquest nou paradigma obliga a entendre la *precaució* com un factor previ a la seguretat, obligant a cercar el màxim grau de certesa per dibuixar prèviament els límits del risc. Les legislacions basades en aquest principi inverteixen la càrrega de la prova i anteposen la prudència a l'acció, la incertesa al risc (López Cerezo & Luján, 2000:140-141).

La *governança del risc* ha esdevingut el principi polític bàsic relacionat amb aquesta nova manera d'entendre el risc en aquest context complex. Els principis de participació, eficàcia i transparència s'afegeixen a les eines tradicionals d'avaluació i gestió del risc. La governança del risc parteix del reconeixement i impuls d'un nou marc d'anàlisi del risc.

En aquest context es produeix una institucionalització de la gestió del risc amb una creixent especialització i internacionalització dels organismes creats per aquest propòsit. La dimensió global dels riscos s'alimenta per la creació d'organismes supranacionals de

gestió del risc els quals assumeixen la dificultat de determinar la relació causa – efecte que els desencadena.

L'aparició de nous riscos va associada amb la creació d'organitzacions burocràtiques que vetllen per gestionar-los, però que a la vegada es poden convertir en generadores de nous riscos ja sigui per la manera d'entendre el risc, com per la seva (manca de) responsabilitat o el seu funcionament, organització i estructura (Alario & Freudenburg, 2007). Aquestes organitzacions necessiten de legitimitat i de la confiança del públic per funcionar, però, d'altra banda, es configuren com institucions creades sense els mecanismes democràtics tradicionals. La seva legitimitat és posada en qüestió en un entorn global on les decisions creïbles i legítimes entren en conflicte per la creixent complexitat d'actors supraestats i entitats transversals implicades.

En la societat del risc global, les estructures polítiques i de gestió tradicionals, com els estats com a estructura jurídica, perden força i protagonisme davant d'aquest conjunt d'organismes supra i transnacionals. L'emergència de riscos globals (com el canvi climàtic o les crisis sanitàries) i la hibridació total dels efectes (salut, medi ambient o seguretat) està conformant un nou marc de gestió del risc i d'assumpció social del mateix.

En la taula 1.4 trobem un intent de classificació de les diferents societats des de la industrials fins a la del risc global, passant per la societat del risc, organitzades a partir dels trets que les defineixen, els tipus de riscos que les caracteritzen, els seus efectes, els principis dominants en la gestió del risc i el tipus de polítiques endegades:

Taula 1.4: Els tipus de societat definits per les característiques del risc i la resposta institucional

Tipus de Societat	Definició	Tipus de riscos	Efectes	Principi dominant	Polítiques del risc
Societat Industrial	Distribució de béns	Industrials	Individuals Locals	Previsió	Avaluació del risc
Societat del Risc	Distribució de riscos	Tecnològic Salut Medi ambient Alimentació	Locals Globals	Prevenció	Gestió del risc
Societat del Risc Global	Distribució d'incerteses	Múltiples hibridacions	Globals	Precaució	Governança del risc

(Font: elaboració pròpia)

Ens trobem amb una puixança del nombre, importància i influència dels actors transnacionals i supranacionals, i un augment de la complexitat de les interaccions entre aquests en un moment en què els riscos es fan globals. Aquestes institucions mundials o transnacionals adopten formes diverses i poden ser científiques, polítiques, mediàtiques o, fins i tot, mixtes (formades per experts i membres de governs, per exemple).

Les polítiques del risc afronten amb el repte de tenir en compte no només la diversitat de comunitats del risc, sinó les diferents maneres d'aproximar-se i definir el risc de totes elles. D'aquesta manera, Renn (2004) conclou que per aproximar-se al concepte de risc i a la seva percepció, des del punt de vista de la seva regulació i de la presa de decisions polítiques, és necessari considerar els següents supòsits en forma de dilemes sense solució:

- 1) Les avaluacions del risc basades en eines científiques són un instrument beneficiós i necessari per a les polítiques del risc i la tecnologia pràctica, però no poden ser utilitzades com a guies generals per a les accions del públic.
- 2) El context i les seves circumstàncies són característiques significatives de la percepció del risc. Aquestes percepcions no són construïdes de forma individual, sinó que són el resultat d'una evolució cultural a través de factors contrastats i de confiança en la vida quotidiana que poden arribar a determinar les nostres accions davant del risc.
- 3) És necessari sistematitzar les dimensions constitutives de la percepció social del risc considerant-les com elements legítims que cal incorporar a les polítiques del risc, però sense oblidar que l'avaluació de determinats riscos han de seguir procediments necessàriament racionals i científics.
- 4) La percepció del risc no és el substitut de la política racional, com l'avaluació tècnica del risc tampoc pot ser l'única base per a la presa de decisions. El que és realment necessari és la millora de l'entesa mútua entre l'avaluació tècnica del risc i les seves percepcions intuïtives. Les polítiques del risc no poden estar basades únicament en dades científiques, encara que tampoc únicament en valors.

- 5) Les opcions de compensació han de tenir en compte les diverses dimensions constituents dels objectius establerts. La percepció del risc dóna informació rellevant per seleccionar quines dimensions cal tenir en compte i com prioritzar-les.

Les polítiques del risc necessiten de processos per definir el risc, determinar els seus efectes i magnituds, i concretar les mesures a adoptar. La complexitat del concepte de risc, les múltiples aproximacions i definicions, la diversificació de riscos i les seves interconnexions o l'amplitud dels possibles efectes sobre diferents nivells de la societat fan que aquests processos augmentin a la vegada en complexitat i sofisticació. Un dels efectes més visibles és l'aparició de noves estructures i polítiques de gestió que necessiten fer-se visibles per donar a conèixer les seves motivacions i el seu funcionament. És en aquest context on la generació d'espivals de regulació pot convertir-se en una part configuradora de la normalitat.

1.3 Els processos d'estructuració en la societat del risc global

Els paràmetres d'Ekberg ens permeten veure com s'ha desenvolupat la societat del risc durant els últims anys. Una societat del risc que evoluciona a la vegada que la globalització i que, com aquesta, trenca amb els límits tradicionals de temps i espai de les seves causes i efectes. Globalització i risc es fan presents i es barregen per conformar una nova societat, la societat del risc global, que obliga a plantejar-se nous reptes.

El *món desfermat* de Giddens (1999) ens ha dut a un nou escenari on els riscos globals complexos, ambigus i incerts augmenten el nombre i amplitud de les estructures de gestió, les quals, a la seva vegada, porten cap a noves i inesperades conseqüències. Impactes en les economies, l'alimentació, el clima, la salut o les organitzacions socials dibuixen les incerteses del nou segle, plenes d'opcions i d'oportunitats, però també de riscos.

Aquest nou escenari d'interacció entre riscos i comunitats de risc ens porta a explorar com es constitueixen mútuament. Com s'estructuren els processos de gestió i control dintre de la societat del risc global? Com afecten a la manera d'organitzar la societat?

Com influeixen en les formes d'entendre el món? En definitiva, com s'estructuren les agències (actors socials) i les estructures en un món en canvi?.

Una aproximació doctrinal explicativa per donar resposta a aquests interrogants és la teoria de l'estructuració de Giddens (1998). La teoria de l'estructuració pretén entendre com funcionen les societats recuperant els punts forts i, alhora, superant les limitacions del funcionalisme i de l'estructuralisme. Els seu objectiu principal és resoldre el dilema de la relació entre acció humana i estructura social.

Giddens distingeix entre interacció, entesa com les activitats o accions dels agents, i estructura com element amb constitució pròpia que funciona implementant les seves regles i recursos per reproduir-se, a la vegada que com a mitjà permet les accions. La teoria de l'estructuració s'entén més com a procés que com a propietat estàtica dels sistemes socials.

Per a Giddens la vida social està produïda per l'acció d'aquells que participen en ella. Els agents desenvolupen activitats a través de la seva capacitat de racionalització de la conducta. Aquestes accions configuren la continuïtat de la vida social, produeixen i reproduïxen el sistema social al llarg del temps i de l'espai. Dit d'una altra manera, els actors recreen a través de les seves accions les condicions que les fan possibles.

Analizar la estructuración de sistemas sociales significa estudiar los modos en que esos sistemas, fundados en las actividades inteligentes de actores situados que aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción, son producidos y reproducidos en una interacción (Giddens, 1998:61)

Per tant l'estructura possibilita les pràctiques socials dels agents i, a la vegada, es reproduïx mitjançant aquestes.

Acció i estructura no són dos elements contraposats, sinó dos factors complementaris conformats en *la dualitat de l'estructura*. L'estructura permet les pràctiques socials dels agents i, alhora, es reproduïx a través d'aquestes. D'altra banda, a la vegada que fa possible l'acció, en certa manera la restringeix.

La lògica de l'estructuració considera que les societats es reproduïxen per les activitats dels individus en les seves vides quotidianes, les quals es veuen mediades per elements de la mateixa estructura. Fins i tot, les accions que busquen trencar l'ordre social es produeixen dintre de l'estructura. L'acció es converteix en la base de la vida social. L'acció és el conjunt d'activitats i pràctiques reproduïdes pels actors socials conscient o inconscientment, amb motius o per rutinització.

Segons Giddens, els individus són subjectes cognoscents que són capaços de donar comptes de les seves accions. Per tant, són actors amb capacitats per conèixer el món en el què es mouen i emprendre accions basades en la motivació o la racionalització. Malgrat tot, distingeix entre les accions intencionals i les conseqüències no desitjades. Els agents no sempre actuen controlant les seves accions i aquestes poden dur a conseqüències no esperades ni calculades.

El fluir de una acción produce de continuo consecuencias no buscadas que pueden dar origen a condiciones inadvertidas para la acción en un proceso de realimentación. La historia humana es creada por actividades intencionales, pero no es un proyecto intentado; escapa siempre al afán de someterla a dirección consciente (Giddens, 1998:63)

L'estructuració (les relacions entre acció i estructura) es produeix i reproduïx a diferents nivells i a través de diverses dualitats clàssiques en les ciències socials:

- Individual / institucional
- Micro / Macro
- Motivació / Rutinització
- Subjectiu / objectiu
- Consciència discursiva / Consciència pràctica

La vida social s'estructura a través de les relacions entre els agents i l'estructura. No és possible entendre les societats sense tenir en compte el moviment pendular entre aquestes dualitats. D'altra banda, aquesta estructuració es realitza a través d'interaccions o mediacions que serveixen pel *coneixement mutu*, és a dir, per compartir els esquemes interpretatius que els agents utilitzen per comprendre la societat i els altres.

La comprensió es converteix en un factor necessari per a l'estructura social. La reflexivitat dels agents s'aconsegueix a través de les mediacions. Els agents doten de

significat al món social en el curs de la seva acció quotidiana. Els agents construeixen marcs de significat per donar sentit al món, a les accions dels altres, i justificar les pròpies.

La comunicació es converteix en un dels factors que conceptualitza l'articulació entre estructures i agents. Tots els actors tenen un nivell de penetració discursiva als sistemes socials en els què contribueixen a la seva constitució. Els agents tenen la capacitat de donar comptes de les seves accions, sobre les raons de dur-les a terme, les motivacions, la racionalitat profunda, etc. Però a la vegada, el significat de les accions no depèn només de la racionalitat (o subjectivitat) dels agents que les endeguen, sinó que formen part del sistema en el qual es produeixen.

Això fa referència a un *model dialògic* on el coneixement mutu es produeix a través de les mediacions entre marcs de significats compartits o enfrontats, des dels produïts pels sistemes d'experts fins als del públic en general.

L'estudi de les societats requereix d'un procés de *traducció* o d'*interpretació* dels marcs de significat en els quals els actors orienten les seves conductes. Els agents actuen però no sempre són capaços d'explicar el per què de les seves accions. Els científics socials es veuen amb l'obligació d'interpretar els marcs de sentit que orienten les accions dels actors. Giddens reclama l'ús d'una *dobla hermenèutica* per poder dur a terme aquest procés.

En aquesta tasca interpretativa, els científics socials proposen una traducció, però a la vegada participen en dotar de significat els processos socials. La complexitat de l'anàlisi rau en aconseguir interpretar els marcs de significat utilitzats pels agents i acceptar la interferència dels marcs propis.

Tot aquest marc teòric interpretatiu, de segon ordre, pot ser aplicat a la creixent influència del risc. S'ha convertit en un concepte clau per explicar les societats actuals. Giddens considera que el risc ha originat que les societats actuals estiguin orientades cap al futur (amb la necessitat de prevenir les conseqüències indesitjades) que cap al passat a través de la tradició (Richter, 2000:363). Afecta a diferents nivells i s'ha convertit en una força motora capaç de configurar les estructures polítiques i de poder,

així com les mesures de control. Però també és un marc discursiu al voltant del qual els agents donen sentit a les seves accions.

A la societat del risc global, els agents són les comunitats de risc. La interacció entre les comunitats de risc i entre aquestes i els seus components s'organitzen a través de les mediacions i dualitats definides per la lògica de l'estructuració. Per tant, els marcs de significat compartits també afecten el risc significativament.

Però, d'altra banda, com ja hem comprovat, el risc és un concepte polisèmic i difícil d'abastar o de definir. Les diverses aproximacions al risc demostren com els actors utilitzen múltiples dimensions per poder enfrontar-se a ell.

La pluralitat de disciplines que han intentat explicar-lo, però, han bandejat la comunicació, la qual no ha estat un dels camps prioritaris i substantius d'aproximació. Com hem apuntat, el risc es pot convertir en el marc discursiu que defineix la identitat i actuació de les diferents comunitats.

Per tant, ens hauríem de preguntar: quin paper juga la comunicació dintre d'aquests processos d'estructuració social? On és i com és concep la comunicació a l'hora de definir el risc? Què pot afegir la comunicació com a disciplina pràctica a l'hora d'intentar explicar el funcionament d'aquests processos?

En els propers capítols d'aquest treball respondrem aquestes qüestions mitjançant l'estudi en profunditat de la comunicació de risc com a camp per estudiar el risc en i a través de la comunicació.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

L'ESTRUCTURACIÓ DE LA COMUNICACIÓ DE RISC EN ENTORNS COMPLEXOS: COMUNICACIÓ, COMUNITATS I MEDIACIONS.
RISC NUCLEAR, RISC QUÍMIC I CANVI CLIMÀTIC A LA UNIÓ EUROPEA

Juan Luis Gonzalo Iglesia

ISBN:978-84-693-9435-9/DL:T.67-2011

SEGONA PART:

Vers una proposta constitutiva de la comunicació de risc

En les pàgines anteriors hem vist com la societat del risc s'ha convertit en un context dominant reconegut per les ciències socials. Aquest nou escenari serveix com a marc per explicar què està passant (i com) a les nostres societats actuals. Quina influència té el concepte de risc a l'hora d'enfrontar l'organització dels nostres sistemes econòmic, polític i, fins i tot, social és un interrogant constitutiu dels nostres temps.

Diferents disciplines com la psicologia, la sociologia, l'antropologia o les ciències polítiques han fet la seva aportació per interpretar com es configura aquesta nova societat i els canvis que produeix. Malgrat la multidisciplinarietat de les aproximacions, la comunicació no té una presència substantiva com a camp d'estudi propi dotat d'autonomia disciplinària. La nostra aposta és veure quin paper juga la comunicació dintre d'aquest nou escenari. Encara més, volem veure quina potencialitat atresora utilitzar la comunicació com a disciplina per explicar els processos que estructuraven l'escenari més actual de la societat del risc: la societat del risc global.

Malgrat la manca de protagonisme de la teoria de la comunicació en l'estudi del risc, les seves característiques com a disciplina pràctica la fan útil a l'hora d'enfrontar-se a aquests reptes complexos.

Les diverses dimensions teòriques d'aquesta disciplina ens permeten copsar el potencial dels seus plantejaments. Per un costat les teories de la comunicació serveixen per fer un mapa interpretatiu o crític dels processos que analitzen mitjançant models, conceptes i principis que es poden aplicar a la pràctica. Malgrat que aquestes eines són parcials i fugaces, ens ajuden a donar sentit a la realitat a través del concepte de *traducció*. D'altra banda, la seva dimensió reflexiva fa referència a les relacions que estableix entre la teoria i la pràctica, i a com el procés d'interpretació és inevitablement un recorregut des de l'una a l'altra, i viceversa. Finalment, la teoria de la comunicació com pràctica transformadora apel·la a la seva capacitat per modificar l'objecte d'estudi i, per tant, la teoria construïda al seu voltant, mitjançant les seves anàlisis (Barge & Craig, 2007:4-5).

A més a més, la comunicació té un potencial propi per formular un model constituït que doni resposta als problemes contemporanis, resultants de l'erosió dels fonaments culturals i institucionals tradicionals, l'augment de la diversitat cultural i la necessitat d'intervenir en els processos democràtics amb l'objectiu de millorar les nostres societats (Craig, 1999:126). Aquesta potencialitat és producte de les següents característiques:

- Els processos de comunicació només es poden entendre a través d'uns contextos socioculturals i històrics amplis, i al mateix temps serveixen per analitzar-los.
- La segmentació dels estudis en comunicació ha produït una *fragmentació productiva* amb una gran pluralitat i diversitat teòrica i pràctica. La interdisciplinarietat ha generat moltes vegades camps inconnexos, encara que molt productius, que poden trobar punts en comú a través del plantejament comunicatiu.
- Les teories de la comunicació són reflexives i serveixen per reformular, influir o reforçar la resta de teories així com en les maneres d'actuar i pensar dintre de les nostres societats.
- La comunicació té una aplicació pràctica cabdal per actuar i intervenir en les nostres vides quotidianes.

Totes aquestes característiques reforcen la capacitat de la comunicació per convertir-se en una disciplina en sí mateixa. Però només és possible desenvolupar tota aquesta potencialitat des d'un plantejament comunicatiu de la comunicació, radicalment diferent, però a l'hora en igualtat de condicions amb la resta de disciplines (Craig, 1999:125). D'aquesta manera, es fa necessari replantejar la comunicació d'una manera autònoma a través de la seva constitució en disciplina pràctica que pugui tenir la seva pròpia aportació a l'estudi del risc mitjançant la seva capacitat constitutiva i integradora.

Com raona Craig (1999:129) no hem de *deconstruir* la teoria de la comunicació, sinó *reconstruir-la* de tal manera que esdevingui una disciplina pràctica. La paradoxa és que per tal de reconstruir-la primer l'hem de deconstruir i segmentar. Aquesta disciplina pràctica ha de complir tres condicions:

- Que tingui un ampli contingut teòric i conceptual.
- Que tingui unes implicacions pràctiques efectives.
- Que s'hagi produït una institucionalització/professionalització del camp.

Considerem que el camp de la comunicació de risc, el nostre veritable objecte d'estudi, aconsegueix tots aquests requisits. Per tant, anem a aplicar aquesta manera d'entendre la teoria de la comunicació com a disciplina pràctica al seu cas per intentar superar les barreres que abans hem comentat i aconseguir aplicar així una visió comunicativa a un camp que, paradoxalment, tot i dur el nom de *comunicació*, poques vegades ha estat estudiat des del punt de vista autònom d'aquest enfocament disciplinar.

Per tant, l'objectiu d'aquesta segona part és aprofundir fins a quin punt una aproximació pròpiament comunicativa a la societat del risc global pot ajudar-nos a orientar de forma diferent el camp d'investigació, prenent la comunicació de risc com a referent. L'anàlisi del risc i de la societat del risc des de la comunicació és, necessàriament, l'estudi de la comunicació de risc com a objecte comunicatiu.

La comunicació de risc ha tingut un procés de desenvolupament en paral·lel, i en interacció, al de la societat del risc, principalment la comunicació de risc sobre els riscos tecnològics complexos com poden ser la indústria química i l'energia nuclear. Aquests riscos estan també als orígens de la societat del risc, es configuren al voltant d'una multiplicitat de visions i perspectives sobre els seus efectes negatius o beneficis, i la seva gestió s'estructura al voltant d'unes interaccions complexes. Per tant, la comunicació dels riscos tecnològics complexos se'ns ofereix com un objecte d'estudi particular substancialment comunicatiu que ens permet aprofundir en els nostres interessos.

L'estudi de la comunicació de risc ens pot ajudar a entendre quin paper juga la mateixa comunicació en relació a les problemàtiques apuntades al primer capítol sobre el risc i les ciències socials. Aquesta perspectiva ens porta a preguntar-nos: quina relació té la comunicació amb l'omnipresència del risc? I amb les diferents definicions o polítiques del risc? Més enllà encara, així com els paràmetres d'Ekberg ens han servit per definir la societat del risc, ara ens plantejem les mateixes qüestions amb la comunicació de risc: existeix l'omnipresència de la comunicació de risc? Quines definicions i aproximacions

s'han donat en aquest camp de coneixement? Quin paper juga la comunicació dintre de les polítiques del risc?

Per tal de respondre a aquests interrogants i avançar en una visió pròpiament comunicativa del tema, hem dividit aquesta part en dos capítols. El primer es planteja com una *deconstrucció* del camp de la comunicació de risc. El seu objectiu és explicar com s'ha originat el concepte de comunicació de risc i com s'ha desenvolupat. Ens interessa saber què s'ha entès per comunicació de risc i quins efectes ha tingut sobre aquest camp les diferents maneres d'aproximar-se i definir-lo.

L'objectiu rau en aclarir, ordenar i classificar els orígens, àmbits que abasta i les diferents definicions d'un camp que en el seu desenvolupament s'ha demostrat com ampli i controvertit. El títol del capítol "complexitats, incerteses i ambigüitats" és una llicència per explicar la fragmentació i indefinició d'un camp que en molts casos comparteix aquestes característiques amb el mateix concepte de risc.

En el segon capítol ens plantegem avançar en l'enfocament pròpiament comunicatiu de la comunicació de risc, malgrat la contradicció aparent que aquesta frase amaga. L'operació realitzada en aquest cas és de *reconstrucció* vers un gir completament comunicatiu (Farré & Gonzalo, 2008).

En un primer moment, i mitjançant la recuperació d'aquelles teories i models que han situat la comunicació en el centre de les seves anàlisis, aïllarem els elements substancialment comunicatius que atresoren. Els diferents models sorgits de la tradició acadèmica (*Social Amplification of Risk Framework*) i de la gestió del risc (STARC i ERiK) situen la comunicació com un factor substantiu i integral. Els seus esforços per delimitar i conceptualitzar la comunicació de risc seveixen de base per avançar en una orientació plenament constitutiva de la comunicació.

Els models estudiats ens permeten, per un costat, localitzar quin potencial té la comunicació en aquests processos i, per l'altre, adonar-nos d'allò que falta per donar un gir veritablement comunicatiu a aquest camp d'estudi per aproximar-nos vers el nostre objectiu: comprovar quina potencialitat té redefinir el camp de la comunicació de risc com un camp pròpi i ampli configurat des de les teories de la comunicació. Aquesta

aposta ens ha de permetre accedir a com funcionen els processos de construcció social del risc i quines són les lògiques emmascarades.

Per tant, més enllà dels models analitzats, en un segon moment passarem a considerar la comunicació de risc com els processos socials de construcció de significat al seu voltant. En aquests models els diferents actors o comunitats de risc interactuen per fer-se visibles mitjançant la circulació dels seus discursos sobre el risc. És a través de l'estudi d'aquestes interaccions quan podem aproximar-nos a la manifestació de les comunitats i dels seus discursos sobre el risc. D'aquesta manera, les comunitats es fan visibles a través de la comunicació del risc.

Utilitzarem com a exemple el cas de la comunicació del canvi climàtic i el paper que han tingut els diferents actors socials (científics, polítics o mitjans). Això ens permet posar en dubte el grau d'influència que tenen els mitjans de comunicació en aquests processos i anar més enllà. Si la comunicació dels riscos tecnològics és un procés social de construcció de significat al voltant d'aquests temes, com es produeixen aquests processos? Qui participa? De quina manera? Els mitjans en són condició necessària, però són suficients per explicar aquest procés?

Així, a l'últim apartat, i a través d'aquesta consideració de la comunicació com un factor constitutiu, quasi indestriable, dels processos de definició social del risc, plantejarem la construcció d'un metamodel específicament comunicatiu que ens permeti visualitzar i analitzar les interaccions múltiples que es produeixen dins de la comunicació social del risc. Es presenta aquest *metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions* com una proposta d'eina analítica per aproximar-se als seus processos d'estructuració, tot aïllant els diferents actors que hi participen, per aprofundir en les interaccions comunicatives que estableixen.

El metamodel és producte de tenir en compte tota la resta de models analitzats en aquesta part del treball. No es presenta com un intent de substituir-los, sinó com un espai en el qual la resta troba el seu lloc.

En aquest metamodel de la comunicació de risc, les *comunitats de risc* es transformen en *comunitats de comunicació de risc* mitjançant el potencial estructurador de les

mediacions comunicatives que estableixen entre elles. El model parteix de la base que les comunitats de risc, entitats que construeixen la seva identitat al voltant de la definició i gestió del risc, es manifesten i relacionen comunicativament. Això ens permet explorar el paper d'aquestes mediacions a l'hora d'estructurar les relacions entre actors, construir la definició dels riscos i crear una identitat comuna al seu voltant.

Capítol 2:

Complexitats, incerteses i ambigüitats de la comunicació de risc

2.1 Els orígens controvertits de la comunicació de risc

La comunicació de risc és un fenomen social, polític, acadèmic i empresarial amb una naturalesa històrica específica. Apareix en el marc de la societat del risc del l'últim terç del passat segle XX com una part del discurs sobre el risc i la responsabilitat. Per tant, només és possible entendre la comunicació de risc en el context de la societat del risc.

Alguns autors situen el seu inici en les protestes ciutadanes contra l'energia nuclear i el posterior augment de la consciència ecologista durant la dècada dels anys 70 (Plough & Krimsky, 1987; Lichtenberg & McLean, 1991; Grabill & Simmons, 1998).

However, the explicit interest in risk communication as a political phenomenon can be traced back to the early 1950s in the United States when the "Atoms for Peace" campaign was launched. (...) With the increase in commercial prospect of nuclear power, the interests of researchers even shifts to the response of opponents exclusively, as the opposition becomes more and more to be seen as the deviant response.

With the growth of the anti-nuclear movement in the 1970s and with many other industrial activities manifesting their hazardous nature the scope of the research broadened as well. (Lichtenberg & McLean, 1991:2-3)

La cerca d'una major acceptabilitat de les decisions polítiques respecte al risc o d'algunes tecnologies es va barrejar amb els debats que existien durant els anys 70 sobre la necessitat d'evitar determinades pràctiques individuals de risc a la salut com els hàbits alimentaris, el tabaquisme o la manca d'exercici. Aquesta visió original es basava, d'una banda, en l'assumpció que la gent prenia opcions poc racionals per enfrontar determinats riscos:

In the former, the individual does not make rational choices about risky behaviours such as smoking and not wearing a seat belt and therefore the individual takes irresponsible risks. (Plough & Krimsky, 1987:6)

I, per l'altra, que la manca d'informació o la informació incorrecta provocava que la població no estigués prou capacitada per avaluar els riscos de la mateixa manera competent que ho feien els experts. Per tant, la comunicació de risc apareix com una estratègia o instrument necessari per a corregir els errors o idees equivocades desencadenades per la percepció desequilibrada del risc. Amb l'objectiu d'acostar la visió del públic a la dels experts sobre qüestions de risc, es va posar el seu focus en la

manera de fer arribar la informació necessària per evitar aquests conflictes. El coneixement expert havia d'arribar i ser *explicat* al públic per apropar la seva visió a la dels tècnics i per fer-los entendre el per què de les decisions preses, aconseguir acceptabilitat i informar sobre les probabilitats dels riscos col·lectius. Així, segons Grabill i Simmons (1998:421), en una primera fase la comunicació de risc resta reduïda a:

- Un flux d'informació tècnica en una única direcció des dels experts cap al públic.
- La intenció d'educar/influir el públic per a què vegi el risc en confluència en com el veuen els experts.
- En la presa de decisions només es tenen en compte els aspectes tècnics del risc, no els valors, preocupacions, pors o opinions de les comunitats locals.

Per exemple, al número especial de *Science, Technology & Human Values* de 1987 sobre els aspectes tècnic i ètic de la comunicació de risc es defineix com la difusió d'informació amb l'objectiu que les audiències el puguin situar en el seu context, prendre les decisions apropiades i adoptar el nivell correcte de preocupació:

A common "treatment" in the Western democracies today is detailed information about various risks of everyday life. It comes from a variety of sources, including physicians, journalists, regulatory agencies, manufacturers, and various self-appointed advice givers. If these communications "work," the recipients will know how to put the described risks in perspective. That, in turn, will enable them to make appropriate decisions regarding those risks, such as whether to protest, ignore, negotiate, or take protective action. That decision making ability should, in its turn, help people to achieve the right level of concern regarding particular risks, avoiding both excessive anxiety and apathy. Ideally, message recipients should be able to identify those courses of action in their personal and civic lives that will provide the greatest protection at the least cost, the "best buys" in risk management. (Fischhoff, 1987:13)

Els objectius inicials eren cercar la millor manera de comunicar l'existència, natura, forma i severitat dels riscos, i dotar d'informació als individus i les comunitats per prendre decisions ben informades, reduir la seva exposició involuntària, prevenir els efectes negatius i promoure comportaments saludables. Per tant, en un primer moment la comunicació de risc es va plantejar com una eina per solucionar dues fractures fonamentals. La primera relacionada amb la manca de coneixements encertats sobre el

risc del públic (*knowledge gap*) i la segona amb les visions *desviades* i *irracionals* que aquest tenia sobre els temes de risc (*perception gap*).

Però, malgrat que en un primer moment va adoptar la forma d'una comunicació tancada des de les elits, les contradiccions del desenvolupament de la societat del risc, els clams d'altres comunitats del risc per fer-se presents i la multiplicitat d'aproximacions al concepte de risc van ampliar no només els objectius inicials, sinó els emissors possibles.

Whereas risk communication at the outset took the form of closed elite communication about the level of acceptable safety, it later progressively broadened into a form of public communication about the societal production and constitution of risk. In the 1950s experts in the nuclear industry and regulators were both senders and receivers of risk communication. By the 1970s, however, social movement organizations have entered the ranks of risk communicators and started to address ordinary members of society. (Strydom, 2008:6)

La modificació dels plantejaments inicials de la comunicació de risc rebrà un gran impuls a finals dels 70 i principis dels 80. La manifestació catastròfica d'alguns dels riscos tecnològics que fonamenten el desenvolupament industrial de les societats occidentals (per exemple, la indústria química i el sector nuclear) desfermaran, per un cantó, una resposta institucional per defensar les seves actuacions i legitimitat, i, per l'altre, una reclamació per part de la ciutadania de majors nivells de seguretat, però també d'informació (*right to know*) sobre els riscos als quals s'exposaven:

Within public relations research in the United States, risk communication began when private sector and public sector organizations failed to understand and exhibit appropriate levels of corporate responsibility by failing to achieve proper control of risks associated with their activities (Palenchar & Heath, 2007:122).

D'aquesta manera, per una banda, a partir d'aquesta època es produeix, un augment de les lleis que desenvolupen el *dret a conèixer* del ciutadans. Per exemple, el Congrés dels Estats Units va començar a aprovar regulacions mediambientals sempre que impliquessin interaccions amb el públic com la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) al 1980.

D'altra banda, els accidents relacionats amb la indústria química produïts durant aquesta època (Flixborough, 1974; Beek, 1975; Manfredonia, 1976; Seveso, 1976; Bhopal, 1984) desencadenaran una resposta corporativa centrada en utilitzar la comunicació com a eina de responsabilitat i transparència (Baram, 1989; Chess, 2001). Ja sigui per la pressió legislativa, o per la voluntat de les empreses de millorar la seva imatge i la seva

gestió, la comunicació de risc des del sector petroquímic es transformarà en un dels principals motors per al desenvolupament del camp de la comunicació de risc.

Així que ens trobem amb un desenvolupament amb diverses intensitats i dimensions. Probablement, té com a inici la necessitat dels governs de canviar la forma de regular els temes sobre el risc de finals dels anys 70, però rep un impuls fonamental amb la resposta industrial als greus accidents de meitats dels 80, que ampliaran les perspectives i aproximacions a la comunicació de risc.

A aquests dos orígens dispars podem afegir-ne dos més, simultanis i barrejats, amb les seves pròpies característiques i que responen a la participació d'altres forces impulsores. El primer és la professionalització i institucionalització del camp de la comunicació de risc per part d'experts i consultors en la cerca de les millors estratègies i tècniques per comunicar el risc. El segon seria l'adopció del concepte dintre de la literatura especialitzada sobre el tema i, per tant, com a camp d'estudi. Molts autors reconeixen la data de 1984 com la de la seva primera formulació teòrica (Leiss, 1996:86). Des d'aquest moment l'augment de producció acadèmica creix de forma exponencial.

Un major aprofundiment en cadascun d'aquests *orígens* interrelacionats de la comunicació de risc ens possibilita diagnosticar millor el seu desenvolupament controvertit i dispers, i les seves implicacions en la seva configuració. Malgrat tot, hem de tenir en compte que aquestes categories no són excloents ni estanques, tampoc volen simplificar el desenvolupament d'un camp tan extens, sinó que ens ajuden a distingir i comprendre'l.

2.1.1 La comunicació de risc com a norma

A la racionalitat heretada dels plantejaments basats en intentar canviar els hàbits de la població en relació a la seva salut, es va afegir la necessitat de donar resposta a les demandes per part de la societat de major informació sobre els riscos tecnològics.

Els primers moviments legislatius van sorgir per donar resposta a la *necessitat de conèixer (need to know)* de la població, basada en oferir pautes a les comunitats afectades per evitar o reduir els efectes dels riscos. Però, més endavant, la necessitat

de recuperar la confiança perduda en el procés regulador i d'augmentar l'acceptació per part del públic de determinades polítiques va fer que es possessin en marxa diferents lleis i normes destinades a millorar el *dret a conèixer* (*right to know*). La base d'aquest dret és dotar a la població d'informació al voltant de les tecnologies de determinades activitats industrials, els seus riscos inherents i les mesures de control adoptades.

Des de la legislació l'aproximació inicial a la comunicació de risc es va fer de manera vertical i amb l'objectiu de fer arribar els punts de vista dels reguladors i dels experts a la població, per tal de superar allò que aquests consideraven *idees errònies* o *irracionals* per part del públic. Alguns autors consideren que existeix una diferència important de filosofia entre els plantejaments reguladors dels Estats Units i els d'Europa (Voguel 2001). Aquesta disparitat està basada en la utilització dels principis de *prevenció* o de *precaució*⁴. Malgrat tot, aquest tema és molt més complex que determinar qui és més o menys previngut i s'ha d'abordar cas per cas, el que demostraria que segons el moment històric i el risc concret cada riba de l'Atlàntic es planteja la legislació d'una manera concreta. El que està clar és que en ambdós continents es desenvoluparà una tendència cap a la inclusió a la jurisprudència de la comunicació de risc.

Als Estats Units, les primeres lleis per regular el risc, com la *National Environmental Policy Act* (1969) o la *Occupational Safety and Health Act* (1970), són un exemple de les estratègies comunicatives basades en la informació sobre els riscos en el marc d'una visió científica i experta dels mateixos (Plough & Krimsky, 1987). La primera contenia procediments per a la divulgació dels impactes a nivell social i mediambiental de les principals mesures adoptades a nivell federal, i la segona proporcionava informació sobre els riscos a la salut i a la seguretat dels treballadors. Entre aquesta primera generació de normes podem destacar:

- *The Consumer Product Safety Act*, de 1972, que estableix un procediment per a que els fabricants puguin avisar la població dels riscos inherents als productes mitjançant l'etiquetatge.

⁴ El principi de precaució, defensat per la Unió Europea, formula la necessitat d'actuar en cas que existeixi una incertesa científica sobre els possibles efectes negatius i l'abast dels potencials danys d'un risc determinat. El principi de prevenció implica l'obligació d'actuar en el cas que existeixi la certesa sobre els efectes d'un risc conegut.

- El *Code of Federal Regulations*, que ja inclou els mecanismes de reunió i audiència pública com a mecanismes de participació.
- *The Freedom of Information Act* (FOIA), de 1966, proporcionava al públic la forma d'accedir a la informació de les agències federals.
- *Federal Insecticide and Rodenticide Act* (FIFRA) (1972) per informar dels límits d'ús de pesticides.

Com hem dit, aquesta legislació inicial estava pensada per solucionar les necessitats informatives per tal d'evitar un risc d'aquelles comunitats o persones afectades (els treballadors, per exemple). D'aquesta manera no s'aprofundia en el dret democràtic a estar informat, sinó en la responsabilitat de l'administració sobre la seguretat de les persones i les seves necessitats informatives (*need to know*). Més endavant, les lleis van començar a ampliar aquest dret però considerant que la millor manera de fer-ho consistia en proporcionar major informació tècnica sobre el risc. Aquest augment del flux d'informació disponible era producte de la creença segons la qual una major circulació entre els actors implicats permetia donar solució als complexos problemes socials. (Fortun 2004, pág.287)

Malgrat que al principi la indústria petroquímica no va ser el principal focus d'atenció, l'escenari creat per l'acumulació d'accidents i catàstrofes relacionats amb aquest sector conduirà a un enfortiment de les normes i legislacions destinades al seu control. Aquesta onada legislativa impulsarà un ús desigual però decisiu en la inclusió de la comunicació de risc dintre dels processos legislatius d'Europa i els Estats Units.

A Europa, la resposta de les administracions es desenvoluparà a partir de la fuita tòxica que es produí a Seveso, Itàlia, al 1976, la qual va afectar a més de 2.000 persones. Aquest accident acabarà empenyent la creació, l'any 1982, de la Directiva 82/501, de 24 de juny, relativa als accidents greus en determinades activitats industrials, coneguda com a SEVESO I. Aquesta Directiva s'ha convertit en un marc legislatiu harmonitzat per a tota la Unió Europea que introdueix la comunicació de risc des de diferents perspectives.

Per un cantó, la Directiva Seveso preveu que instal·lacions afectades mantinguin un nivell de comunicació òptim amb les autoritats. Per exemple, han de presentar un informe de seguretat a l'inici de les seves activitats o quan aquesta és modificada per demostrar que la seva avaluació del risc és correcta i que serveix de base per organitzar els plans d'emergència exteriors. Per l'altra, la Directiva dóna accés a informació sobre diversos aspectes del risc químic a les comunitats implicades. A tall d'exemple, al 1988, en el procés de modificació de la primera SEVESO, es crea un llistat d'informacions mínimes a disposició del públic relacionades amb el potencial risc de les instal·lacions, els productes que s'utilitzen, els efectes sobre la població, etc. La primera SEVESO s'ha anat transformant durant els anys, adoptant una modificació rellevant amb SEVESO II al 1996, i arribant fins a la última directiva 2003/105 coneguda per alguns analistes com a SEVESO III.

Als Estats Units, al 1983, es va posar en marxa un controvertit procés per regular les emissions d'arsènic a l'aire de l'*American Smelting and Refining Company (ASARCO)*, a Tacoma (Washington). En aquest procés, patrocinat per la *US Environmental Protection Agency (EPA)*, es va utilitzar la comunicació de risc com a eina central, principalment en un intent d'implicar la població afectada. Els resultats foren poc clars i ambigus, però aquesta acció va portar la comunicació de risc a les agendes de totes les agències i institucions implicades, tant des del punt de vista dels reguladors com de la recerca especialitzada en el tema (Plough & Krimsky, 1987:4)

Però són la tragèdia de Bhopal (Índia, desembre de 1984) i la posterior fuga a la planta d'Institute d'Union Carbide (Virginia de l'oest, agost de 1985) les que porten al desenvolupament i impuls per part de la *US Environmental Protection Agency (EPA)* de tot un seguit de mesures basades en la Comunicació de Risc. En un primer moment, i seguint la guia de la Directiva europea SEVESO de 1982, es va desenvolupar el *Chemical Emergency Preparedness Program: Interim Guidance*, modificat posteriorment per l'*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, Title III del Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA)*, al 1986, el qual amplia el concepte d'informació i obligava a dotar d'informació a les comunitats situades a prop de plantes industrials, incloent la preparació i supervisió administrativa de fitxes tècniques de seguretat dels productes que utilitza la indústria química.

Posteriorment, les crítiques a l'EPA per la seva incapacitat per conèixer i situar les substàncies perilloses al territori dels Estats Units va fer que aquesta augmentés els seus esforços per catalogar-les i donar la màxima informació possible. A més a més, també es va posar l'accent en la necessitat de crear plans d'emergència en aquelles comunitats afectades i en demanar les indústries que proporcionessin informació sobre les seves emissions i els productes amb els quals treballaven. En aquest sentit va aparèixer, al 1987, el *Toxic Release Inventory* (TRI), la primera base de dades pública del Congrés dels Estats Units per controlar i avaluar les emissions mitjançant un format computeritzat.

Encara que aquestes estratègies basades en l'augment i difusió de la informació per augmentar el *dret a conèixer* van ser criticades com a imperfectes, algunes veus van considerar que esdevenien “*el millor camí possible per respondre als alts nivells d'incertesa*” (Fortun, 2004:289).

Així doncs, podem veure com des de meitats dels anys 80 es desenvolupa tot un conjunt de normes i lleis destinades a aprofundir en els drets ciutadans a través de la comunicació de risc. Aquesta aproximació legislativa ha anat evolucionant al llarg dels anys, afegint nous conceptes relacionats amb la comunicació de risc com són la transparència, la comunicació en doble sentit o la participació ciutadana.

Per exemple, en el cas de l'accés a la informació sobre el medi ambient a Europa ens trobem amb diversos exemples com la Directiva 96/61 del Consell de 24 de setembre de 1996 relativa a la Prevenció i Control Integrat de la Contaminació, la Directiva 96/62/CE, de 27 de Setembre, sobre l'avaluació i gestió de la qualitat del medi ambient, i el conveni d'Aarhus, de 1998. Aquestes normes tractaran amb més detall i profunditat el dret dels ciutadans a rebre informació sobre la qualitat de l'aire, l'aigua i el sòl.

El conveni d'Aarhus⁵ de 1998, hereu de la Declaració de Rio de Janeiro de 1992 i ratificat per l'estat espanyol al 2004, vincula la protecció del medi ambient amb els

⁵ Aquest conveni s'ha desenvolupat a Europa mitjançant les directives 2003/4/CE de 28 de gener de 2003, relativa a l'accés del públic a la informació medi ambiental i 2003/35/CE de 26 de maig de 2003, per la que es prenen mesures per a la participació del públic en l'elaboració de determinats plans i programes relacionats amb el medi ambient, i a l'Estat espanyol a la Ley 27/2006, de 18 de juliol, per la que es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

drets ciutadans d'accés a la informació, a la participació pública i accés a la justícia. L'objectiu és fer més transparents les administracions amb un major i millor accés a la informació medi ambiental, l'organització de processos de participació pública més oberts i donar capacitat tant als individus com les organitzacions socials per intervenir com a acció popular en procediments judicials.

No és el nostre objectiu fer un recull intensiu de totes les normes i lleis que han fet ús de la comunicació de risc, però sí remarcar com han format part del desenvolupament d'aquest camp des dels seus orígens. El desenvolupament de la comunicació de risc des del punt de vista de la legislació ha hagut de fer front a les demandes ciutadanes dels seus drets i a la necessitat de tenir en compte la multiplicitat de dimensions relacionades amb el concepte de risc. D'aquesta manera, l'aplicació de la comunicació de risc dintre de la legislació ha hagut de plantejar-se nous reptes a l'hora que el concepte s'anava desplegant i demostrava la seva creixent amplitud.

Més enllà encara, les noves normes, no només estan pensades per augmentar la defensa del medi ambient i la seguretat de les persones mitjançant l'accés a la informació i el dret a participar, sinó que formen part d'un conjunt d'accions encaminades a millorar els sistemes democràtics. Per això es barregen conceptes com el *bon govern*, la transparència o la democràcia participativa.

2.1.2 La comunicació de risc com a estratègia corporativa

Més enllà d'una evolució de la comunicació de risc a partir de la legislació, alguns autors consideren que el seu desenvolupament està molt relacionat amb la resposta de la indústria a una situació de crisi. Aquesta idea ha estat treballada en profunditat a la *teoria organitzacional* de Caroline Chess (2001). El seu punt de partida és que el desenvolupament de la comunicació de risc també és producte de la interacció entre les organitzacions i els seus entorns, tant interns com externs.

L'autora planteja que la tragèdia de Bhopal va crear un entorn social i polític hostil envers la indústria química. Ella mateixa defineix aquest nou escenari com l'entorn post-Bhopal. Aquests fets van augmentar exponencialment la pressió dels grups socials i dels governs sobre la indústria petroquímica. La maquinària legislativa es va posar en

marxa als dos costats de l'Atlàntic, principalment amb la publicació als Estats Units de l'*Emergency Planning and Community Right to Know Act*, dintre de la *Superfund Amendment and Reauthorization Act* (SARA), i a Europa amb la Directiva SEVESO (creada al 1982 en resposta a l'accident a la ciutat italiana del mateix nom, però modificada i ampliada després de la catàstrofe de Bhopal).

D'alguna manera, la comunicació de risc es va convertir en una obligació per a les indústries petroquímiques afectades en motiu de la creixent imposició de normes i lleis. Alguns autors consideren que la informació que es feia pública a través de les noves lleis es podia convertir en un perill en sí mateixa ja que afectaria a la imatge de la mateixa indústria tot fent-la més vulnerable. En conseqüència les corporacions es van tornar *ecològiques* i proactives. El control de la informació i la millora de la imatge van passar a ser tan importants com el control dels mateixos riscos. La nova estratègia de les corporacions passava no només per afegir-se voluntàriament a les crides de major seguretat en les seves instal·lacions, sinó per fer ús de la comunicació de risc com una eina pròpia avantatjosa:

Following Bhopal and the enactment of right-to-know legislation, the loss of legitimacy led to destabilization of the authority of the chemical industry and to increased environmental uncertainty for companies that previously had not had to deal with risk stakeholders. With this loss of legitimacy and increased environmental uncertainty, some corporations feared for their survival. Risk communication was a tool to increase legitimacy, thereby decreasing uncertainty and potential impact on resources (Chess, 2001:184)

La indústria va reaccionar, en un primer moment, a través de la *Chemical Manufacturers Association* (CMA) la qual va organitzar el *Community Awareness and Emergency Response Program* amb el què animava als membres de l'associació a treballar amb les comunitats per aconseguir una millor consciència sobre els riscos químics i una millor resposta en cas d'emergència. Posteriorment la CMA va adoptar el *Responsible Care Program*, desenvolupat inicialment per la *Canadian Chemical Producer's Association*, que es convertia en la guia i codi de conducta de les empreses per comunicar sobre el risc. D'aquesta manera, Chess considera que els accidents van ser el *catalitzador* per intensificar l'hostilitat i desconfiança del públic, i, al mateix temps, la comunicació de risc va esdevenir el mecanisme per evitar la pèrdua de legitimitat i assegurar la supervivència de la indústria (Chess, 2001:182).

Malgrat aquest posicionament defensiu inicial, es reconeix que una vegada posada en marxa aquesta estratègia, la indústria es va convertir en la impulsora d'un marc en el qual la comunicació de risc passa a ser un tema propi i particular de les corporacions.

The chemical industry has responded to these new initiatives by launching its own program on Responsible Care. It started in the United States in the mid 1980s and has been extended to all OECD countries since then. The goal is to make health, safety and the environment part of decision making culture within the company and beyond. The Responsible Care Program includes emergency response plans, community advisory panels and local emergency planning committees. It addresses environmental protection, occupational health, product stewardship and communication with public. (Renn & Kastenholz, 2000:30)

Per tant, les pràctiques de la indústria química es convertiran en un altre dels factors de desenvolupament del camp de la comunicació de risc. Els plantejaments de les corporacions davant de l'estratègia a seguir seran molt variats. El nou escenari deixava obert un ampli ventall de possibles respostes a adoptar: ens trobem estratègies centrades en persuadir a la població, altres que cerquen la col·laboració amb les comunitats o, d'altres que utilitzen aquesta col·laboració com a excusa per millorar la persuasió envers el públic (Chess, 2001:184). Per tant les estratègies seran múltiples i diverses, no sempre demostrades amb resultats clars i amb un paper important del mimetisme com a forma de decidir o desenvolupar les respostes de la indústria. Una vegada que aquest terme entra en les agendes de les corporacions es produeix un comportament d'imitació força remarcable.

Aquesta dimensió corporativa de la comunicació de risc es centrarà principalment en solucionar els problemes des del punt de vista de la indústria. Els plantejaments estratègics prevaldran sobre altres aspectes. L'objectiu principal de les indústries és aconseguir reduir al mínim les *pèrdues* ja siguin a nivell econòmic o d'imatge (Baram, 1989:101). En aquest marc, les corporacions necessitaven d'experts en comunicació de risc resultant de l'augment de la informació sobre seguretat i contaminació que començava a estar a disposició de les organitzacions mediambientals, els sindicats o les comunitats afectades (Fortun, 2004:284), lògicament produïda també per l'impuls dels nous marcs normatius.

Però també hem de tenir en compte que aquest desenvolupament de la Comunicació de Risc dintre de les organitzacions, no és només resultat de la necessitat de complir unes normes o lleis específiques, per un costat, o com una estratègia de relacions públiques

dirigida a defensar la seva imatge i legitimitat, per l'altre. Els estudis de Palenchar i Heath (Heath *et al.*, 1998; Heath & Palenchar, 2000; Palenchar & Heath, 2007) s'han interessat pels resultats d'una comunicació de risc estratègica des de les indústries, relacionada amb les tècniques de relacions públiques, i com aquestes intervenen en la millora de la percepció del risc de les comunitats, tot recuperant la imatge de les empreses mitjançant la construcció (o reconstrucció) de la confiança dels públic. Fins i tot, s'ha plantejat la possibilitat de crear un model conjunt en el qual poder integrar la comunicació de risc i la comunicació de crisi a partir de les Relacions Públiques com a marc aglutinador (Palenchar & Wright, 2007).

Aquest model parteix de la base segons la qual les relacions públiques serveixen a les organitzacions per entendre les diferents cultures existents i aprendre a gestionar les seves relacions amb elles. Per tant, la comunicació de risc i de crisi poder servir per construir, mantenir i gestionar les relacions amb cultures múltiples abans, durant i després d'una crisi. D'aquesta manera, la comunicació proactiva del risc pot servir per entendre les diferents sensibilitats que cadascun dels actors manifesten a l'hora de construir-lo i gestionar-lo. En esdevenir una eina per millorar i reforçar les relacions amb els públics clau, es crea un diàleg que legitima i adreça la gestió, les polítiques i la pròpia comunicació del risc vers les relacions públiques enteses en un sentit democràtic molt ampli (Palenchar & Wright, 2007:375).

2.1.3 La Comunicació de Risc com a *pràctica* informativa

Com hem constatat, les primeres aproximacions a la comunicació de risc van estar centrades en aconseguir que la població entengués i acceptés els processos científics d'avaluació del risc, superant d'aquesta manera les visions *irracional*s que es generaven sobre determinats riscos entre els públics llecs. Això va comportar que la pràctica de la comunicació de risc estigués vinculada estretament a la recerca sobre percepció del risc. Tanmateix, aquestes pràctiques planificades a tal efecte no sempre aconseguien el seu objectiu, fins i tot produïen els efectes contraris. D'altra banda, des de les institucions es considerava que els conflictes derivaven d'una errònia comunicació. En primer lloc, perquè la informació no arribava de la manera desitjada, o, altrament, perquè no s'assolia la funció pedagògica que s'esperava de la

comunicació. Tot plegat partint de la premissa que una població més informada i millor *educada* esdevé més racional i tolerant.

El desplegament de tots aquests problemes, reforçats per les aproximacions a la comunicació de risc des de les necessitats dels reguladors i la indústria, portaran a una gradual institucionalització i professionalització del camp. La comunicació de risc començarà a ser el camp de treball de consultors, assessors i experts centrats en trobar la millor manera de construir i transmetre el missatge sobre el risc.

En aquest sentit, la comunicació de risc es desenvoluparà en diferents manuals⁶ amb consells tàctics per al *bon comunicador* que postulen la principal visió d'aquest camp com una comunicació *pràctica* i *estratègica* centrada en l'efectivitat. Des d'aquest punt de vista una definició desitjable de comunicació de risc passa a ser:

Risk Communication is the process of communicating responsibly and effectively about the risk factors associated with industrial technologies, natural hazards, and human activities. (Leiss, 2004:401)

Per tant, la preocupació dels principals encarregats de la Comunicació de Risc segons aquests plantejament (administracions i empreses) rau en trobar les eines necessàries per aconseguir dur a terme la comunicació de manera efectiva, sempre segons les seves prioritats, encara que aquesta definició inclou també la variable ètica de *responsabilitat*. Així, un exemple d'aquesta fase és el manual de Covello i Allen (1988) *Seven Cardinal Rules of Risk Communication* pensat per donar directrius i consells a tots aquells comunicadors que pretenguin aconseguir una comunicació efectiva, sempre pensada des del punt de vista de la necessitat de *persuadir* l'audiència mitjançant tècniques per explicar-se millor o per utilitzar fonts creïbles de manera més efectiva.

D'una altra banda, es considera que la informació és la solució per superar les visions crítiques del públic basades en *idees errònies*. Per tant, la millor manera de superar l'*esquerda* entre la visió dels tècnics i la del públic és donant la informació correcta i necessària per superar el *knowledge gap* tot transformant la informació en càlculs, probabilitats i dades científiques. Aquest enfocament situa l'audiència com a mera

⁶ Com exemple, podem trobar una recopilació organitzada per a professionals de la indústria a (Fisher *et al.*, 1995).

consumidora d'una informació que ha estat creada anteriorment i en la qual no ha tingut l'opció de participar. L'avaluació del risc resta així separada de la comunicació de risc, i aquesta només es produeix com una fase final de difusió de resultats amb un caràcter marcadament instrumental.

Aquest plantejament de la comunicació de risc estava més preocupat en analitzar els diferents efectes que sobre la capacitat cognitiva o la confiança que les audiències experimentaven respecte dels formats de la comunicació, les tècniques comunicatives, les possibilitats de la tecnologia, etc.

El problema fonamental parteix de la base que aquestes comunicacions són neutrals, objectives i sense interessos amagats, basant-se en un *comunicador altruista* i infravalorant les perspectives i coneixements dels receptors (Weyman & Kelly, 1999:25). Normalment es considera com una tècnica desenvolupada per un comunicador independent que ha d'influir en una audiència determinada. S'oblida, en la majoria de les ocasions, la resta d'indicadors i condicionants que influeixen en el procés. Aplega doncs, un punt de vista *educacional* i *tecnocràtic* de la comunicació de risc.

Grabill i Simmons (1998:429) consideren que darrere d'aquesta manera de plantejar la comunicació subsisteix la idea de *poder* basada en la jerarquia generada per dos grans grups, els experts i els científics, que imposen la seva manera de veure el món i la generació de coneixement superior. Aquests dos grups es presenten normalment com si fossin homogenis i universals, amb la capacitat d'entendre el món i explicar-lo al públic. Aquesta visió tradicional de la ciència s'assenta en la *dominació* de determinats grups socials, no únicament des d'un punt de vista de control, sinó per la manca de possibilitats de la resta d'actors per poder participar en determinades situacions que tenen a veure amb la seva vida quotidiana i que només són aprehensibles des de la superioritat del coneixement expert.

En definitiva, des del punt de vista de la comunicació institucional, el problema fonamental esdevé *com* dur a terme aquesta relació amb la resta d'actors de la manera més efectiva, tot cercant aquells elements pràctics que permeten millorar la comunicació. Però, aquestes primeres aproximacions a la comunicació de risc no disminüen els conflictes entre la percepció pública i l'avaluació tècnica del risc. Malgrat centrar els

esforços en intentar *explicar* la visió científica a la societat, aquesta reaccionava amb desconfiança i confrontació.

Això va portar a plantejar la pràctica de la comunicació de risc de maneres diferents, per tal d'evitar i superar aquesta oposició sorprenent, afegint les noves dimensions que la pròpia comunicació de risc anava introduint (drets ciutadans o diferents maneres de definir el risc, per exemple). És molt recurrent a la literatura sobre Comunicació de Risc citar les 7 fases en que Fischhoff (1995) va classificar el desenvolupament dels processos de comunicació institucional del risc, centrats en una perspectiva estratègica i instrumental. Allò palpable és la transició de la visió més estricta de l'avaluació del risc i la transmissió d'aquesta al públic, a noves formes comunicatives, encara que sempre dintre dels objectius específics dels actors institucionals:

- 1) Tot el que hem de fer és aconseguir els números correctes.
- 2) Tot el que hem de fer és transmetre els números al públic.
- 3) Tot el que hem de fer és explicar el significat d'aquests números.
- 4) Tot el que hem de fer és mostrar al públic que han acceptat riscos similars en el passat.
- 5) Tot el que hem de fer és mostrar al públic que es tracta d'un bon acord per a ells.
- 6) Tot el que hem de fer és ser amables amb ells.
- 7) Tot el que hem de fer és fer-los *socis (partners)*.
- 8) Tot el que hem de fer és tot l'anterior.

Aquesta manera de fer és una clara demostració de les primeres fases de la Comunicació de Risc. En els punt 1 i 2 es centra en l'avaluació del risc (*els números*) i en la transmissió d'informació a la població sobre la mateixa. A partir del punt 3 ja comença a utilitzar el terme *explicar*, fer entendre al públic la visió dels experts i científics per superar les seves *suposicions errònies*. La missió dels comunicadors de risc consisteix en superar la barrera existent entre el coneixement expert i el dels públics. Fischhoff especifica que el reconeixement d'aquestes fases per part de les organitzacions els permet començar en estadis superiors i no reproduir els errors de les fases prèvies.

Aquesta visió voluntarista ha estat treballada i interpretada per diversos autors. El més citat per la literatura acadèmica és Leiss (1996) que es refereix al desenvolupament de la

Comunicació de Risc com un procés evolutiu, el qual es pot resumir en tres fases clarament diferenciades i creixentment complexes:

1a Fase (1975-1984): És la fase de l'optimisme i confiança en la capacitat dels científics i dels experts en avaluar i gestionar el risc de manera efectiva. El risc es converteix en un concepte *real* i per tant calculable que resta en mans dels experts, els quals són "*obertament despectius cap a les creences sobre el risc de les audiències a les quals s'estan dirigint*" (Leiss, 1996:89).

2a Fase (1985-1994): En aquesta segona fase la Comunicació de Risc ja no és una mera transmissió d'informació sobre les seves probabilitats, sinó que passa a convertir-se en una estratègia persuasiva encarregada de fer *entendre* al públic el punt de vista exacte i correcte sobre el risc. Leiss argumenta que durant aquesta etapa el punt de referència per a la Comunicació de Risc eren les tècniques del màrketing, depurades durant dècades per aconseguir els objectius desitjats en una audiència específica. Per tant, es centrava en unes tècniques i habilitats pròpies del contingut, el procediment i el comunicador per aconseguir que el públic entengués i acceptés les característiques objectives del risc.

3a Fase (a partir de mitjans dels anys 90): Aquesta fase comença amb el reconeixement de què la manca de confiança és un element permanent i continu en els temes relacionats amb el risc i que, per tant, les tècniques basades en la persuasió no són suficients per superar els problemes inherents a aquest conflicte. Es comencen a tenir en compte les dimensions socials i culturals dels públics per localitzar aquells elements que els hi preocupen, més enllà dels elements intrínsecs del risc. Considera que per a què aquesta fase es completi és necessari un compromís de responsabilitat per part de les organitzacions gràcies a les quals es permeti recuperar la credibilitat davant del públic.

Aquestes classificacions demostren les complexitats i l'ampli nombre de dimensions amb les quals s'ha hagut d'enfrontar un camp en continu desenvolupament i en curt període. La comunicació de risc en les seves primeres formulacions no va albirar l'abast i possibilitats del seu propi camp d'exploració i de llurs implicacions profundes.

Malgrat que aquestes taxonomies representen un primer pas per ordenar i classificar les diferents fases en què la comunicació de risc es desplega, no podem acceptar que això es va produir d'una manera tan estructurada. L'evolució i desenvolupament de la dimensió pràctica de la comunicació de risc s'ha produït a diferents velocitats i en diversos moments o etapes superposades, en forma de marxos cap endavant o cap endarrere i amb una barreja d'objectius, visions i formes d'aproximar-se a la Comunicació de Risc en totes elles.

Una evolució lineal de la pràctica de la comunicació de risc ens duria a una anàlisi enganyosa. Una aproximació superficial ens acosta a la idea que les necessitats del camp apareixen a remolc de les pràctiques endegades, quan, ans al contrari, són les pràctiques les que han anat retrocedint per recuperar conceptes teòrics treballats anteriorment i solucionar els problemes que retroben de bell nou. El objectius segmentats i instrumentals, resultants d'entendre la comunicació de risc únicament com una pràctica estratègica, llastra el desenvolupament teòric del camp en no oferir resultats consistents fonamentats en una base teòrica de referència consolidable.

Risk communication as a practical tool is becoming ever more popular. Risk communication consultancies are emerging worldwide to deal with issues ranging from reputational risk to crisis management. The theoretical and conceptual framework supporting such risk communication tools has developed comparatively slower. We still hear consultants talking about dialogue or participatory risk communication and management as if it were something new and innovative, despite the fact it was described and discussed in an excellent National Research Council volume more than 13 years ago and has been the topic of many subsequent thoughtful summaries and extensions. (Bostrom & Löfstedt, 2003:241)

Els resultats de les pràctiques estratègiques de comunicació de risc no sempre han aconseguit els objectius perseguits i tampoc han creat una base consolidada de proves empíriques que els sustentin. Les *millors pràctiques* no sempre han assegurat l'èxit dels esforços comunicatius ja que moltes de les variables que influeixen en l'èxit no sempre romanen sota el control dels professionals (Bier, 2001:140). Per exemple, les reaccions del públic no sempre han de tenir relació amb el risc en sí, la informació divulgada o els formats d'aquesta, sinó amb molts altres factors. En algunes ocasions el públic pot demandar una actitud dels gestors o generadors del risc més que una informació real. En altres poden rebutjar la informació per raons relacionades amb la percepció i desconfiança en la font o per un historial de pràctiques informatives poc transparents o creïbles. D'altra banda, el públic pot respondre amb desinterès i apatia si es considera en

una posició d'inferioritat o amb manca de possibilitats d'actuar i intervenir, o si percep que les seves preocupacions no són preses en consideració a l'hora de gestionar el risc (Espluga *et al.*, 2007).

Malgrat tot, en una revisió bibliogràfica duta a terme al 2001 (Bier, 2001) s'arribava a la conclusió que la majoria de la literatura analitzada es centrava en cercar les millors tècniques per a establir una comunicació de risc *efectiva*. En conclusió, el problema radica en una visió instrumental de la comunicació, empobridora i incapacitada per generar coneixement acumulatiu sobre la complexitat creixent dels processos de comunicació de risc.

2.1.4 La comunicació de risc com a camp d'estudi

Des de mitjans dels anys 70 fins finals dels anys 80 del segle XX els estudis sobre el risc i la seva avaluació van rebre un important impuls a través de la creació als EE. UU. de diverses publicacions científiques sobre el tema (*Risk Analysis*, 1981; *Journal of Risk and Uncertainty*, 1988, per exemple), així com de centres acadèmics i de recerca (*Institute for Risk Analysis*, 1978; *Institute for Risk Research*, 1982; *Center for Risk Management*, 1987) i associacions professionals (*Society for Risk Analysis*, 1981)⁷.

Dintre d'aquest procés de desenvolupament dels estudis sobre el risc, el terme *comunicació de risc* possiblement va ser utilitzat per primera vegada al 1984 (Leiss, 1996:86). Des de llavors, autors de diverses disciplines (enginyeria, psicologia, sociologia, antropologia, ciència política, etc.) van començar a treballar el tema des de les seves pròpies perspectives. L'aparició del camp d'estudi de la comunicació de risc es fa patent en l'augment quantitatiu d'articles sobre el tema apareguts des de mitjans dels anys 80. En un anàlisi de 349 articles sobre la comunicació dels riscos medi ambientals i tecnològics apareguts en 183 *journals* entre l'any 1988 i l'any 2000 podem veure com es passa dels 46 articles apareguts entre 1988-1992, als 136 entre 1993 i 1996, i els 167 entre 1997 i 2000 (veure taula 2.1).

⁷ Per veure una recopilació àmplia d'aquesta tendència consultar (Golding 1991).

Entre els anys 1988 i 2000, nou revistes acaparen el 29,79% dels articles publicats (veure taula 2.3). Més tard apareixeran noves publicacions com *Human & Ecological Risk Assessment* (1995) o *Journal of Risk Research* (1998). Dins de les que es dediquen a treballar especialitzadament el tema de la comunicació de risc trobem una barreja de revistes orientades a l'estudi del risc, revistes sobre salut o medi ambient, i revistes científiques i tècniques. Aquesta fragmentació en diferents perspectives també és visible en l'amplitud d'afiliacions disciplinàries dels autors que s'aproximen al tema, les quals van des de les més tècniques fins a les més pròximes a les ciències socials (veure taula 2.3).

Per tant, la comunicació de risc es converteix en el camp d'estudi de diferents aproximacions que apareixen segmentades i, moltes vegades, aïllades. Des del moment de la seva aparició, les principals revistes especialitzades existents en l'estudi del risc van començar a publicar articles científics sobre el tema. Una de les principals publicacions, *Risk Analysis*, començà a difondre articles amb l'objecte d'estudi *comunicació de risc* a partir de l'any 1986, convertint-se a partir d'aquest moment en una part important dels seus continguts (veure taula 2.2). És interessant ressenyar com dos dels temes més reiterats des de 1981 són l'*acceptabilitat* i la *percepció* del risc, als quals, com ja hem dit, anirà molt lligada la recerca primerenca en l'àmbit de la comunicació de risc.

Si ens fixem d'una manera més detallada en les paraules clau dels articles que treballen el tema de la Comunicació de Risc (veure taula 2.1) podem observar que les principals aproximacions l'estudien com:

- Una activitat comunicativa: des de com representen el risc els mitjans de comunicació, fins com implementar les millors pràctiques de propaganda i persuasió, o com implicar i millorar la participació del públic.
- La comunicació d'un risc específic: comunicar què i com pot ser el risc químic, l'ús abusiu dels pesticides, l'anàlisi dels límits de la pol·lució, etc.
- L'estudi de la percepció: determinar com funcionen els mecanismes de construcció de la percepció del risc.

- La investigació dels efectes: l'anàlisi de les conseqüències dels riscos sobre la salut, la seguretat o l'economia.
- L'anàlisi del risc: la recerca relacionada amb el càlcul del risc, l'avaluació dels efectes segons l'exposició a determinats riscos, la monitorització del risc, etc.
- Planificació de les polítiques públiques: les polítiques del risc es refereixen a la legislació, polítiques de gestió i planificació del risc.
- L'estudi del processament de la informació: com funcionen els comportaments i reaccions dels individus, com es produeix el canvi de les actituds davant del risc, la prevenció, etc.
- Finalment, es refereix a altres aspectes que no entren en les classificacions anteriors com la salut animal o la seguretat.

A partir de la taula 2.3 podem observar com l'estudi de la comunicació de risc en aquest període està dominat per un petit nombre d'autors. Els 12 autors més productius van publicar el 18% dels articles i van acaparar el 50% de les citacions entre 1988 i 2000 (veure taula 2.3). En un inici els científics més reconeguts que treballaven la percepció del risc (Slovic, Fischhoff), són els autors que acaparen la majoria d'articles publicats sobre Comunicació de Risc i, a més a més, són els més citats en la resta de treballs. Però, a mesura que les teories sobre les dimensions socioculturals del risc van prenent força, noves perspectives i autors es van obrint camí en l'ampliació de l'estudi d'aquest camp.

Plough i Krinsky (1987) consideren que la perspectiva d'aproximació a la comunicació de risc des dels punts de vista de la sociologia i l'antropologia, afegint les dimensions socioculturals del risc, va començar a produir canvis en la manera d'estudiar el conjunt del camp. L'avaluació, interpretació, comunicació i resposta al risc es van començar a examinar dintre del seu context social com a pas previ per arribar a tenir una comprensió més ajustada del factors implicats.

Taula 2.1:Quantitat d'articles sobre comunicació de risc i paraules clau entre 1988 i 2000 (n= 349 articles)

Període	Número d'articles	% del total	Comunicació de Risc	Tipus de risc	Actituds i percepcions	Conseqüències del risc	Recerca	Política del risc	Conducta	Altres aspectes
1988-1992	46	13,18%	23%	28%	15%	6%	2%	8%	2%	17%
1993-1996	136	38,97%	35%	19%	11%	9%	8%	4%	2%	12%
1997-2000	167	47,85%	28%	22%	12%	10%	6%	5%	3%	14%
Total	349	100%	31%	21%	12%	9%	6%	5%	3%	14%

(Font: a partir de Gurabardhi *et al.*, 2004)

Taula 2.2: Articles publicats a *Risk Analysis* segons els temes més reiterats entre 1981-1990 (n=73 articles)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Comunicació de Risc	---	---	---	---	---	4	2	6	9	4
Acceptabilitat del risc	5	1	3	2	1	2	5	2	1	3
Percepció del risc	2	4	3	2	1	1	---	4	3	3
Total	7	5	6	4	2	7	7	12	13	10

(Font: a partir de Golding, 1992:51)

Taula 2.3: Resum de la producció científica sobre Comunicació de Risc des de 1988 fins al 2000 (n= 349 articles)

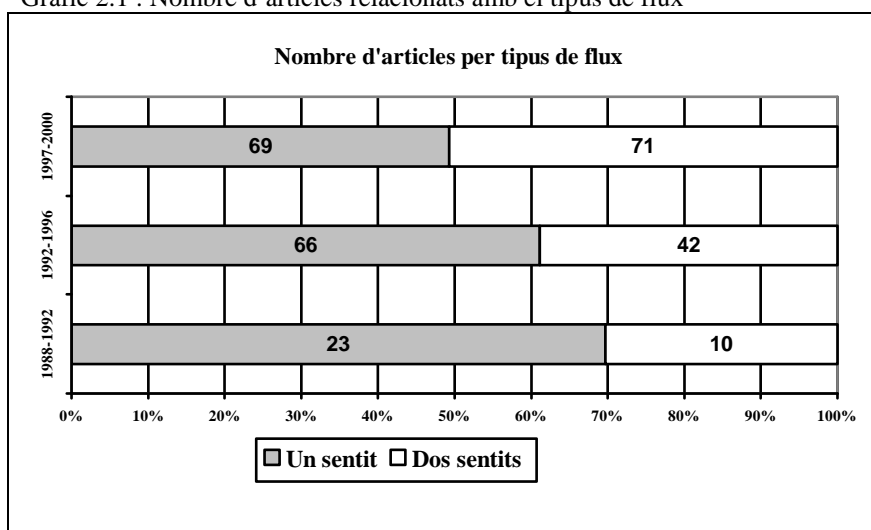
Autors més productius	% d'Articles	Autors més citats	Any de l'article	% de cites	Revistes més rellevants (any d'inici de la publicació)	% d'Articles	Principals afiliacions disciplinàries dels autors	% d'Articles
Slovic, P.	3,15%	Slovic, P.	1993	7,83%	<i>Risk Analysis</i> (1981)	12,03%	Humanitats i ciències socials	24,64%
Fischhoff, B.	2,87%	Kraus <i>et al.</i> ,	1992	5,55%	<i>American Journal of Industrial Medicine</i> (1980)	4,30%	Ciències de la vida	19,77
Frewer, L.	2%	Dake	1992	3,12%	<i>Journal of Hazardous Materials</i> (1976)	3,44%	Organitzacions governamentals	13,47%
Petts, J.	1,72%	Fischhoff	1995	3,04%	<i>Radiation Protection Dosimetry</i> (1981)	2,29%	Tècnica / Enginyeria	12,89%
Bord, R.	1,15%	Kasperson	1992	2,66%	<i>Health Physics</i> (1958)	2%	Laboratoris o organitzacions privades	9,17
Covello, V.	1,15%	Rose	1997	2,66%	<i>Journal of Occupational and Environmental Medicine</i> (1959)	1,72%	Centres interdisciplinars	8,31%
Gutteling, J.	1,15%	Bostrom <i>et al.</i> ,	1994	2,13%	<i>Environmental Health Perspectives</i> (1972)	1,43%	Organitzacions científiques	0,57%
Howard, C.	1,15%	Peters and Slovic	1996	1,90%	<i>Human & Ecological Risk Assessment</i> (1995)	1,43%		
McCallum, D.	1,15%	Read <i>et al.</i> ,	1994	1,90%	<i>Environmental Science & Technology</i> (1967)	1,15%		
O'Connor, R.	1,15%	Vaughan & Nordenstam	1991	1,90%				
Renn, O.	1,15%	Peters <i>et al.</i> ,	1997	1,75%				
		Steward & Martin	1994	1,67%				
		Frewer <i>et al.</i> ,	1996	1,60%				
Total	17,76%	Total		37,8%	Total	29,79%	Total	88,83%

(Font: a partir de Gurabardhi *et al.*, 2004)

Però malgrat les definicions àmplies de Comunicació de Risc que van aparèixer a finals dels anys 80 i el canvi cap al risc entès com una variable socialment construïda, el desenvolupament de la comunicació de risc com a camp d'estudi ha anat, en molts casos, separat del seu funcionament com a pràctica comunicativa. Molts conceptes teòrics es van començar a desenvolupar a mitjans dels anys 80 (la importància de la confiança, la participació i implicació dels *stakeholders*, la comunicació en doble sentit, la interacció entre múltiples actors o la rellevància de tenir en compte les preocupacions i valors del públic en tota la seva extensió).

A la quantificació de la producció científica sobre la comunicació de risc entre 1988 i 2000 (veure gràfics 2.1, 2.2 i 2.3) podem comprovar no només com augmenta el nombre d'articles que tenen aquest objecte d'estudi, sinó l'evolució dels conceptes teòrics i pràctics associats.

Gràfic 2.1 : Nombre d'articles relacionats amb el tipus de flux

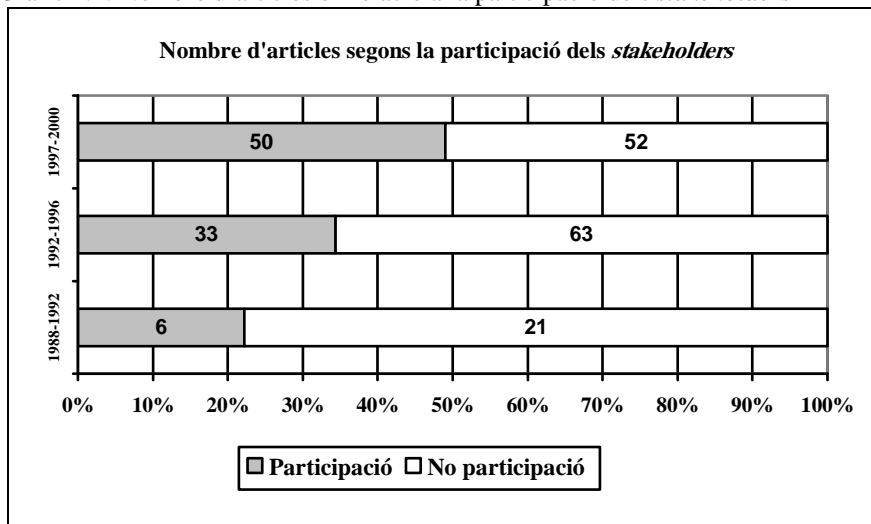


(Font: elaboració pròpia a partir de Gurabardhi *et al.*, 2005)

Per exemple, al gràfic 2.1 podem veure el nombre d'articles publicats segons els tipus de flux comunicatiu. En primer lloc podem observar com durant aquest període de temps el nombre d'articles ha augmentat de 33 entre l'any 1988 al 1992, a 140 entre 1997 i 2000. Però també ens mostra com ha anat guanyant cada vegada més espai la consideració de la comunicació de risc com una pràctica bidireccional, d'anada i tornada, per damunt de les aproximacions més verticals i tecnocràtiques.

El mateix succeeix a la gràfica 2.2 amb el concepte de participació dels interlocutors. El nombre d'articles que tenen a veure amb aquesta manera de plantejar-se la comunicació de risc ha crescut de manera exponencial en només 12 anys. En tan poc temps s'han quintuplicat passant de 6 a 50.

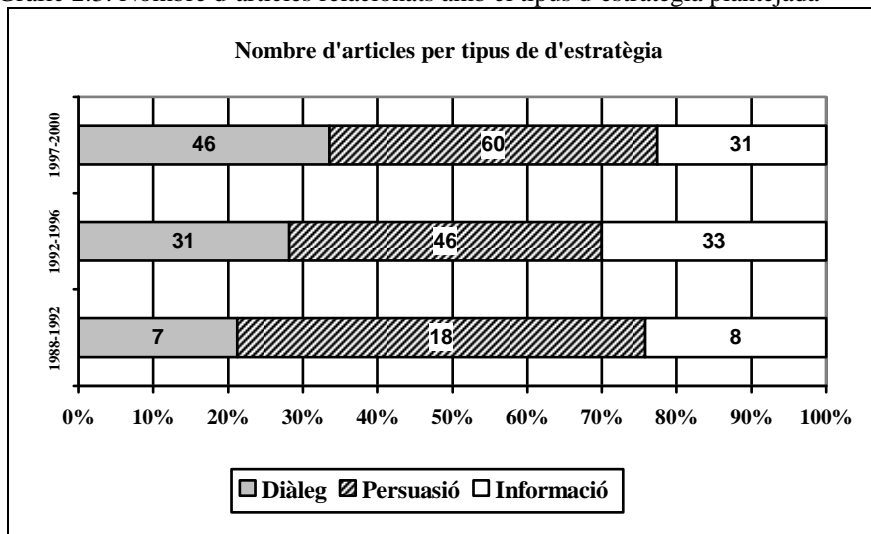
Gràfic 2.2: Nombre d'articles en relació a la participació dels *stakeholders*



(Font: elaboració pròpia a partir de Gurabardhi *et al.*, 2005)

Finalment, a la gràfica 2.3 observem com el diàleg s'ha convertit en una pràctica cada vegada més reconeguda dintre de les estratègies possibles, equiparant-se a la persuasió i a la informació.

Gràfic 2.3: Nombre d'articles relacionats amb el tipus d'estratègia plantejada



(Font: elaboració pròpia a partir de Gurabardhi *et al.*, 2005)

Malgrat tot, en tots tres gràfics també podem veure com les noves aproximacions conviuen amb les concepcions tradicionals (flux unidireccional, no participació o estratègies persuasives). A la gràfica 2.1, per exemple, observem com dels 140 articles que es van publicar sobre comunicació de risc entre 1997 i 2000 relacionats amb el tipus de flux, 69 encara el consideren com una transmissió en un únic sentit. Encara més, a la gràfica 2.3 veiem com la persuasió continua sent l'estratègia que més articles acapara.

D'aquesta manera, ens trobem amb un camp d'estudi al que s'han aproximat múltiples disciplines des dels seus propis punts de vista (enginyeria, ciències de la vida, psicologia o sociologia). D'altra, un conjunt de conceptes contradictoris que conviuen a l'hora i serveixen per explicar els mateixos processos. Finalment, una desconexió entre les aplicacions pràctiques i el desenvolupament teòric del camp. Això ha portat a que, fins i tot ara, no hagi existit una teoria conjunta àmpliament reconeguda i sovint manquen estudis empírics per fonamentar aquesta ineludible abstracció conceptual (Bostrom & Löfstedt, 2003; Löfstedt & Perri, 2008).

La visió pràctica encara és avui una de les principals preocupacions de bona part dels treballs sobre Comunicació de Risc. Per l'altra, la mateixa multidisciplinarietat de les aproximacions ha dut a una fragmentació i manca de claredat.

As a result, the field of risk perception and communication research paradoxically remains in a state of frenetic and diverse activity but weak in theoretical and methodological maturity (Löfstedt & Perri, 2008:142)

Ja als primers temps, Otway & Wynne (1989:141) alertaven sobre que el paradigma de la comunicació de risc es situava en suposicions sense examinar i articular sobre qui està comunicant què, a qui i en quin context. El que ha acabat succeïnt és que la recerca en aquest camp està lluny de produir resultats empírics definitius i en molts casos ha estat considerada més com una acumulació d'aptituds que com una ciència. La literatura s'ha desenvolupat de manera segmentada i, de vegades, contradictòria, relegant la comunicació de risc a una eina pràctica en mans dels interessos disciplinaris i objectius parcials i segmentats.

2.2 Dimensions parcials i confusions conceptuals

Els orígens dispersos i la professionalització fragmentada de la comunicació de risc ha servit per abonar la confusió entre els àmbits i definicions de diversos termes que, encara que relacionats, no signifiquen ni impliquen el mateix. Comunicació de risc, d'emergència o de crisi han estat utilitzats en molts casos com a sinònims, malgrat que cadascun d'ells mostra un aspecte d'un procés molt més ampli. Un exercici necessari és diferenciar-los clarament, acotant les fronteres entre els uns i els altres, per poder clarificar-ne el seu ús.

Partint de la base que comunicació de risc fa referència a un procés complex d'intercanvi d'informacions i missatges sobre el risc, una primera definició clàssica i molt completa podria ser la següent:

Any purposeful exchange of information about health or environmental risks between interested parties. More specifically, risk communication is the act of conveying or transmitting information between parties about (a) levels of health or environmental risks; (b) the significance or meaning of health or environmental risk; or (c) decisions, actions, or policies aimed at managing or controlling health or environmental risks. Interested parties include government, agencies, corporations, and industry groups, unions, the media, scientists, professional organizations, public interests groups, and individual citizens (Covello *et al.*, 1986:172)

Dintre d'aquest procés d'intercanvi de missatges i informació sobre el risc podem trobar diverses pràctiques i dimensions que formen part de la totalitat del procés, però no poden ser confoses amb aquest.

Un primer intent de classificació rau en tenir en compte el contingut temàtic. Els riscos amb els quals s'ha d'enfrontar una societat són molt variats i amb característiques molt diferents tant per la seva font, les seves causes o la magnitud de llurs conseqüències: les catàstrofes naturals, els riscos als consumidors, els riscos a la salut, els riscos relacionats amb les tasques professionals, etc. En tots ells es plantegen situacions força diverses i necessitats d'actuació molt diferents. Per tant, la comunicació de risc pot organitzar-se segons el tema del qual tracti:

- La comunicació de riscos naturals.
- La comunicació de pautes de seguretat i higiene industrial.
- La comunicació de comportaments i respostes desitjables davant del risc.

- La comunicació al consumidor.
- La comunicació de riscos a la salut.
- La comunicació de riscos al medi ambient.
- La comunicació de riscos i crim.
- La comunicació de riscos relacionats amb l'economia.
- La comunicació de riscos tecnològics, sistèmics o industrials.

Tota aquesta enumeració temàtica obre dimensions i possibilitats molt diverses. Cadascun d'aquests escenaris poden ser abordats des de diferents disciplines i obren un ventall d'objectius no sempre compartits. Ja hem dit que el nostre interès es centra en la comunicació de riscos tecnològics i industrials, així que aprofundirem en les dimensions que sorgeixen d'aquesta tipologia específica.

En un primer moment, la comunicació es pot produir de manera *passiva*, només proporcionant-la en cas que algú la demani, o de manera *activa*, oferint la informació de manera proactiva. La comunicació passiva, per exemple, pot estar disponible en una pàgina web i, per tant, posada a disposició per a qualsevol que vagi a cercar-la. En canvi, la comunicació activa suposa la distribució d'informació a través de qualsevol mitjà que s'encarregui de fer-la pública amb la intenció de ser entesa per l'audiència (Wright, 2006:58).

Palenchar & Wright (2007:367) afirmen que la literatura sobre comunicació de risc distingeix entre dos tipus principals. La primera seria aquella centrada en *pràctiques comunicatives individuals*, molt apropiades per la comunicació de risc relacionada amb la salut i seguretat personal, i per suggerir receptes per canviar actituds i comportaments cap a una manera més saludable de viure. Un altre tipus de comunicació de risc implica tant a *grans organitzacions privades* amb activitats que suposen un risc per a les comunitats, com poden ser la indústria química o l'energia nuclear, com a les administracions o agències públiques encarregades de controlar i gestionar el risc.

Un altre intent per classificar els diferents tipus de comunicació de risc es centra en dividir-la entre els seus objectius possibles i els temes que pot tractar. En el quadre següent podem veure com els quadrants estan conformats per tres grans temes (medi

ambient, seguretat i salut) i tres tipus concrets de comunicació de risc (Lundgren & McMakin, 2004:3-5):

- Comunicació preventiva: comunicació en la qual el tipus de risc i la manera de gestionar-lo han estat determinats per la recerca científica i són acceptats per la majoria de l'audiència.
- Comunicació per al consens: comunicació per informar i animar els diferents grups a col·laborar per prendre decisions sobre com un determinat risc ha de ser gestionat, previngut o mitigat.
- Comunicació de crisi: comunicació que es produeix a partir d'un esdeveniment catastròfic sobtat per gestionar-lo efectivament i evitar conseqüències majors.

Taula 2.4: Exemples de tipus de Comunicació de Risc segons el tipus de risc i els seus objectius

	Medi Ambient	Seguretat	Salut
Comunicació preventiva	Ús segur de pesticides	Higiene industrial	Comunicació mèdica
Comunicació per al consens	Informes d'impacte ambiental	Planificació de la seguretat	Establiment de regulacions sanitàries
Comunicació de crisi	Desastres naturals o causats per l'home	Accidents industrials	Bioterrorisme o crisis sanitàries

(Font: elaboració pròpia a partir de Lundgren & McMakin, 2004:4)

Altres autors consideren que sota el paraigües de la comunicació de risc podem trobar un ampli ventall d'escenaris comunicatius possibles. Això ha generat que moltes vegades s'utilitzin diferents termes per definir-la, els quals només fan referència a una part específica de tot el procés. En aquest sentit podem distingir entre comunicació de risc, comunicació d'emergències i comunicació de crisi (Wright, 2006:9):

- Comunicació de risc: l'intercanvi d'informació sobre els riscos entre els responsables polítics i la resta de comunitats afectades o interessades.

- Comunicació d'emergències: centrada en la resposta i mitigació d'un esdeveniment determinat (hagi succeït o no) i dirigida cap a aquells que estan o poden estar afectats per aquest succés.
- Comunicació de crisi: esdevé quan un esdeveniment catastròfic ja s'ha produït i es fa necessària una informació i mesures de gestió immediates.

En molts casos, la comunicació de risc ha estat considerada com la fase final de tots aquests possibles escenaris, equiparant-la erròniament amb la comunicació de crisi. Encara que comparteixen alguns trets, principalment la producció de comunicació al voltant del risc, les diferències entre comunicació de risc, d'emergències i de crisi s'han de tenir en compte. El tret fonamental és que aquestes dues últimes formen part d'un procés de Comunicació de Risc més complex i complet, i només representen un escenari possible en un estadi particular.

Taula 2.5: Diferències entre comunicació de risc i comunicació de crisi

COMUNICACIÓ DE RISC	COMUNICACIÓ DE CRISI
Missatges per conèixer les probabilitats de les conseqüències negatives del risc i la forma de reduir-les. Implicant coneixements tècnics (<i>hazards</i>) i opinions o creences culturals (<i>outrage</i>)	Missatges sobre l'estat actual o les condicions d'un esdeveniment específic; magnitud, durada i mesures de control; causes, conseqüències i responsabilitats
Principalment persuasiu. Ex.: publicitat i campanyes públiques d'educació	Principalment informatiu. Ex: disseminació de notícies a través dels mitjans o de sistemes d'emissió d'avisos
Freqüent, rutinari	Infreqüent, no rutinari
Centrat en el missatge i l'emissor	Centrat en la situació i el receptor
Basat en què es coneix actualment. Ex.: projeccions científiques	Basat en què es coneix i què no es coneix
Llarg termini (precrisis). Preparació dels missatges. Ex.: campanyes d'experts i científics	Curt termini (crisis). Poca preparació. Ex.: capacitat de resposta
Mediat. Anuncis, fulletons, pamflets	Mediat. Conferències de premsa, notes de premsa, discursos, pàgines web
Controlat i estructurat	Espontani i reactiu

(Font: Reynolds & Seeger 2005:48)

La comunicació de crisi, per exemple, es dona de manera especial durant un curt espai de temps, després de produir-se un esdeveniment que trenca la normalitat. Aquest

succés no sempre té a veure amb un risc cap a la societat, sinó que pot estar relacionat amb incidents interns en qualsevol organització. El seu objectiu principal és proporcionar informació i prendre mesures de manera ràpida per reduir l'impacte i conseqüències negatives de la situació no desitjada sobre les organitzacions, les institucions o la població. Per això, alguns autors la relacionen de manera directa amb les pràctiques de les relacions públiques (Coombs, 1995; Palenchar & Heath, 2007):

This crisis communication role of public relations derives from the need for skilled communicators to strategically defend and explain the organization's position in the face of crisis-induced criticism, threat, and uncertainty. During crises, PR practitioners typically face a hostile and inquisitive press and provide accounts of what went wrong, why, and what is being done in response. (Reynolds & Seeger, 2005:46)

El que queda clar és que existeixen diferències importants que s'han de tenir en compte. La comunicació de risc, com es pot comprovar a la taula 2.5, és una pràctica que es produeix en un context de normalitat, s'allarga en el temps i no necessita que es produeixi cap esdeveniment especial. En aquesta classificació es considera la Comunicació de Risc com una estratègia comunicativa persuasiva per donar a conèixer els nivells *correctes* de risc. Però, com veurem en aquest treball, la Comunicació de Risc és quelcom més que una mera pràctica estratègica. Més aviat es tracta d'un procés comunicatiu entès d'una manera molt més àmplia no tan sols pels actors i pràctiques que hi participen, sinó per les implicacions socials que comporten.

El problema radica en què les visions més instrumentals han aprofundit principalment en la comunicació entesa com una estratègia davant de determinades situacions, ja sigui de crisi o emergència, oblidant la resta de possibilitats. La comunicació d'emergències i la de crisi s'haurien d'entendre com a parts d'un continu que s'estén en el temps i que ja comença amb la localització i definició dels tipus de riscos. El que fan aquests tipus de comunicació és complementar i superposar-se a altres processos comunicatius que també s'han de tenir en compte i que són complexos i duradors.

Es fa imprescindible aproximar-se al desenvolupament teòric i pràctic de la comunicació de risc per comprendre quines implicacions presenta. No obstant, la seva complexitat fa molt difícil estudiar-la en el seu conjunt. Tots els diferents aspectes que hem comentat s'han anat desenvolupant de diverses formes i en determinats moments, i seria impossible intentar fer una aproximació a totes les implicacions i vessants que

representen. El nostre propòsit no és apropar-nos a tots els tipus de risc o escenaris comunicatius, sinó centrar-nos en la comunicació dels riscos relacionats amb determinades tecnologies en entorns industrials i amb comunitats locals potencialment afectades.

Aquest esforç de delimitació ens exigeix una anàlisi sistemàtica i crítica de les definicions d'aquest camp, sovint amb fronteres poc precises.

2.3 Les definicions contradictòries de comunicació de risc

Com hem vist, la natura de la comunicació de risc és diversa i multidisciplinària, el que ha produït una gran fragmentació i confusió dintre del camp d'estudi. Aquestes manca de precisió són patents a l'hora d'aproximar-nos a les diferents definicions de comunicació de risc que existeixen. Totes elles descriuen un ampli rang d'activitats i determinen d'una manera o altra la manera d'assumir la seva funció. Les seves definicions ens diuen molt sobre el que es pretén o s'espera d'ella, per tant, ens permeten fer una primera anàlisi desemmascaradora d'aquestes preconcepcions.

Una manera tradicional d'entendre la comunicació de risc la planteja com la transmissió estratègica i intencional d'informació:

(...) an intentional transfer of information designed to respond to public concerns or public needs related to real or perceived hazards. Thus, risk communication incorporates tacit or explicit goals for targeted groups about specific events or processes. The information is channeled from experts to a general audience (Plough & Krinsky, 1987:6)

En canvi, una aproximació més àmplia, reconeguda en gran part per la literatura especialitzada, és la del *National Research Council* dels Estats Units. Aquest ens proposava plantejar-la com un veritable diàleg democràtic tot definint-la com:

An interactive process of Exchange of information and opinion among individuals, groups, and institutions. It involves multiple messages about the nature of risk and other messages, not strictly about risk, that express concerns, opinions, or reactions to risks messages or to legal and institutional arrangements for risk management. (National Research Council, 1989:21)

Aquesta delimitació àmplia demostra que el desenvolupament d'aquest camp es planteja, i es continua plantejant, de manera dicotòmica entre diverses aproximacions en les que

prevalen unes relacions de poder, objectius, imperatius o dimensions per damunt d'altres. La multidimensionalitat de la comunicació de risc es constata en els diferents enfocaments. Les seves definicions ens mostren com l'enfrontament entre les posicions extremes, fruit de l'amplitud del camp, mereixen ser clarificades conceptualment segons diversos paràmetres:

1) Segons el **tipus de fenomen**: Plough i Krinsky (1987) consideren que ens podem aproximar a la comunicació de risc des de dues aplicacions possibles:

- La definició *convencional*: es centra en la intencionalitat i la qualitat del missatge. Representa el seu ús institucional en la gestió del risc. Deixa de banda qualsevol element cultural o afectiu i es centra en els comportaments davant del risc i la seva naturalesa científica, per tant és una comunicació planificada i dirigida que s'interessa pels objectius dels actors institucionals, pel tipus i formats dels continguts i, per tant, per l'efectivitat finalista del procés.
- La definició *simbòlica*: pertany al terreny del risc com a construcció discursiva. En aquest cas es parla de qualsevol comunicació pública o privada sobre l'existència, naturalesa, forma, severitat o acceptabilitat del risc. Per tant, es tracta d'una definició molt àmplia que admet comunicacions intencionals o no, diferents emissors, amplitud (fins i tot, inexistència) d'objectius establerts, etc.

2) Segons les **relacions de poder** establertes: Per Grabill i Simmons (1998) podem distingir entre les diferents visions de les relacions jeràrquiques i de poder entre els experts i els no experts a l'hora de generar coneixement:

- L'aproximació *tecnocràtica*: entesa generalment com un flux d'informació tècnica dels experts cap al públic per tal d'educar o influir en aquest per a què interpreti el risc de la manera *correcta*. Aquesta visió pressuposa que la visió dels experts, producte d'un procés científic objectiu i neutre, és inequívoca i el públic l'ha d'entendre per tal de tenir una visió real del cas. No es tenen en compte elements que no estiguin relacionats amb l'avaluació específica del risc, com poden ser qüestions socials o de justícia, ja que són producte d'un *soroll* que només entorpeix el correcte flux d'informació. Una comunicació de risc efectiva és

aquella que aconsegueix transmetre la informació correcta al públic, el qual l'accepta i entén, persuadint-lo d'aquesta manera d'acceptar un risc o adoptar unes pràctiques específiques per mitigar-lo.

- L'aproximació *negociada*: es planteja una visió de la comunicació de risc molt més àmplia i democràtica. Per començar el flux de la mateixa ja no és en un únic sentit, sinó en ambdós, a més de convertir-se en un procés interactiu en el qual la col·laboració d'altres actors, més enllà dels experts, es considera fonamental per al conjunt del procés de comunicació. La informació sobre el risc ja no es centra únicament en elements específicament tècnics o científics, sinó que s'entén com una teranyina, una xarxa d'interaccions que permet l'intercanvi d'informacions, opinions i valors entre totes les parts involucrades.

3) Segons els **seus objectius**: Otway (1992) considera que les definicions es poden dividir segons els objectius cercats des d'un punt de vista més estricte o d'un molt més substantiu:

- Definició *funcional*: basada en l'objectiu dels experts de persuadir al públic no expert per validar la seva visió del risc mitjançant la producció d'informació efectiva.
- Definició *democràtica*: segons la qual la comunicació de risc no és un fi en sí mateixa, sinó que és un procés que permet millorar la qualitat de les relacions socials a través del diàleg i la participació.

4) Segons els **seus imperatius**: Wardman (2008) afirma que existeixen tres raons per fer atractiu i interessant iniciar processos de comunicació de risc. Aquests són:

- *Normatiu*: la comunicació de risc és allò correcte que cal fer per donar satisfacció al *right to know* del públic, promoure i garantir la llibertat informativa i per a què la societat estigui preparada davant de determinats riscos o pugui enfrontar-se amb major preparació a una emergència.

- *Instrumental*: és un mitjà o recurs que pot ser emprat per qualsevol individu o organització per assolir els seus objectius particulars.
- *Substantiu*: reconeix la comunicació de risc com un sistema per aconseguir millores en la comprensió i acceptació dels discursos dels altres i en la qualitat del coneixement disponible i compartit. Serveix per aconseguir un marc comú en la presa de decisions.

A mode de resum, totes aquestes definicions conflueixen, i tenen a veure, amb **el seu abast**:

- Definició **limitada**: informació sobre el risc planificada de forma professional dirigida a un públic objectiu.
- Definició **àmplia**: diàleg sobre el risc al qual tenen accés totes les parts interessades i que influeix en les seves actituds o decisions davant d'un risc específic.

Les implicacions i diferències entre totes aquestes definicions es poden classificar i resumir comunicativament mitjançant el següent quadre:

Taula 2.6: Diferències entre les definicions de la Comunicació de Risc

	Definició Limitada	Definició Àmplia
Objectiu	Funcional (persuadir, educar...)	Millorar les relacions socials
Emissors	Organitzacions i Professionals	Qualsevol individu o organització
Contingut	Informació tècnica	Elements socioculturals
Flux	Unidireccional i vertical	Interactiu i horitzontal
Receptors	Públic no expert	Qualsevol individu o organització

(Font: a partir de Plough & Krinsky, 1987)

Aquesta classificació en forma de contrast dicotòmic implica d'alguna manera una simplificació analítica de la complexitat inherent a aquest camp. La comunicació de risc s'ha mogut entre aquestes dues dimensions suposadament enfrontades, però, alhora, complementàries i indistingibles.

Els escenaris plantejats per les definicions limitades (convencional, tecnocràtica, funcional, normativa i instrumental) formen part inevitablement dels resultants de les definicions més àmplies (simbòlica, negociada, democràtica i substantiva). No és un conflicte entre posicions irreconciliables, sinó un posicionament estratègic de delimitació disciplinar. La següent taula, prenent el risc nuclear com a exemple, així ho expressa:

Taula 2.7: Visions dominat i crítica sobre la comunicació de risc

Objecte d'estudi	Qüestió principal	Visió dominant	Visió crítica
Energia nuclear	Per què algun públic s'oposa a l'ús pacífic de l'energia nuclear?	Desfer la seva imatge negativa relacionada amb l'ús militar.	Els vincles no poden ser separats: l'energia nuclear és intrínsecament perillosa.
	Quins coneixements erronis tenen els opositors?	Promocionar l'ús (comercial) de l'energia nuclear.	
	En quins aspectes es diferencien els pros i els contres?	Separar fets de valors: adequar-ho al coneixement tècnic.	Accentuar l'inevitable aspecte estimatiu de qualsevol posició.
Riscos tecnològics	Com són percebuts els riscos pel públic?	Demostrar l'esclatxa entre el risc objectiu i subjectiu.	Demostrar la complexitat dels judicis sobre el risc (experts vs. públic llec).
	Per què alguns riscos no són acceptats i uns altres passen desapercibuts?	Demostrar la irracionalitat de les respostes del públic a la tecnologia.	El <i>risc acceptable</i> sempre és un problema de decisió, ja sigui individual o col·lectiva.
	Quan pes ha de tenir la percepció pública del risc en la gestió política dels mateixos?	Millorar l'eficiència del procés regulador de presa de decisions.	Explorar les oportunitats per una major implicació del públic en la formulació de polítiques de regulació.
Riscos al medi ambient	Com comunicar els riscos al medi ambient?	Explicar la idoneïtat de la resposta normativa. El model emissor - receptor.	Desenvolupar una aproximació comunal a la incertesa. Acceptar les percepcions diferents com a legítimes.

(Font: elaboració pròpia a partir de Kasperson, 1991:2)

Vist d'una altra manera, les definicions poden situar-se atrapades entre aquelles visions més dominants i verticals, o aquelles altres que consideren la comunicació de risc des d'un de vista més crític (veure taula 2.7). Les primeres són una prova dels posicionaments tradicionals mentre que la segona mostra l'evolució del camp cap a posicions més àmplies i democràtiques. La comunicació de risc pot definir-se de manera estricta com una estratègia per aconseguir els objectius dels gestors del risc o, d'una forma més àmplia i ambiciosa, com una part indestruable dels processos democràtics de configuració del món en què habitem.

Però, malgrat el potencial que demostra atresorar aquest camp *sensu lato*, les aproximacions parcials, els interessos particulars, els orígens diversos i la fragmentació teòrica han determinat el seu desenvolupament *stricto sensu*. El seu desenvolupament estratègic i segmentat l'ha deslligat d'aproximacions més àmplies i l'ha reduït als seus paràmetres més instrumentals.

Des de la seva irrupció, la comunicació de risc s'ha centrat en la resolució de la gestió política, la percepció pública i les respostes individuals al risc. D'aquesta manera, el seu desenvolupament instrumental i de suport, tant des de la legislació com des de les pràctiques corporatives, ha constret el desenvolupament del camp d'estudi, limitant-lo i plantejar-lo principalment com una mera estratègia pràctica o des d'un punt de vista segmentat. Per tant, la comunicació de risc ha estat marcada i limitada pels interessos i els objectius particulars dels gestors institucionals.

Sens dubte, la comunicació de risc com a estratègia ha estat condicionada per l'interès de diversos actors (científics, polítics o econòmics) en adoptar determinada tecnologia. La transmissió d'informació tècnica i la idea del seu ús racional per part de l'audiència s'ha fet servir per justificar les decisions prèviament preses:

At certain critical moments the desires of particular constellations of actor enable society to embrace projects which are openly acknowledged as a risky. Among other thinker, desire mobilizes symbolic resources as it compensates for gaps in knowledge which inevitably accompany periods of intense technical advance and preclude early scientific closure. If one accepts this argument then approaching risk exclusively in terms of rationally diverts attention away from these less comfortable affective dimensions (Welsh, 2000:94)

La professionalització i institucionalització de la comunicació de risc al voltant dels objectius instrumentals d'informar, educar i modificar la percepció s'han convertit durant molt de temps en la visió hegemònica i motora d'aquest camp. Però les aproximacions àmplies i democràtiques han anat obrint noves perspectives. La comunicació de risc ha basculat entre les visions més instrumentals i les més constructivistes, generant un camp ple de contradiccions i manca de claredat en els seus objectius i límits.

Caldria subratllar un altre problema clau que trobem a l'hora de classificar les seves diferents perspectives. Tot i que és clar que no existeix un procés linial, també és cert

que s'han produït aproximacions a diferents velocitats de tal manera que molts dels conceptes i termes que actualment s'estan reivindicant (confiança, participació, etc.) poden situar els seus orígens en la segona meitat dels anys 80. Sembla que, així com la conceptualització teòrica ha anat desenvolupant-se per una banda, la manera d'entendre la comunicació de risc a la pràctica ha estat sempre orientada per una perspectiva instrumental des del punt de vista de les necessitats dels actors institucionals (indústria i administracions). Malgrat que les diverses aportacions han presentat diferents perspectives, plantejaments i conceptes, tan sols la incapacitat de superar els problemes i entrebancs d'una aproximació tàctica ha permès que, en determinats moments, aquesta hagi tornat enrere, afegint i fent seus aquests reptes terminològics.

Des d'un altre punt de vista, la comunicació ha estat sempre considerada com un camp auxiliar més que com una disciplina en sí mateixa la qual s'ha assimilat a parts específiques i puntuals sense abastar la totalitat del camp constitutiu de la comunicació. La comunicació de risc s'ha desenvolupat de manera subsidiària per resoldre les problemàtiques d'altres disciplines com l'enginyeria, les ciències naturals, les ciències polítiques, la psicologia, la sociologia o l'antropologia. L'ordre d'aquesta enumeració no és casual. Diferents disciplines han anat agafant el relleu de les anteriors a la vegada que el risc demostrava la seva amplitud de definicions i, per tant, la comunicació de risc cercava com superar-les amb la suma d'aportacions des de les diferents perspectives.

El focus s'ha centrat bàsicament en la comunicació de la gestió del risc i no pas en la gestió de la comunicació des d'un punt de vista ampli. Tanmateix, l'aproximació al concepte de comunicació de risc ens demostra que és una cruïlla de definicions contradictòries i aplicacions molts diverses, la qual és necessari desfer per posar-hi ordre i poder destriar el punt de partida a partir de la qual reconfigurar-la des d'una aproximació veritablement comunicativa.

El camp de la comunicació de risc no va preveure l'amplitud de l'àmbit que acabava de crear. Les aproximacions limitades inicials no van donar resposta a la gran complexitat de dimensions que porta associat aquest camp. La necessitat de, per un costat, anar introduint els nous paràmetres i, per l'altre, donar respostes pràctiques al problema dels comunicadors, no sempre han trobat el millor encaix.

Els plantejaments segmentats impulsats des del punt de vista de les necessitats de les pràctiques i els comunicadors han d'estar integrats en un marc teòric capaç d'enfocar el conjunt. Per aconseguir aplegar un major coneixement de quines són les dificultats i complexitats del procés cal anar més enllà d'un diagnòstic de *millors pràctiques* que en la majoria dels casos no estan contrastades, i no tenen per què funcionar en tots els contextos.

El desenvolupament de la teoria de la comunicació de risc deixa obertes determinades qüestions que han de ser solucionades abans d'esdevenir un marc integrador. El ventall d'implicacions que ofereixen les diferents definicions, des de les estrictes fins a les més àmplies, ens mostren totes les variables incloses dintre del procés. Sense entendre el conjunt prèviament s'impossibilita fer-ne una aproximació completa. El problema principal és que el desenvolupament de la recerca parteix de diferents aproximacions que moltes vegades no comparteixen la mateixa visió ni el mateix objecte d'estudi. La major implicació d'això és que ni tan sols es pot assumir una definició comuna de què és o que no és comunicació de risc, què s'entén per una comunicació efectiva o qui és l'encarregat de dur-la a terme, amb tota la confusió que això comporta.

Una aproximació pròpiament comunicativa ens pot ajudar a obrir noves vies d'anàlisi i aproximació a aquests problemes. Per tal de fer-ho necessitem un marc teòric pròpiament comunicatiu que ens ajudi a aprofundir en aquests dilemes.

Capítol 3

Vers un enfocament comunicatiu i social de la comunicació de risc

En el capítol anterior hem vist com la comunicació de risc ha anat guanyant cada vegada més espai dintre dels processos d'institucionalització i professionalització de la gestió del risc. Les *comunitats del risc*, principalment les institucionals, han fet una clara aproximació a la seva comunicació dintre de les rutines de creació de polítiques sobre el risc.

Renn (1992:76-77) conclou que la necessitat d'assumir la comunicació del risc ha estat producte dels tres corrents que han determinat com aquest concepte és calculat, avaluat i controlat:

1. Positivista científica: les dades i la metodologia científica domina els esforços de la comunitat per establir els nivells de risc.
2. Constructivista / relativista: assumeix que qualsevol opinió sobre el risc té el mateix valor i que cap és millor o pitjor.
3. Integrador: a través d'una presa de decisions participativa, les opinions científiques queden integrades en unes polítiques fiscalitzades per valors públics claus.

Per tant, més enllà de la necessitat de generar informació sobre el risc, les polítiques del risc es troben amb la necessitat d'assumir les diferents consideracions i perspectives que es configuren al seu voltant.

D'altra banda, el desenvolupament d'aquest camp s'ha produït de manera fragmentada, contradictòria i dispersa. Això ha estat el resultat d'uns orígens desiguals, la manca d'acords i de connexions entre les diverses disciplines, i l'enfocament principalment instrumental i estratègic. A més a més, la comunicació de risc s'ha hagut d'enfrontar als reptes d'assumir les múltiples aproximacions al risc, l'amplitud del propi camp i les complexitats d'una societat en plena transformació.

Però, donant la volta a aquestes problemàtiques, podem veure que la comunicació, més enllà de les seves dimensions instrumentals, apareix com un factor indestruïble dels processos de visibilització del risc, conformació de la percepció, gestió de la confiança i posada en marxa de les polítiques del risc.

Per una banda, la comunicació és una de les maneres de fer circular i posar en comú totes les dimensions que conformen les múltiples definicions del risc: objectives, culturals, socials o institucionals. D'altra banda, diversos autors consideren que les polítiques de gestió del risc s'organitzen en termes de comunicació de risc des de i entre les institucions (Ericson & Haggerty, 1997).

La comunicació fa visible (o invisible) el risc, serveix per posar en comú les diferents definicions, i fa públiques les polítiques i decisions preses. Més enllà encara, les comunitats de risc han posat l'accent en comunicar les seves intencions, per explicar-se, justificar les seves accions i intentar apropar la visió de la resta d'actors a la seva amb *l'acceptació del risc i les seves mesures de control* com un dels seus objectius principals. Per tant, la comunicació com a eix de vertebració pot esdevenir clau a l'hora d'entendre els processos de circulació dels discursos de les diferents comunitats de risc.

La comunicació també serveix per donar a conèixer i posar en contacte les diferents visions dels actors, o comunitats, implicats o afectats. Les comunitats de risc necessiten de la comunicació per fer visible la seva posició enfront del risc, les seves estratègies davant d'aquest i les seves motivacions. Les polítiques del risc es fan visibles en i a través de la comunicació.

Malgrat tot, podem comprovar com entre la gran quantitat de disciplines i aproximacions al risc no hi apareix la centralitat de la comunicació com a tal. La comunicació no ha estat tinguda en compte com un objecte autònom per explicar el risc, malgrat fer-se present sovint de manera integral. La comunicació de risc s'ha desenvolupat de manera subsidiària a altres disciplines deixant de costat una veritable aproximació comunicativa a aquest camp. D'aquesta manera, és difícil trobar una aproximació que realment li doni un paper essencialment central, previ i constitutiu.

Però, quina potencialitat té aproximar-se a aquestes problemàtiques des d'un punt de vista essencialment comunicatiu? Quin paper pot jugar la comunicació entesa des d'un punt de vista substantiu per trobar solucions a aquestes qüestions? Quins avantatges podem trobar en enfortir una visió constitutiva d'aquests problemes des de la comunicació?

Què podem treure de considerar que els processos de gestió del risc són interaccions comunicatives entre els diferents actors participants? Fins i tot podem anar un pas més enllà i preguntar-nos què passa si aquestes interaccions comunicatives, pensades per a la gestió dels riscos, es barregen amb altres mediacions comunicatives que cerquen la finalitat de definir socialment el risc?

Per tant, la comunicació sempre és present, però mai com una perspectiva en sí mateixa. Això és producte, per un costat, de les inconsistències pròpies de la disciplina de la comunicació. Aquesta no s'ha consolidat com un camp coherent a causa de la seva fragmentació i manca de consens (Craig, 1999:199-120). Els teòrics de la comunicació treballen en dominis separats on poques vegades troben punts en comú o, fins i tot, ni tan sols motius de discòrdia.

D'altra banda, la manca de un veritable diàleg interdisciplinari ha situat la teoria de la comunicació en una situació d'inferioritat davant de la resta de disciplines, les quals sempre l'han considerat com una *eina* al servei dels seus interessos, sense tenir en compte les seves aportacions pròpies i distintives a les ciències socials. La falsa interdisciplinarietat és en gran part la culpable de la manca de consistència i l'enorme atomització de les teories de la comunicació.

Finalment, centrant-nos específicament en la comunicació de risc, la manca de relació entre la teoria i la pràctica ha malmès el seu desenvolupament. Els constants avanços i marxes enrera en la cerca de les millors pràctiques comunicatives han llastrat la consolidació d'una base teòrica pròpia i reconeguda.

L'objectiu és explorar quin potencial atresora formular un model on la comunicació sigui considerada d'una manera constitutiva per donar resposta als problemes contemporanis sobre el risc. Així, el nostre objectiu és veure quina potencialitat té donar

el salt des de les aproximacions normatives, instrumentals o estratègiques de la comunicació de risc cap a una aproximació constitutivament comunicativa. Després de la *deconstrucció* que hem dut a terme al capítol 2 amb el camp de la comunicació de risc, ara pertoca realitzar una *reconstrucció* a través d'una conceptualització teòrica i pràctica a la vegada.

Per tal de fer-ho, en aquest capítol començarem fent un repàs dels principals models integradors que han situat la comunicació com a element central dels seus plantejaments. El primer, l'*Amplificació Social del Risc* (SARF) planteja l'anàlisi dels *senyals comunicatius* del risc per tal d'entendre com interactuen amb la resta de factors socials, culturals i econòmics i produeixen dinàmiques d'amplificació o mitigació del risc. Aquest plantejament es pot situar com un nivell d'anàlisi de la dimensió *instrumental* pròpia del model del *missatge del risc* definit per Wardman (2008) orientada sobre la intencionalitat o no d'incidir sobre el risc.

La governança dóna un pas més i es planteja la comunicació com una eina d'integració entre les diferents comunitats implicades. La governança considera la comunicació com un element *substantiu* i transversal del procés que abraça des de pràctiques instrumentals, fins a altres basades en la implicació i el diàleg amb els públics. Els models seleccionats de la governança (STARC i ERiK) localitzen i classifiquen les diferents fases dels processos institucionals de comunicació de risc i la multiplicitat d'actors que hi participen en un procés dinàmic i obert.

Finalment, l'últim esglaió rau en considerar la comunicació com una part *constitutiva* del procés social de construcció de significat al voltant del risc. Les múltiples dimensions que en surten del camp de la comunicació de risc ens permeten fer una aproximació àmplia a aquests processos, tenint en compte no només un model línia de transmissió d'informacions, sinó tota la complexitat dels processos socials de comunicació. Tot resseguint els camins encetats pel SARF i els models de la governança, la nostra aposta pretén ser-ne una continuació amb l'afegit del caràcter constitutiu de la comunicació.

Transitem de la *comunicació del risc* a la *comunicació social del risc* entesa com un procés ampli i interactiu de circulació de discursos i arguments sobre el risc que acaba

configurant-lo i, fins i tot, definint-lo socialment. Des d'aquesta aproximació la comunicació es podria considerar com la interacció entre les diferents comunitats del risc a través d'estratègies comunicatives canalitzades a través de llurs mediacions tant internes com externes.

El nostre objectiu final persegueix fer una proposta bàsica de model analític des de la comunicació que ens permeti aplicar-lo sobre els processos de comunicació de risc per tal de poder explicar els factors que hi intervenen, discernint-ne els seus rols al temps que identificant-ne els seus dilemes. A l'últim, es tracta de treure la comunicació de risc d'un atzucac per utilitzar-la com a camp d'exploració des d'una fragmentació productiva dins de la qual el caràcter constitutiu de la comunicació esdevé la clau de volta.

3.1 The Social Amplification of Risk Framework (SARF)

L'any 1988 apareixia l'article considerat com un dels fonaments teòrics del què es constitueix com el marc integrador més ambiciós d'aproximació a la comunicació de risc: *l'Amplificació Social del Risc* (Kasperson *et al.*, 1988). Aquest projecte s'inicià l'any 1986 amb una recerca sobre l'impacte social, cultural i econòmic de situar un dipòsit de residus radioactius a l'estat de Nevada mitjançant un punt de vista ampli i integrador de diversos marcs teòrics:

The idea arose out of an attempt to overcome the fragmented nature of risk perception and risk communication research by developing an integrative theoretical framework capable of accounting for findings from a wide range of studies, including: from media research; from the psychometric and cultural schools of risk perception research; and from studies of organizational responses to risk (Kasperson *et al.*, 2003:13)

L'objectiu de l'estudi es proposava analitzar com els esdeveniments de risc i els seus efectes materials interaccionen amb un ampli rang de processos psicològics, socials, institucionals i culturals que transformen els *senyals del risc*, tot conformant la posició i els comportaments del públic davant dels riscos en termes d'amplificació o atenuació. D'aquesta manera, *l'experiència del risc* no només es refereix al risc físic, sinó que representa un procés d'interpretació del risc a través de diversos filtres socials i individuals. Els *senyals del risc* són definits com missatges sobre un perill o un esdeveniment perillós que afecta en la percepció del públic sobre la seriositat o manejabilitat d'un risc (Kasperson *et al.*, 2003:17), incloent-hi imatges, signes o símbols d'accidents reals o hipotètics. Aquests senyals podien produir desequilibris d'atenuació de la percepció del risc convertint-la en irrellevant o desapercebuda o, al contrari, amplificar-la substancialment provocant alarmes socials inesperades. L'Amplificació Social del Risc assumia que els processos d'amplificació del risc podien ser previsible i, en conseqüència, estudiats.

Malgrat que el seu nom utilitza únicament el concepte d'*amplificació*, aquesta cal estendre-la tant als processos d'intensificació com de mitigació del risc. Per tant, els sistemes d'informació poden intensificar o reduir els senyals que els individus i grups socials reben sobre el risc, i filtrar-los subjectivament a partir de la seva visió particular tant dels seus atributs, com de la seva importància. Per tant hi ha riscos que reben una *amplificació substancial* i poden arribar a produir alarmes socials i altres, en canvi, reben una *atenuació extrema*, malgrat les seves possibles conseqüències, tot romanent

inadvertits i desapercebuts fins que es manifesten físicament (*hidden hazards*). Existeixen diversos factors socials, culturals i econòmics que influeixen en l'existència d'aquests riscos amagats i que permeten classificar-los en cinc categories (Kasperson & Kasperson, 2005):

- Riscos globals difusos: els riscos poden romandre ocults pel caràcter complex i difús dels factors que hi intervenen, i dels seus efectes i conseqüències.
- Riscos marginals: els riscos poden ocupar posicions marginals i no de centralitat respecte a les poblacions, cultures, societats o economies. En aquests casos, la intervenció (fins i tot la generació) o no sobre aquest risc depèn de les relacions de poder econòmic, polític i social.
- Riscos ideològics: determinats riscos poden rebre poc interès a causa de trobar-se situats dintre d'una xarxa de valors i assumpcions que denigren les seves conseqüències (o les fan acceptables), augmentant o idealitzant els seus beneficis.
- Riscos amplificats: Les tècniques i eines per avaluar els riscos poden donar llum sobre determinats trets, però a la vegada en poden ocultar o minimitzar uns altres. Poden estar amagats fins que es manifesten mitjançant els seus efectes o conseqüències. Els sistemes d'informació o *estacions amplificadores* són els encarregats de filtrar-los i interpretar-los en termes d'atenuació o intensificació.
- Riscos que amenacen els valors: més enllà de les avaluacions científiques del risc, alguns d'ells poden amenaçar determinats valors que les poblacions consideren importants. No sempre romanen ocults, però poden rebre poca atenció per part dels gestors en comparació amb la inquietud pública que generen.

La intensificació o atenuació del risc es produeix en el moment en què els *senyals del risc* són processats socialment i es filtren a través de diferents *estacions amplificadores* les quals poden incloure (Kasperson *et al.*, 1988):

- Els científics encarregats d'avaluar el risc i comunicar-lo.
- Les institucions de gestió del risc.

- Els mitjans de comunicació.
- Activistes d'organitzacions socials.
- Els líders d'opinió dintre dels grups socials.
- Xarxes personals d'iguals i grups de referència.
- Agències públiques.

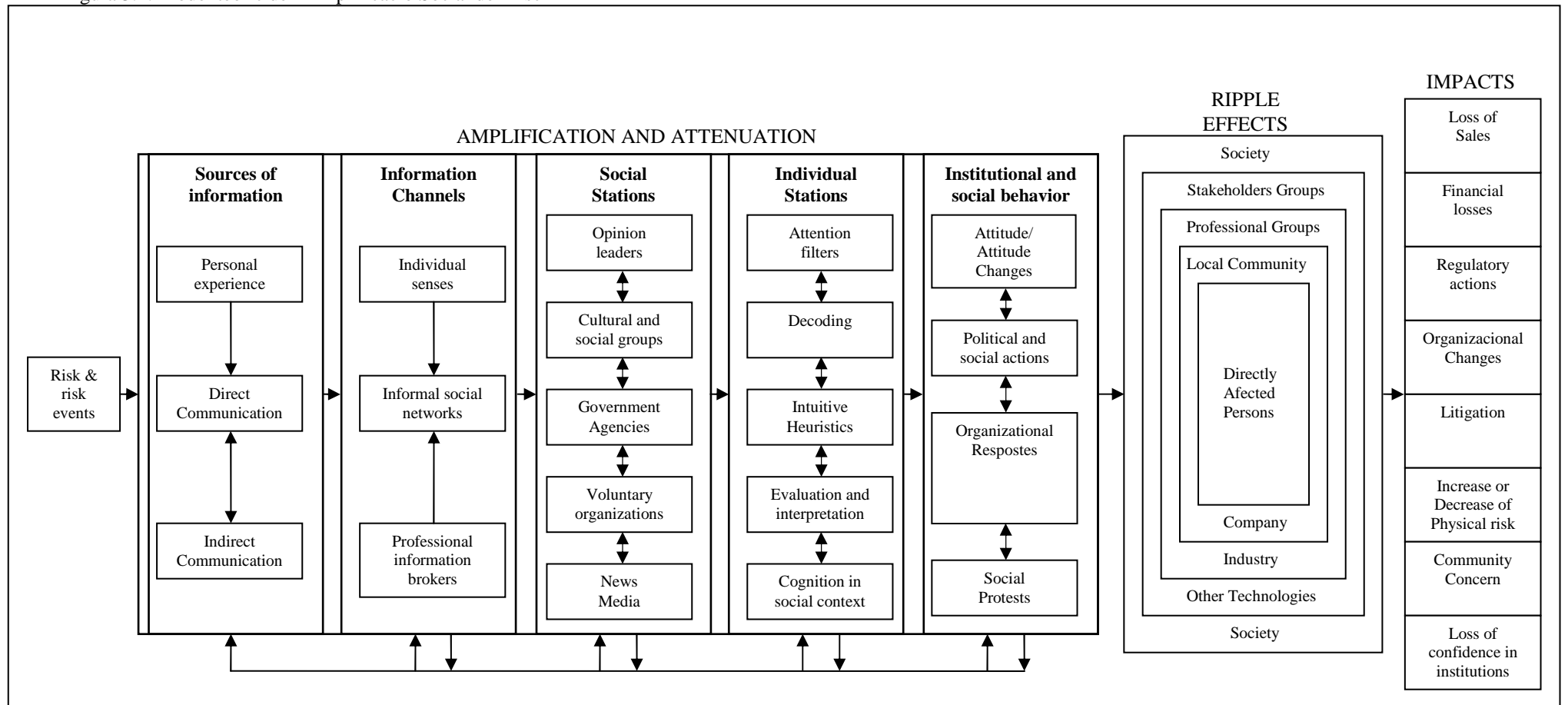
Totes aquestes estacions amplificadores poden:

- Incrementar o reduir el volum d'informació.
- Augmentar la importància de determinats aspectes del missatge.
- Reinterpretar o reelaborar els símbols o senyals disponibles.
- Imposar interpretacions particulars.

Per tant, l'amplificació social del risc fa referència a les interpretacions i transformacions que les imatges sobre el risc experimenten dintre dels processos socials entesos com a dinàmics i interactius. Cada grup o estació pot filtrar o defensar diferents aspectes del risc o dels seus esdeveniments relacionats. Però en aquest marc teòric, les experiències del risc només poden ser correctament avaluades mitjançant la interacció entre els riscos relacionats amb un esdeveniment físic i els processos socials i culturals que hi intervenen tot interpretant-los segons els resultats d'aquests esdeveniments (Kasperson *et al.*, 2003:37).

En la representació gràfica de la figura 3.1 es plasma l'ambició teòrica integradora del SARF així com es representen les seves principals característiques. Es comprova l'esforç per intentar aplegar diferents nivells, tant a l'hora de classificar les estacions amplificadores com a l'hora d'avaluar o preveure llurs efectes sobre el risc. De manera semblant, es constata la complexitat conceptual i l'amplitud de la proposta:

Figura 3.1: Model teòric de l'Amplificació Social del Risc



(Font: Kaspersen *et al.*, 2003:14)

La importància d'aquest model rau en què cadascuna de les estacions poden ser estudiades gràcies a una part de la tradició segmentada de la recerca sobre comunicació de risc. Les estacions *individuals*, per exemple, estan relacionades amb la tradició psicomètrica i heurística de la percepció del risc, però, a més a més, estan inserits en grups socials amb diferents visions culturals del món que influeixen finalment en els processos de percepció social del risc. Per tant, consideren que les característiques pròpies de les estacions institucionals que gestionen els *senyals del risc* es troben condicionats no només per les característiques i valors dels seus components, sinó també pels biaixos culturals de les pròpies organitzacions.

D'altra banda, més enllà d'una integració de les visions psicològica i cultural del risc, comença també a integrar els elements constituents dels processos comunicatius per tal d'explicar-ne la seva influència.

The Social Amplification of Risk Framework incorporates sources, channels and flows of information and the role of culture and of social institutions in reinforcing or attenuating particular risk “signals” to provide accounts of why particular hazards are identified as risk and how communication about those hazards impacts or fails to do so on the largely society. (Taylor-Gooby & Zinn, 2005:16)

Un concepte molt important en el SARF és el d'*onades* o conseqüències secundàries i terciàries (*ripple effects*). Aquestes *ones* són impactes econòmics, polítics i socials que poden anar més enllà en el temps o en el territori de l'impacte inicial de l'esdeveniment de risc i que poden afectar a diverses institucions i comunitats que no estan relacionats directament amb els efectes inicials:

The analogy of dropping a stone into a pond serves to illustrate the spread of the higher-order impacts associated with the social amplification of risk. The ripples spread outward, first encompassing the directly affected victims or the first group to be notified, then touching the next higher institutional levels (a company or an agency) and, in more extreme cases, reaching other parts of the industry or other social arenas with similar problems. This rippling of impacts is an important element of risk amplification since it suggests that amplification can introduce substantial temporal and geographical extension of impacts. (Kasperson *et al.*, 1988:183)

Entre les conseqüències generades per la intensificació del risc trobem la creació d'imatges negatives associades a determinats llocs o persones a partir de factors com la pol·lució, l'acumulació de residus o tecnologies perilloses. Aquesta estigmatització pot tenir una segona onada de conseqüències socials i polítiques força significatives.

Per tant, ens trobem davant d'un dels intents més ambiciosos per integrar totes les tradicions acadèmiques sobre l'anàlisi de la percepció del risc i els seus processos comunicatius. Però malgrat aquesta aspiració teòrica, el SARF ha rebut diferents crítiques (Petts *et al.*, 2001; Murdock *et al.*, 2003; Taylor-Gooby & Zinn, 2005) que es poden resumir a grans trets en les següents:

- Considera el risc des d'un punt de vista objectiu, malgrat que tinguin en compte les visions socials i culturals de la percepció del risc. El SARF defensa que existeixen uns riscos reals amb característiques físiques que es poden fer visibles a través de determinats senyals (més o menys catastròfics) i que són aquests els que es filtren i reconstrueixen a través dels diferents punts de vista culturals i subjectius, i de les característiques de les estacions amplificadores.
- No reconeix la complexitat de les interaccions entre les diferents contribucions com, per exemple, per què la comunicació de risc és amplificada a través d'alguns grups i d'altres no.
- Malgrat la voluntat d'incloure tots els actors, nivells i interaccions existents en els processos de comunicació de risc, s'han centrat principalment en l'estudi del paper dels mitjans de comunicació, atorgant un paper cabdal als seus suposats efectes.
- Igualment, malgrat estar construït amb la intenció de reconèixer el paper de cadascun dels factors analitzats i la gran complexitat que adopta la comunicació de risc, presenta una estructura massa lineal, des del senyal del risc fins als efectes secundaris.

D'entre totes, la principal esmena és que malgrat la visió àmplia desenvolupada pel model, s'ha aplicat específicament per analitzar la capacitat dels mitjans de comunicació per amplificar o atenuar els *senyals del risc*, abandonant la resta del seu potencial. Per tant se li ha retret centrar-se essencialment en la manifestació objectiva dels riscos (*senyals del risc*) i en el paper dels mitjans com a principals estacions amplificadores (Petts *et al.*, 2001; Murdock *et al.*, 2003), tot oblidant les complexes interaccions comunicatives i de poder, així com el gran nombre d'actors i interpretacions que intervenen en les controvèrsies sobre el risc tecnològic.

No obstant la munió de crítiques, queda clar que el model plantejat per l'Amplificació Social del Risc és un intent ambiciós per recopilar, integrar i incorporar tots els factors individuals, socials i culturals que formen part dels processos de comunicació de risc. A més a més, incorpora conceptes claus amb una terminologia pròpia que permeten accedir a les diverses dimensions com poden ser l'atenuació i amplificació, els senyals del risc o les estacions amplificadores. Paradoxalment, els propis autors impulsors de la perspectiva l'han donada per estroncada i han reconegut la superació dels enfocaments proposats pel SARF tot i les grans potencialitats que encara atresora.

Encara que alguns estudis han intentat aplicar el model a casos concrets, com per exemple el fet per (Bakir, 2005) sobre l'enfrontament mediàtic entre Shell i Greenpeace, hi ha una manca de treballs que reforcin la seva aposta teòrica. De fet, no s'ha desenvolupat empíricament i tampoc existeixen contribucions addicionals que eixamplin la seva aposta teòrica. En part, aquesta manca de desplegament obeeix a la irrupció d'un sistema molt poderós com és el de la governança.

3.2 La governança

Des d'un punt de vista clàssic, la governança s'origina en els sistemes polítics de les societats modernes occidentals, caracteritzats per una estructura vertical de poder des de les organitzacions governamentals i econòmiques. La funció d'aquestes és marcar el camí a la societat per garantir la *normalitat* a través dels sistemes de creació de coneixement i gestió. Però, més enllà d'aquesta manera convencional d'entendre-la, des de mitjans dels anys 90 la governança ha anat guanyant espai com una nova manera de plantejar les interaccions entre les organitzacions governamentals i la resta de societat.

L'obligació de justificar les polítiques i decisions preses al voltant del risc ha obligat a les administracions a plantejar-se una nova estratègia per superar aquestes deficiències dels models anteriors d'anàlisi i gestió sobre diversos temes controvertits, entre ells el risc. A més a més, les característiques de la societat del risc global ofereixen nous reptes que necessiten de noves maneres d'entendre i gestionar la vida política en el seu conjunt.

Per tant, la crisi creixent de credibilitat i confiança en els organismes polítics i de gestió en els països democràtics occidentals desencadena que cada vegada es reconegui més la

necessitat de millorar la qualitat i efectivitat de les decisions polítiques. Per tal d'aconseguir aquest objectiu s'incorpora un nivell horitzontal de gestió entès com la presa de decisions col·lectives en un procés interactiu en el qual han de participar i incorporar-se tots els actors implicats. En aquest marc col·laboratiu, la *governança* apareix com una nova forma d'entendre les maneres de fer política al món contemporani:

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (Commission on Global Governance, 1995)

No existeix un model únic de governança, però existeixen característiques comunes. Per un costat la seva arquitectura està conformada per les interaccions entre una diversitat múltiple d'actors i, per l'altra, es reconeix en la comunicació un factor indispensable per vehicular les relacions que s'estableixen entre aquests actors.

3.2.1 L'arquitectura de la governança

En qualsevol cas, la governança s'estructura a través d'una *arquitectura* conformada per un grup d'institucions públiques i privades que tenen la legitimitat d'influir i participar en la presa de decisions polítiques sobre determinats temes (Biermann *et al.*, 2009:15). Aquestes institucions o grups no tenen perquè ser els mateixos en tots els temes i poden canviar, aparèixer o desaparèixer segons els casos.

Amb l'arribada de la globalització i el trencament dels límits tradicionals de fer política, la governança també es converteix en un assumpte global, passant a ser l'eina a través de la qual es plantegen les relacions entre actors i institucions a diversos nivells. Per tant, molts dominis polítics estan caracteritzats per un trencaclosques d'institucions diferenciades per la seva forma (organitzacions, règims, i normes implícites), els seus àmbits (públiques o privades), la seva dimensió espacial (des de bilaterals a globals) i segons el tema d'interès (des de polítiques específiques fins a preocupacions universals). Aquesta arquitectura pot ser descrita com el meta-nivell de la governança.

Analíticament, aquesta governança global es pot classificar per tres criteris (Pattberg & Stripple, 2007:iii):

- La creixent participació d'actors diferents als Estats, que van des dels actors privats com les multinacionals a grups ecologistes, xarxes d'experts, grups socials o organitzacions intergovernamentals.
- Un conjunt de mecanismes i regles d'organització que regulen les interaccions entre els diversos actors.
- Diferents grups d'elaboració i implementació de normes organitzats en diverses capes, des de les verticals com supranacionals, internacionals o nacionals, fins a les horitzontals com els sistemes paral·lels de creació de normes.

Per tant, la metàfora arquitectònica fa referència al conjunt d'actors o comunitats que participen en la creació de polítiques i al tipus d'interaccions creades per organitzar i estructurar les seves relacions. El concepte d'arquitectura de la governança global permet analitzar els dominis de la política en majúscules (*polity*) en les relacions internacionals conformades per escenaris canviants i en transformació constant.

Per aquesta raó, l'arquitectura de la governança global funciona i s'estructura d'una manera *fragmentada* integrant les característiques de tots els actors que hi participen, els nivells on es situen i la natura de les interaccions que estableixen.

(...) the concept of fragmentation of global governance architectures focuses on the *overall institutional setting* in which distinct institutions exist and interact (Biermann *et al.*, 2009:17)

La fragmentació no pressuposa un sentit negatiu, sinó operatiu. Tota governança representa cert tipus de fragmentació ja que consisteix en diferents parts que estan més o menys allunyades i, alhora, interconnectades i integrades. Per tant, la fragmentació és ubiqua o inherent a la governança, particularment als trets definitoris de la governança global multinivell.

Així doncs, les idees d'arquitectura i de fragmentació no serveixen per caracteritzar positivament o negativa la manera de fer política, sinó que esdevenen categories

d'anàlisi per assumir la realitat complexa, especialment la de la governança global en la qual participen gran quantitat i tipus d'actors, i hi són implicats diversitat de marcs legals, principis generals, acords, etc. Existeixen tres nivells a diferenciar dintre d'aquesta arquitectura:

- El nivell d'integració institucional i de solapament entre els sistemes de decisió.
- L'existència i grau de conflictes entre normes.
- El tipus de constel·lació d'actors.

Taula 3.1: Tipus de fragmentació en l'arquitectura de la governança

	Sinèrgica	Cooperativa	Conflictiva
Integració institucional	Una institució central, amb altres institucions estretament integrades	Institucions centrals amb altres dèbilment integrades	Institucions diferents i independents
Conflictes entre normes	Les normes bàsiques de les institucions estan integrades	Les normes fonamentals no són contradictòries	Normes bàsiques en conflicte
Constel·lació d'actors	Tots els actors rellevants donen suport a les mateixes institucions	Alguns actors romanen fora de les institucions principals, però cooperen	Els principals actors donen suport a institucions diferents

(Font: Biermann *et al.*, 2009)

D'altra banda, podem distingir entre tres tipus ideals de fragmentació:

- Sinèrgica: la institució principal inclou tots els països i proporciona els principis generals que regulen les polítiques a través d'acords institucionals substancialment integrats.
- Cooperativa: les polítiques es conformen a través de diferents institucions i sistemes de presa de decisions de manera poc integrada. Les normes i principis polítics són ambigus entre ells i/o entre les institucions, les quals no apleguen la majoria dels països significatius a l'entorn del tema a gestionar.
- Conflictiva: els assumptes són gestionats per diferents institucions molt poc connectades i amb sistemes de presa de decisions independents, existeixen conflictes a l'hora de compartir normes i regles i els actors que participen fins i tot accepten o fomenten aquests conflictes.

Segons Biermann *et al.* (2009) els nivells es poden creuar amb els diferents tipus de fragmentació per establir una classificació àmplia de les característiques de l'arquitectura de la governança global, tal i com podem observar en la taula 3.1.

El procés internacional de gestió del canvi climàtic serveix com a laboratori de proves per aplicar i fer provatures amb les característiques de la fragmentació de la governança global. Seguint la classificació que acabem d'enumerar, l'arquitectura de la governança global del canvi climàtic té elements dels tres tipus de fragmentació: sinèrgica, cooperativa i conflictiva. Encara que la situació general es pot definir com a cooperativa, en diversos moments i indrets s'acosta més a la conflictiva (Biermann *et al.*, 2009:22).

Sigui com sigui, la fragmentació sinèrgica es representa a través de l'acord institucional de 1992 amb el *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) ratificat per quasi totes les nacions. La convenció proporciona uns principis bàsics com l'objectiu de prevenir els efectes antròpics negatius sobre el clima i el principi de precaució. A més a més, estimula la creació d'un sistema burocràtic internacional molt poderós per recollir dades (l'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, o IPCC) i desenvolupar polítiques, tot seguint el protagonisme i els acords impulsats des del coneixement científic expert.

No obstant, la governança del canvi climàtic recull importants elements de fragmentació cooperativa. El Protocol de Kyoto marca les reduccions i eliminacions d'emissions només per als països industrialitzats i inclou diferents mecanismes que no s'apliquen a tots els països. Per exemple, els Estats Units va formar part de la convenció celebrada a Kyoto, però no va ratificar el protocol definitiu.

També existeixen un conjunt d'acords a diferents nivells més enllà de la UNFCCC i que tenen una aplicació molt desigual. Per exemple, les iniciatives *Metane to Markets*, *Carbon Sequestration Leadership Forum*, *International Partnership for a Hydrogen Economy* o la *European Union Emissions Trading* han estat ratificats per institucions internacionals de diferent tipus i són seguides per diferents països o territoris.

Finalment, la *fragmentació conflictiva* apareix, per exemple, en les diferències que existeixen en les posicions entre els països industrialitzats i els països en vies de

desenvolupament. Però també es representa en la manca d'acord al voltant del protocol de Kyoto i la creació d'altres acords alternatius (*Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*) que parteixen de prioritats i principis diferents. Aquests acords s'han generat de manera voluntària, justament per enfrontar-se a les posicions hegemòniques imposades des del protocol de Kyoto, i serveixen per mantenir posicions diferenciades davant del canvi climàtic. La representació del desacord Estats Units - Europa durant la cimera de Copenhaguen de 2010 és un altre de les demostracions d'aquesta fragmentació conflictiva.

En analitzar l'arquitectura de la governança localitzem situacions de sinergia o conflicte entre diferents tipus d'institucions, normes o principis que governen aquestes interaccions. D'altra banda, permet situar-se pel damunt del concepte d'*ordre* i tenir en compte disfuncionalitats o errades del sistema, encara que també negociacions i acords als quals s'hi pot arribar des de múltiples interessos més o menys estratègics.

Les fronteres entre aquests tres tipus ideals de fragmentació no són clares ni fàcils de definir en la multiplicitat de reptes plantejats en els casos específics. Tampoc són exclusius i, de vegades conviuen i es barregen. Però, malgrat tot, ens permeten comparar i aclarir conceptualment els tipus, i els graus d'intensitat de la fragmentació institucional de la governança global, dintre de la qual irromp el canvi climàtic com a màxim exponent.

Aquestes categories han sorgit de l'anàlisi de la governança global, però també poden emprar-se per entendre qualsevol altre tipus de governança. Representen els mecanismes de gestió de les polítiques, però també poden ésser utilitzades per analitzar comparativament el funcionament de l'arquitectura de la governança davant de les estratègies comunicatives aplicades sobre diversos tipus de risc.

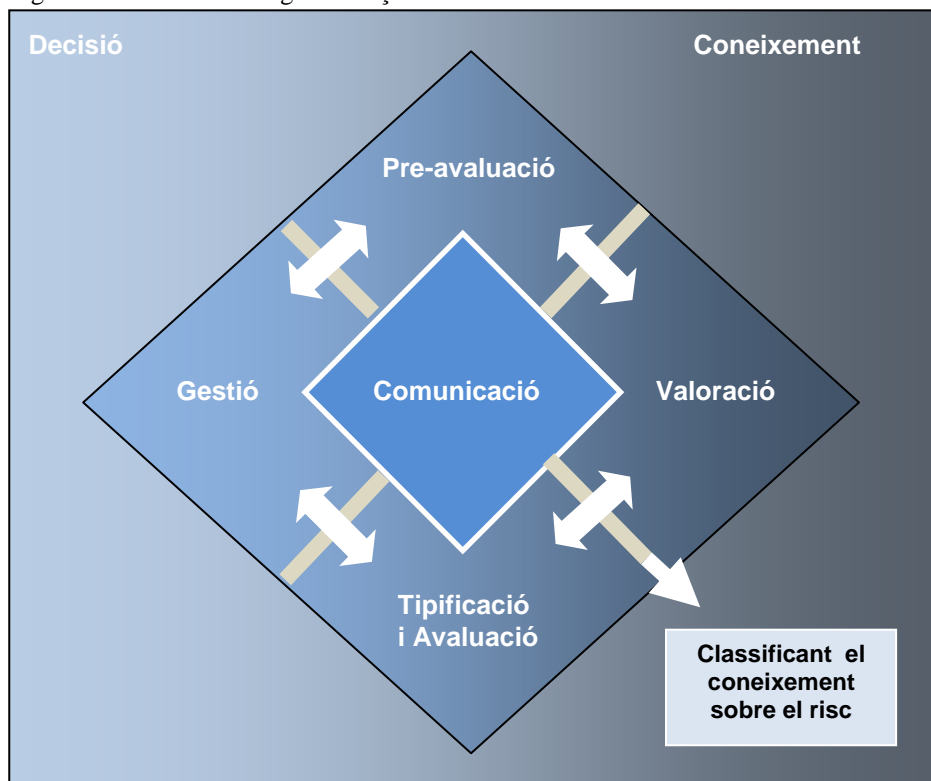
3.2.2 La governança del risc

Els plantejaments de la governança s'han desenvolupat com una nova manera d'entendre la creació i gestió de les polítiques en un món cada vegada més global. Aquest marc que va aparèixer en primer lloc vinculat a la literatura sobre relacions

internacionals i ciències polítiques, es decantà posteriorment vers la sociologia i la recerca sociocultural sobre el risc, eixamplant-se envers altres molts àmbits.

Dintre d'aquest context, la governança del risc suposa traslladar aquesta visió de la presa de decisions a contextos o situacions on el risc esdevé prioritari a la llum de les polítiques que s'emprenen. Partint d'una perspectiva més democràtica, es considera que cap actor pot atorgar-se unilateralment la capacitat per solucionar per ell mateix determinades situacions i que, per tant, és necessària una coordinació i, de vegades, una reconciliació entre diferents maneres de veure el món (en aquest cas el risc) entre interessos, perspectives i activitats.

Figura 3.2: El marc de la governança del risc



(Font: Renn, 2008)

La governança del risc es planteja com una forma d'enfrontar la incertesa d'uns riscos cada vegada més globals, complexos i interconnectats, amb l'afegit d'un gran nombre d'actors i interaccions que es creen per a la seva gestió. Per tal d'aconseguir-ho, alguns models força influents han situat la comunicació al centre del procés de gestió del risc, com observem a la figura 3.2.

La comunicació es posiciona al centre de les quatre fases de la governança. Es situa com a factor vertebrador des de les etapes inicials de la creació de polítiques del risc (coneixença, preavaluació i valoració) fins a les més avançades (tipificació, avaluació, i gestió). El model funciona com una espiral on la gestió no és el punt final i culminant del procés. De fet, es poden produir dinàmiques que reobrin i obliguin a posar de nou en funcionament tot el marc de la governança del risc en un procés permanent sense inici ni final.

La governança del risc afegeix a l'arquitectura característica de la governança una aproximació al risc com a concepte ampli, complex, amb múltiples definicions i en constant transformació. Per tant, la governança del risc pretén servir com a guia per enfrontar-se a la complexitat dels riscos contemporanis i per millorar les relacions entre els diferents actors que conformen l'estructura poliforma de presa de decisions.

La governança del risc considera que els riscos actuals es caracteritzen per la complexitat, ambigüitat i incertesa dels factors associats i de la societat en la qual es desenvolupen i, per tant, es fa necessari arribar a una definició integral d'aquest concepte. Així, una possible ordenació dels riscos es proposa a través de les seves característiques definitòries que paradoxalment esdevenen imprecises i molt indefinides (Renn, 2008):

Complexitat: es refereix a la dificultat d'identificar i quantificar vincles causals entre una multitud d'agents potencials i determinats efectes observats.

Incertesa: un estat de l'avaluació del risc on, malgrat que els factors que influeixen estan identificats, no es pot preveure de manera precisa els propis efectes o la probabilitat d'aquests.

Ambigüitat: es pot distingir entre l'*ambigüitat interpretativa* entesa com les diferents maneres d'interpretar els resultats d'una avaluació, i *ambigüitat normativa* que són els diferents criteris que es poden utilitzar per determinar què es considerat com a tolerable (ètica, qualitat de vida, balanços risc - benefici, etc.)

Per exemple, la frontera entre riscos naturals i riscos tecnològics cada vegada resta més esborrada. El mateix passa amb l'intent de definir els riscos segons les seves conseqüències (salut, medi ambient o econòmic). La hibridació dels possibles efectes fan molt difícil classificar-los de manera clara i destriada. Una possible taxonomia es planteja a través dels possibles agents perillosos:

Taula 3.2 Taxonomia dels riscos d'acord amb els agents perillosos

Agents Físics
<ul style="list-style-type: none"> ○ Radiació Ionitzant ○ Radiació no Ionitzant ○ Soroll (industrial, oci, etc.) ○ Energia Cinètica (explosió, col·lapse, etc.) ○ Temperatura (foc, reescalfament, refredament, etc.)
Agents Químics
<ul style="list-style-type: none"> ○ Substàncies tòxiques (límits) ○ Substàncies genotòxiques/cancerígenes ○ Contaminants ambientals ○ Barreges de compostos
Agents biològics
<ul style="list-style-type: none"> ○ Fongs i algues ○ Bacteris ○ Virus ○ Organismes genèticament modificats ○ Altres agents patògens
Forces Naturals
<ul style="list-style-type: none"> ○ Vents ○ Terratrèmols ○ Activitats volcàniques ○ Sequeres ○ Riuades, inundacions ○ Tsunamis ○ Incendis ○ Devessells
Riscos socio-comunicatius
<ul style="list-style-type: none"> ○ Terrorisme i sabotatge ○ Violència sobre persones (actes criminals) ○ Humiliacions, mobbing, estigmatitzar ○ Experiments amb humans (ex. proves d'aplicacions mèdiques) ○ Histèria en massa ○ Síndromes psicossomàtics
Riscos Complexos
<ul style="list-style-type: none"> ○ Menjar (química y biologia) ○ Productes de consum (químics, físics, etc.) ○ Tecnologies (física, química, etc.) ○ Construccions importants com edificis, preses, autopistes, ponts... ○ Infraestructures crítiques (físiques, econòmiques, socials, organitzatives i comunicatives)

(Font: IRGC, 2005:20)

Aquestes característiques es fan més evidents a l'hora d'entendre els riscos actuals com un concepte variable, complex i híbrid. Els riscos contemporanis poden emergir o

modificar-se en la interacció de contextos i variables molt diverses que obliguen a un replantejament continu i amb un ampli suport de les polítiques de gestió.

The changes likely to affect risks and their management in the coming years will occur in four contexts: demography, the environment, technology and socioeconomic structures. These will reshape conventional hazards and create new ones, modify vulnerability to risks, transform the channels through which accidents spread and alter society's response. Different forces acting on the same risk can neutralise each other's effects, or reinforce each other for a compound effect. (OECD, 2003:10)

Aquestes modificacions o transformacions porten a una nova definició dels riscos entesos com a riscos sistèmics emergents (*emerging systemic risks*) els quals es caracteritzen per una incertesa extrema i un potencial de danys extens i, probablement, irreversible.

Klinke i Renn (2006) es refereixen a *riscos sistèmics* a aquells que afecten la salut i/o el medi ambient, els quals es donen en un context de riscos i oportunitats socials, financeres i econòmiques inscrites en el món modern en transformació producte dels canvis tecnològics però, també, socials. Es situen en la barrera entre els accidents naturals (ineludiblement alterats per l'acció o omissió de l'home), el desenvolupament econòmic, social i tecnològic, i les decisions polítiques, les quals es produeixen en tots els nivells, des del local fins a l'internacional. El seu impacte pot produir conseqüències a diferents nivells més enllà dels danys directes.

La seva dimensió *sistèmica* fa referència a aquesta capacitat d'estendre les seves conseqüències i impactes als sistemes dels quals cada vegada depenen més les societats modernes (energia, alimentació, subministrament d'aigua o serveis de salut). Aquesta idea guarda relació directa amb els *ripple effects* definits pel SARF. En aquest tipus de riscos conflueixen implicacions econòmiques, socials, polítiques i tecnològiques, les quals recauen sobre els instruments de control des del coneixement científic i tècnic, fins l'àmbit de les polítiques o els marcs jurídics i llurs implicacions socials.

La qualificació d'*emergents* fa referència a la capacitat que tenen els riscos moderns de modificar la seva evolució mitjançant la interacció amb altres factors, directes o no, que els fan aparèixer, els mitiguen, els augmenten o, fins i tot, canvien la seva orientació:

The *emerging* dimension of systemic risks is shaped by the view to the future. A multitude of trends, developments, driving forces and obstacles are at work which will affect in important ways the nature of risks and the context in which they are managed. Thus, factors influencing the evolution of hazards and the vulnerability of systems over the next ten to fifteen years (and in some cases longer) are of great significance. But so too are factors that might modify the propagation of damage, or that affect the likely responses of institutions and the perceptions of the public. (OECD, 2003:33)

Els canvis en les estructures socials, econòmiques i polítiques són determinants per entendre les variacions en la definició dels riscos. Aquests canvis poden procedir de factors totalment externs al risc en sí mateix, reposicionant-lo en un context nou. Les modificacions en les estructures reguladores o les polítiques desplegades, l'aparició de nous actors (o de nous riscos), la situació econòmica, l'història d'esdeveniments, les respostes institucionals o la pèrdua de confiança en els gestors influeixen en l'agudització o reformulació del risc. Per tant, el context es converteix en un condicionant bàsic per explicar l'emergència o variabilitat dels riscos, els quals afebleixen la seva dimensió objectiva.

Això representa que, en molts casos, no canvien les característiques específiques del risc, sinó el context de reptes i oportunitats en el qual es troba situat que, per altra banda, els resitua i redefineix. El desenvolupament del risc es dona en un context determinat per la història, la cultura, la tecnologia i les estructures socials, polítiques i econòmiques. Qualsevol alteració en aquest context resitua i redefineix el paper de cadascun dels actors i, en conseqüència, el marc definitori del risc.

El tractament dels riscos sistèmics emergents requereix d'una aproximació àmplia i flexible. Per tant, s'han de tenir en compte les variables sorgides dels anàlisis institucionals o reguladors (la identificació dels riscos i la seva avaluació), però també les variables socioculturals que condicionen la seva percepció o els judicis sobre l'acceptabilitat i el llinar de tolerabilitat.

Per tant, per arribar a un coneixement de tots els factors constitutius de les dimensions d'aquest riscs cal posar en contacte els punts de vista dels diferents actors que es veuen afectats d'una o altra manera. El risc es converteix en un assumpte social complex constituït comunicativament on les diferents versions poden oferir una perspectiva d'aproximació diversa:

Risk issues are now understood as complex social issues, where a variety of stakeholders can have differing – though equally legitimate – standpoints. How the diverse views are considered and integrated into policy making, how issues and decisions are communicated, and how the media and society at large receive and use that information have become integral components of risk management. (OECD, 2003:15)

Així, les variables complexes dels riscos característics de la societat del risc global es troben insertades dintre de la complexitat de l'arquitectura de la governança del risc conformada per les diferents institucions, organismes o actors que participen en la seva gestió:

(...) risk governance includes the totality of actors, rules, conventions, processes, and mechanisms concerned with how relevant risk information is collected, analysed and communicated and management decisions are taken. Encompassing the combined risk-relevant decisions and actions of both governmental and private actors, risk governance is of particular importance in, but not restricted to, situations where there is no single authority to take a binding risk management decision but where, instead, the nature of the risk requires the collaboration of, and co-ordination between, a range of different stakeholders. (IRGC, 2005:22)

En l'arquitectura de la governança del risc també ens trobem amb una classificació dels diferents actors que hi poden participar segons el nivell on es situen (Renn, 2008:9-11):

- El nivell vertical inclou els actors rellevants definits en funció de la seva situació geogràfica (local, regional, nacional, supranacional i global).
- El nivell horitzontal serviria per definir-los a partir de l'espai que ocupen a l'arena pública (governos, indústries, científics i societat civil).

Aquests actors més poderosos es constitueixen com a *comunitats de risc* les quals participen en la creació de les polítiques de risc. A través de la governança, aquestes *comunitats* posen en comú les seves posicions o estructuren les seves interaccions internes per arribar a acords tant en la definició del risc, com en les mesures de control a adoptar. Es converteix en una manera de treballar en col·laboració entre les agències públiques, les institucions privades, els experts o els ciutadans. Tot plegat per trobar formes racionals per prioritzar i regular els riscos. Per tal d'aconseguir això, l'OECD recomana desenvolupar dues lògiques complementàries:

- Una consciència justa del risc i una cultura de seguretat
- Millorar el diàleg i construir confiança.

A la primera dimensió s'aconsella establir pràctiques comunicatives que permetin desenvolupar un millor coneixement dels riscos i els beneficis entre tots els actors (comunitats locals, mitjans o autoritats, entre altres) a través de l'educació, l'ensinistrament i la informació. A més a més, aquesta informació ha de servir per desenvolupar una gestió de la prevenció i l'emergència a través de la consciència, la preparació i la resposta conscient als incidents o accidents potencials.

Més enllà d'aquesta dimensió més operativa, també es reclama crear un diàleg constructiu, a tots els nivells, entre les autoritats i la societat. Els objectius són, per un costat, millorar la confiança i la credibilitat de les institucions, i, per l'altre, establir un procés de deliberació entre els gestors de risc, els experts i els interlocutors socials per tal de millorar la representativitat en la presa de decisions, i apaivagar el potencial grau de controvèrsia:

The OECD should explore the development of instruments for assuring the flow of accurate and timely information to governments and stakeholders at national and international level, as well as instruments of reactive and proactive intervention. Particular attention should be devoted to finding means of improving communication with stakeholders and the general public, and strengthening their involvement in the various stages of the risk management cycle. In addition, in specific areas like food safety, nuclear safety, natural disasters and possibly cyber-crime prevention, it is recommended that the various aspects of risk communication and public participation in decision making be reviewed. (OECD, 2003:274)

En altres paraules, la profunditat del camp de la comunicació de risc entesa des de la governança, així com el seu sentit dialògic és expressat per Leiss de la següent manera:

Risk communication practitioners should promote, in their areas of responsibility, a reasoned dialogue among stakeholders on the nature of the relevant risk factors and on acceptable risk management strategies. In doing so they should seek to carry out the following tasks, among others: (1) interpret the results of scientific risk assessments in terms that are appropriate for nonexpert audiences; (2) understand the basis of public risk perceptions; (3) work with interested parties towards a shared understanding of the risk factors. (Leiss, 2004:402)

Aquesta visió fa créixer, teòricament, la comunicació de risc tot allunyant-la de les qüestions més pràctiques que l'han caracteritzada com, força sovint, quin tipus de comunicació és la més efectiva per arribar als diferents públics, com influir en les seves visions o com recuperar la confiança perduda del públic. Contràriament, ara les qüestions plantejades fan referència a la vulnerabilitat, la igualtat, la justícia cap als diferents grups o la seva exclusió del procés de presa de decisions en relació als riscos que afecten a la seva comunitat (Bostrom & Löfstedt, 2003).

El tipus de discurs a utilitzar es converteix en una eina per enfrontar les diferents problemàtiques que plantegen els riscos contemporanis. Com veiem a la taula 3.3, les estratègies comunicatives (discursives) escollides i endegades depenen del tipus de problema.

Taula 3.3: Nivells de gestió del risc segons les seves característiques

Problemàtica del risc	Tipus de discurs	Actors implicats	Tipus de conflicte	Solució
Simple	Instrumental	Personal de l'agència		Anàlisi estadística de riscos
Complexa	Epistemològic	Personal de l'agència Experts externs	Cognitiu	Model probabilístic de risc
Incerta	Reflexiu	Personal de l'agència Experts externs <i>Stakeholders</i> - Indústria - Grups directament afectats	Cognitiu Evaluatiu	Balanç de riscos + Model probabilístic de risc
Ambigua	Participatiu	Personal de l'agència Experts externs <i>Stakeholders</i> - Indústria - Grups directament afectats - Públic general	Cognitiu Evaluatiu Normatiu	Anàlisi de compensació de riscos + Deliberació + Balanç de riscos + Model probabilístic de risc

(Font: a partir d'IRGC, 2005:16)

Tot seguint Renn (2008), per cadascuna de les problemàtiques (simple, complexa, incerta o ambigua) serveix un tipus d'estratègia comunicativa per donar resposta als reptes específics que planteja. Aquests diferents tipus de discurs o d'interacció entre actors fan referència a les següents estratègies:

- **Instrumental**: els problemes simples poden ser gestionats mitjançant les rutines tradicionals i millors pràctiques centrades en la informació o l'educació.
- **Epistemològic**: els temes complexos han de ser gestionats mitjançant un millor coneixement del risc a través del coneixement científic i expert.
- **Reflexiu**: els problemes incerts necessiten la utilització d'eines com el principi de precaució que permetin garantir la reversibilitat dels processos i reduir la possibilitat de fets imprevistos.

- **Participatiu/deliberatiu:** la introducció d'una major participació pública en l'avaluació del risc i la presa de decisions ha de permetre fer el procés més democràtic, millorar la seva rellevància i qualitat, tot incrementant la legitimitat i l'acceptació pública de les decisions. Per tal de fer-ho s'han d'endegar mètodes de participació amb processos deliberatius, negociacions, mediacions i qualsevol altra mena d'implicació pública per tal d'incrementar la comprensió mútua entre els actors implicats.

La participació i implicació del públic es considera com una pràctica necessària a enfortir per al bon funcionament de la gestió del risc. Per un costat es promou la implicació ciutadana per aconseguir un enteniment mutu, però per l'altre l'objectiu perseguit és reduir els problemes de legitimitat i desconfiança al voltant de la gestió institucional del risc. La comunicació de risc es dilueix en les necessitats derivades de la seva gestió.

Així doncs, la governança és un exemple clar de la tercera fase de desenvolupament de la comunicació de risc que descriu Leiss (1996). Des de la governança s'afegeix a les funcions instrumentals de la comunicació de risc (educació, ensinistrament i construcció de la confiança) la de participació i implicació dels *stakeholders*.

El marc de la governança cerca trobar l'equilibri entre les posicions que reclamen una forma representativa de govern plena, que segueixi i reflecteixi les visions dels ciutadans sobre les polítiques de risc, i les que, al contrari, persisteixen en centrar-se en l'avaluació científica del risc tot defensant una forma d'autoritat que serveixi per corregir els errors en les percepcions dels ciutadans, sovint atribuïbles encara als seus dèficits cognitius.

Dintre de la governança com a sistema, la comunicació es converteix en una eina d'*integració*, tant de les fases que conformen la governança del risc, com dels actors que hi participen. Permet posar en contacte les comunitats de risc i fer públics els discursos que existeixen i es configuren al voltant del risc.

La governança del risc pretén, doncs, esdevenir un plantejament integral que doni resposta a la dificultat d'aproximar-se al concepte de risc a través de tenir en compte

factors com les cultures del risc, el context, les dimensions socials tot enfortint-les mitjançant estratègies de participació. Idealment, la *integració* ha de servir per unificar la complexitat, incertesa i ambigüetat dels riscos moderns, amb l'arquitectura conformada pel conjunt d'actors implicats. L'objectiu fonamental consisteix en millorar el debat democràtic sobre el risc, així com les relacions entre els governs, el públic i els interlocutors socials.

Dintre del marc de la governança del risc s'han creat diversos models que desenvolupen o reflexionen sobre les seves dimensions i implicacions. La seva descripció ens ha d'ajudar a entendre com s'inscriu integralment el repte de la comunicació de risc dintre de la governança.

3.2.2.1 Models comunicatius de la governança del risc: STARC i ERiK

Creats dintre del marc de la governança del risc, aquests dos models que passem a descriure serveixen com exemple de com aquest sistema organitzatiu situa la comunicació en una posició central i vertebradora del procés. La seva formulació és producte dels intents governamentals d'entendre el funcionament dels processos de comunicació de risc.

Ambdós models es plantegen com a solucions per acometre els problemes institucionals de la comunicació de risc. Els principis comunicatius de la governança es converteixen en els eixos al voltant dels quals s'estimulen les propostes de la participació. Al capdavall, l'objectiu comú dels dos conflueix per obrir vies institucionals d'implicació per al màxim nombre de *stakeholders* o *comunitats de risc*.

El model STARC del procés i l'estructura de la Comunicació de Risc

El model STARC és el resultat d'un projecte finançat per la Comissió Europea dintre del sisè programa marc. Es tractava d'examinar el lloc que ocupa i el paper que juga la comunicació de risc en les estructures i processos de gestió de les societats contemporànies occidentals. D'aquesta manera es pretenia incentivar la coordinació europea en la comunicació de risc, i promoure iniciatives per millorar la participació de tots els interessats conjuntament amb la societat civil. Per tant, és un projecte a la

recerca d'una millor aplicació de les teories sobre la governança del risc als processos institucionals de la seva comunicació.

L'objectiu final és que en la presa de decisions sobre el risc, els *stakeholders*, els mitjans de comunicació i el públic puguin implicar-se i participar en el desenvolupament d'una gestió més dinàmica dels assumptes públics per tal de garantir el diàleg entre totes les parts interessades (Wright, 2006:8).

Consideren la comunicació de risc com un procés interactiu que va més enllà de la mera transmissió d'informació. En qualsevol cas, és un intercanvi d'informació i opinions que implica la necessitat d'escoltar i entendre la informació de la resta de parts. Per tant, la comunicació de risc no és efectiva si no implica un esforç per assimilar i comprendre el punt de vista de l'altre (Wright, 2006:9).

Els processos de comunicació de risc són indestriables dels mecanismes d'interès social i d'aprenentatge institucional. Aquests processos són intrínsicament reflexius i permeten debatre i definir el risc, així com la seva avaluació i, fins i tot, la seva comunicació. La comunicació de risc està conformada per un conjunt de dimensions que no es poden entendre per separat, sinó només des de la presa en consideració del conjunt. Aquestes interrelacions són:

- **Dimensió estratègica:** En un primer punt la comunicació de risc pot ser entesa com una eina per controlar i prendre en consideració els temes sobre el risc. Presenta una visió bàsicament funcional dels processos de comunicació amb la definició d'objectius tan genèrics i benintencionants com l'educació, la formació, l'augment de la confiança o la millora de la participació dels *stakeholders*.
- **Dimensió política:** la comunicació de risc pot ser entesa com el cor de la governança. Es converteix en l'oportunitat per millorar els processos de presa de decisions, fent-los més democràtics, efectius i oberts, afegint la participació de tots els actors implicats.
- **Dimensió institucional:** Dintre d'aquesta dimensió existeix un ampli reconeixement que la millora del processos de comunicació de risc és essencial per mantenir (o

recuperar) la confiança del públic en els seus gestors. Per tant, la comunicació de risc des de les institucions cap a la resta d'actors té, en part, a veure amb els interessos particulars d'aquestes destinats a mantenir la seva legitimitat i, fins i tot, la seva existència.

- **Dimensió operacional:** es refereix a la comunicació d'emergències, destinada a preparar, prevenir i reduir les conseqüències del risc. Hi ha diverses categories: el subministrament oportú d'informació, el disseny de mesures concretes per augmentar la protecció o l'aplicació d'aquests coneixements per reduir els efectes de l'esdeveniment catastròfic.
- **Dimensió tècnica:** està conformada pels elements tècnics que participen en els processos de comunicació de risc: xarxes de telecomunicacions, satèl·lits, equips de ràdio, televisions, Internet, etc. L'interès es centra en com es poden utilitzar, i quines oportunitats o quins problemes plantegen.
- **Dimensió de la percepció social:** són els diferents factors que influeixen en la construcció social del risc, més enllà de les seves característiques intrínseques. Adopta una entitat pròpia que fa que no tenir-la en compte generi importants conseqüències negatives en la confiança cap als gestors del risc.

Totes aquestes dimensions en conjunt conformen la comunicació de risc, entesa com un procés continu, constructiu, interactiu i d'aprenentatge que es desenvolupa sense fi des de les primeres fases i serveix per a estructurar i millorar les relacions socials. Les bones pràctiques impliquen comunicar-se amb altres parts interessades i amb punts de vista diferents per tractar de qüestions d'interès comú (Wright, 2006:144). No arribar a acords sobre la gestió del risc o que es produeixi la manifestació física d'aquest no s'ha de considerar com un fracàs, sinó com l'oportunitat d'aprendre del procés permanent de millora. Un factor molt important que s'ha de tenir en compte és que tots els participants han de respectar uns principis comuns d'obertura, honestat i respecte vers la resta d'actors i els seus punts de vista, disposició per escoltar i aprendre, així com capacitat d'autocrítica.

La comunicació de risc es produeix en quatre etapes diferenciades que tenen necessitats comunicatives diferents i que obliguen a adaptar-se a cadascuna d'elles:

- L'etapa de pre-elaboració: l'objectiu és reconstruir una definició comuna i acceptada del risc i les seves conseqüències a partir de la diversitat d'opinions. Això és, crear un marc comú que pugui ser compartit.
- La comunicació preventiva: l'objectiu és preparar als individus per fer front als riscos mitjançant la formació i l'ensinistrament.
- La comunicació d'emergència i de crisi: en aquests casos l'objectiu és compartir informació sobre un esdeveniment que ja ha succeït. L'objectiu és minimitzar les conseqüències catastròfiques del mateix.
- Post-accident: l'objectiu és compartir la informació sobre el que realment ha succeït per veure-la des de diferents òptiques per tal de millorar l'avaluació del risc i els seus processos de gestió i comunicació.

Dintre d'aquestes fases hi ha diversos factors que és important tenir en compte. Per un costat, les característiques dels diferents riscos i la percepció social existent al seu voltant influiran enormement en el tipus de comunicació de risc endegada. D'altra, que els processos de comunicació han de ser revisats periòdicament, però a la vegada necessiten d'uns objectius marcats a llarg termini. A més a més, s'ha d'assumir que no existeix un únic camí correcte que es pot anar seguint com si fos una guia o un receptari, sinó que és necessari analitzar cada cas per separat.

Els autors afirmen que els mitjans de comunicació hi juguen un paper fonamental en els processos de comunicació de risc. Per ells, els mitjans no s'han d'entendre com una eina per la comunicació operativa, sinó com una *arena* de debat per a les converses públiques (Wright, 2006:54). Entenent els mitjans no com un *transmissor* dels missatges institucionals, sinó com un actor que *interpreta* el risc a partir de la seva visió, tot incorporant les preocupacions socials com a *mediador* amb el públic.

Per tant, el disseny concret de la comunicació de risc depèn de dues condicions específiques (Wright, 2006:147-149):

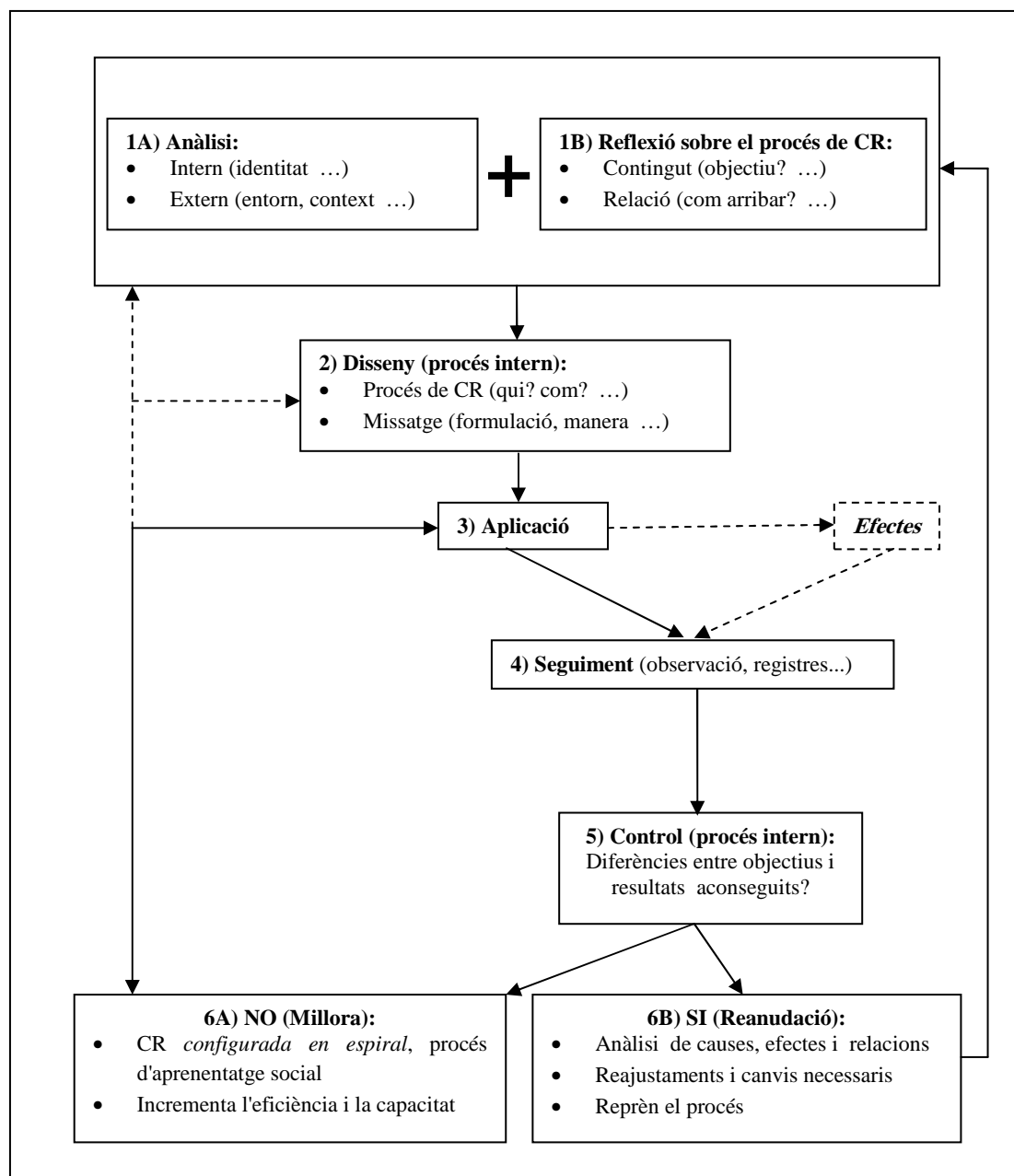
- **Context:** tots aquells factors que generen condicionants estructurals i sobre els quals els actors no tenen influència directa. Podem distingir entre factors *durs* que són decisius per a com es produeix la comunicació de risc com poden ser el context legal, institucional, socio-polític i socio-cultural, i factors *tous* com el grau d'innovació, els conflictes potencials i les accions o mesures de pressió exercides.

- **Paràmetres d'acció:** són els components estructurals i els components relacionats amb els continguts. Es poden classificar entre *externs* que són els instruments i canals escollits, i *interns* que tenen a veure amb les característiques i posicions adoptades pels diferents actors implicats.

Tots aquests factors són importants a l'hora de posar en marxa un procés de comunicació de risc. Per tant, el model STARC planteja sis etapes (anàlisi/reflexió, disseny, aplicació, seguiment, control i millora/reanudació) que es dissenyaran a partir de l'adopció de paràmetres d'acció diferents segons el tipus de context i l'etapa de la pròpia comunicació (prèvia, prevenció, crisi o post-emergència) (veure figura 3.3). Per tant, la participació i les relacions entre els actors dependran d'aquests mateixos factors. L'objectiu general rau en generar una *cultura* d'entesa, i altres objectius complementaris són la planificació d'emergències o la reducció de les conseqüències sobre la població i els béns exposats al risc.

Les fases conformen una guia estructurada en passos que permet crear i reseguir tot el procés de comunicació de risc. Els professionals, organitzacions o institucions interessats en crear una estratègia efectiva de comunicació de risc efectiva poden recolzar-se en el procediment dibuixat en la següent figura a l'hora de dissenyar-la:

Figura 3.3: Model STARC d'un bon procés de comunicació de risc



(Font: Wright, 2006:160)

Les sis etapes que dibuixades per el model STARC es poden classificar també a través de les interaccions que es generen en cadascuna d'elles enteses des del punt de vista de qui està interaccionant amb qui, sobre què (i per què) i com. Aquesta classificació més completa genera la taula següent:

Taula 3.4: Interaccions durant les sis fases del model STARC

Fase	Qui?	Amb qui?	Què? Per què?	Com?
1a) Anàlisi	<i>Risc oficials</i> Analistes, gestors i reguladors	<i>Stakeholders</i>	Obtenir informació de tots els <i>stakeholders</i> rellevants, recollir dades pel procés d'anàlisi	Escoltar als <i>stakeholders</i> en reunions públiques, preguntar per les seves opinions...
1b) Reflexió	<i>Risk Communicator</i>	<i>Stakeholders</i>	Defineix opcions per un procés de governança molt més ampli, crea un llenguatge i una cultura comuns	(Intern) Debats, processament d'informació, pluja d'idees,...
2) Disseny	<i>Risk Communicator</i>	Procés intern, implicant als <i>Stakeholders</i>	Dissenya el missatge i l'estructura de les relacions d'intercanvi	Confia en els bons exemples. Fa proves amb grups d'individus...
3) Aplicació	<i>Risk Communicator</i>	<i>Stakeholders</i>	Depén de 2)	Tècniques participatives (panels ciutadans, grups de treball...)
4) Seguiment	<i>Risk Communicator</i> o analista	<i>Stakeholders</i>	Recollir i registrar les dades sobre el procés de CR i els seus efectes	Observació de les accions de CR, creació de bases de dades.
5) Control	<i>Risk Communicator</i> o analista	<i>Stakeholders</i>	Detecció de diferències i errades	Comparacions crítiques dels objectius cercats i dels observats.
6a) Millora <i>El procés de comunicació de risc te forma d'espiral i implica un bucle continu d'aprenentatge</i>	<i>Risk Communicator</i> o analista	<i>Stakeholders</i>	Segons l'evolució i les dinàmiques: millorar l'eficiència, reduir els costos socials i financers... <i>Arribar a un nivell superior de la espiral de la CR</i>	Reconsiderar l'anàlisi, disseny i aplicació a la llum dels objectius aconseguits i noves experiències.
6b) Reanudació	<i>Risk Communicator</i> o analista	<i>Stakeholders</i>	La governança del risc implica un bon procés de CR	Veure 1), però aprendre de la (mala) experiència

(Font: Wright, 2006:161)

Dintre de la taula anterior, el concepte *comunicador de risc* fa referència a un professional situat dintre de les organitzacions el qual és responsable de la preparació i execució dels plans de comunicació. Col·labora amb els gestors del risc per garantir una comunicació de risc eficaç. És l'encarregat d'iniciar i facilitar l'intercanvi d'informació entre tots els actors implicats.

Per tant, un bon procés de comunicació de risc implica tota aquesta sèrie de fases estructurades en forma de bucle que permeten anar aprenent dintre d'una espiral en la qual es van afegint les noves experiències per tal de millorar el procés en el seu conjunt. Dintre d'aquest procés existeixen diversos condicionants per a què es doni una bona comunicació de risc (Wright, 2006:158):

- Ser conscient que és necessari establir relacions amb tots els *stakeholders*.
- Assumir que s'ha de treballar a llarg termini. Un bon procés de comunicació de risc implica la creació d'una cultura comuna del risc per a la seva governança.
- Acceptar la importància del context. Qualsevol missatge és rebut i interpretat dintre d'aquell context.
- Quan abans estiguin involucrats els *stakeholders* millor serà la decisió i l'acceptació del risc.
- Tenir cura a l'hora d'utilitzar les comparacions entre riscos. No es pot comparar, per exemple, un risc imposat amb un altre que l'individu accepta adoptar.

Malgrat tot existeixen alguns problemes que presentem en forma de crítiques. El model STARC planteja la comunicació de risc des d'un posicionament exclusivament institucional. És una situació ideal en la qual les institucions s'encarreguen d'iniciar i organitzar pràctiques participatives per aconseguir una comunicació de risc efectiva i democràtica. En aquest procés el comunicador de risc és un professional de les administracions encarregat de planificar, organitzar i monitoritzar-ho tot plegat. No té en compte altres tipus de mediadors o d'interaccions possibles entre els actors implicats. Hem de tenir en compte que si la comunicació de risc és un procés obert i democràtic no té lloc únicament al voltant de les institucions, sinó que es produeix en molts altres escenaris.

D'altra banda, el seu plantejament genèric de la comunicació de risc és escassament operatiu. Per exemple, no diferencia entre els tipus d'actors implicats i els engloba en el concepte abstracte d'*stakeholders*. No tots els interlocutors possibles o *comunitats de risc* tenen les mateixes característiques o capacitat de visibilitat. Els escenaris són múltiples i diversos. Pateix d'una visió optimista sobre la base de la bona voluntat dels actors en actuar de forma col·laborativa i transparent. La discussió conceptual sobre els *stakeholders* genera confusió perquè canvien segons la perspectiva específica de cada actor, els quals poden transformar-se segons el seu rol en *stakeseekers*.

Tanmateix, aquest model és força útil perquè permet diferenciar les dimensions i etapes que es produeixen dintre dels processos de comunicació de risc i els entén com un procés continu i global. És una espiral sense fi que es retroalimenta a sí mateixa. A més a més, dóna una importància cabdal al potencial que té a l'hora de millorar les relacions socials i els processos democràtics.

ERiK: El Model d'Escenaris Múltiples del Procés de Comunicació de Risc

Desenvolupat des del *Federal Institute for Risk Assessment* d'Alemanya, el model d'Escenaris Múltiples del Procés de Comunicació de Risc (a partir d'ara ERiK) està pensat com una eina pràctica per millorar la comunicació entre i en les institucions públiques, i entre aquestes i la resta d'actors implicats. Tant és així, que l'informe on apareix publicat aquest model va acompanyat d'un programa informàtic amb eines operatives per als professionals de les administracions.

Inspirat en de les teories de la governança, posa l'accent en les oportunitats que ofereix la participació pública en el procés de presa de decisions. Per tant, parteix de la base d'una comunicació de risc entesa com:

(...) targeted exchange of information between political institutions, companies, associations, representatives of Civil Society, scientists, experts, individuals and the media. In this context, the exchange of information focuses on the harmful potential of the risk, the remaining uncertainties, the importance of the risk as well as political and social decisions, actions or measures aiming to avoid, reduce and regulate risks. Risk communication has the task of establishing links with communication partners by explaining and presenting arguments. This is not possible without mutual communication. (Hertel & Henseler, 2007:7)

L'objectiu que es planteja rau en desenvolupar un model de comunicació de risc participativa que satisfaci les necessitats i expectatives de les agències per tal d'aconseguir la comunicació amb actors molt diferents i amb característiques diverses. Per tant, els seus autors reconeixen que el treball està dirigit principalment als organismes públics amb la intenció d'aconseguir que la comunicació de risc resti sòlidament ancorada en la filosofia contemporània d'aquestes institucions (Hertel & Henseler, 2007:10).

Malgrat tot, consideren que els objectius de la comunicació de risc van més enllà de les necessitats pràctiques, i s'ha d'entendre com un procés obert de comparació mútua

d'informació i arguments. Per fer-ho assumeixen la possibilitat d'establir, segons el context i el cas, estratègies de comunicació en un sentit (informació), en dos sentits (diàleg) i a través de la participació (implicació). Entre els seus objectius desitjables identifiquen el de gestionar la dissidència, no com a eina per fer-la desaparèixer, sinó per localitzar-la i poder tractar amb ella de forma efectiva. La comunicació de risc no ha d'ignorar les divergències existents a les nostres societats, sinó contribuir a prendre accions i decisions malgrat l'existència de preferències divergents.

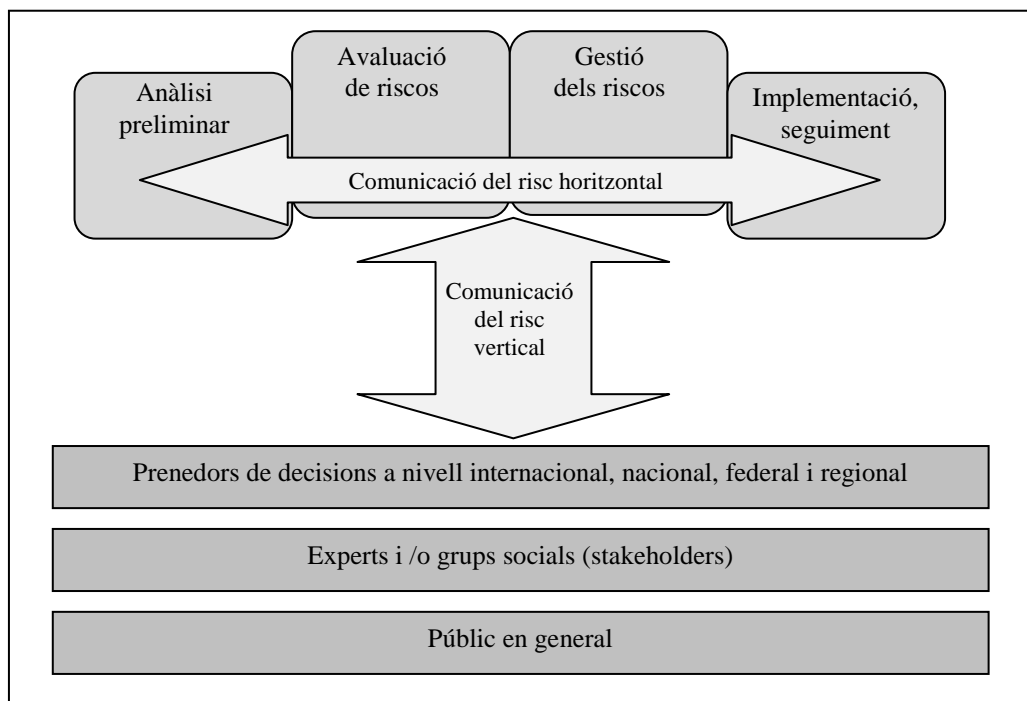
Per tant, consideren que el punt de partida de la comunicació de risc es produeix en un entorn amb múltiples actors implicats, amb una oferta plural i heterogènia de valors que, moltes vegades, poden entrar en conflicte i en diferents nivells. A més a més, es planteja la comunicació com un procés interactiu i ininterromput que ha de donar una solució plausible i efectiva a aquest context conflictiu. Per tal d'intervenir-hi efectivament presenten un model teòric, i a la vegada pràctic, en el qual es dibuixen els diferents escenaris creats a partir de les diferents situacions comunicatives en les quals es pot veure involucrada qualsevol institució pública.

Com els escenaris es concentren en les necessitats i requeriments comunicatius de les agències públiques en els processos d'avaluació i gestió de risc, la comunicació de crisi, les relacions públiques i els mitjans de comunicació han estat exclosos voluntàriament (Hertel & Henseler 2007:24).

El model distingeix en un primer moment entre dos nivells comunicatius determinats segons com estiguin situats els actors dintre del procés regulador (veure figura 3.4).

- Comunicació horitzontal: es produeix entre els actors participants tradicionalment en el procés regulador i permet la integració dels resultats de les fases de l'anàlisi preliminar, l'avaluació del risc, la gestió del risc, i la implementació de mesures i controls, per tal de fer avançar el procés en aquest sentit.
- Comunicació vertical: permet la integració dels arguments i preferències de la gent i les institucions situades fora del procés de regulació. L'objectiu és introduir les preocupacions i valors de tal manera que es pugui assegurar la pluralitat del procés i millorar la seva legitimitat.

Figura 3.4: Model ERiK d'escenaris múltiples: comunicació de risc horitzontal i vertical



(Font: Hertel & Henseler, 2007:12)

Com podem veure a la figura anterior la comunicació vertical serveix tant per definir la comunicació amb actors externs com amb els experts o el públic, fent-ho també amb la comunicació entre diferents nivells governamentals.

Aquest primer escenari i model general es pot dividir en quatre escenaris diferenciats segons les relacions entre l'administració i un actor específic seleccionat.

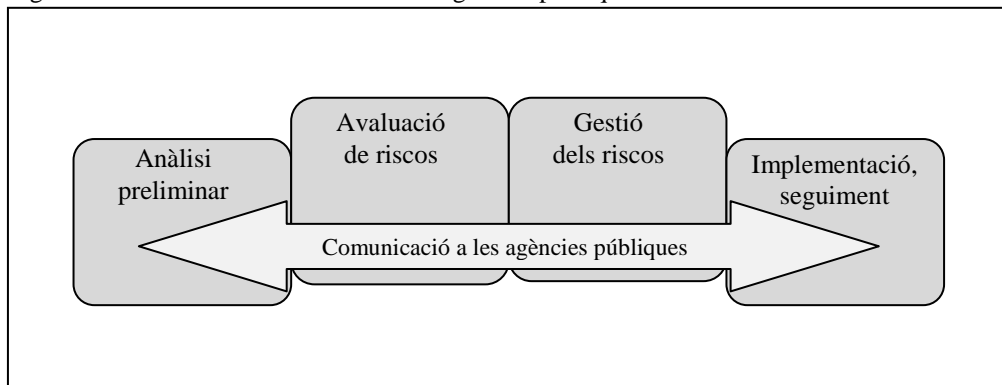
Escenari 1: La comunicació de risc de les agències públiques

Representa la comunicació en una agència pública, entre diferents agències públiques. Per tant, es centra en la comunicació interna i externa de les institucions governamentals encarregades de gestionar el risc.

Encara que aparegui un plantejament horitzontal de la comunicació, els diferents nivells existents dintre de l'administració (europea, estatal, regional, autonòmica, etc.) fan que aquest nivell sigui una combinació de comunicació horitzontal i comunicació vertical, tal i com podem veure a la figura 3.5. Dintre d'una mateixa agència sí que es pot

reproduir aquest esquema horitzontal, però en el moment de produir-se una comunicació amb una altra institució pública es produeix necessàriament una comunicació vertical. Per tant, aquest escenari és una combinació de dos escenaris en els quals el punt en comú és que estem parlant d'agències o administracions públiques, encara que cal diferenciar entre les comunicacions que es produeixen dintre d'un mateix departament i aquelles que es donen entre agències i departaments diferents.

Figura 3.5: La comunicació de risc a les agències públiques



(Font: Hertel & Henseler, 2007:25)

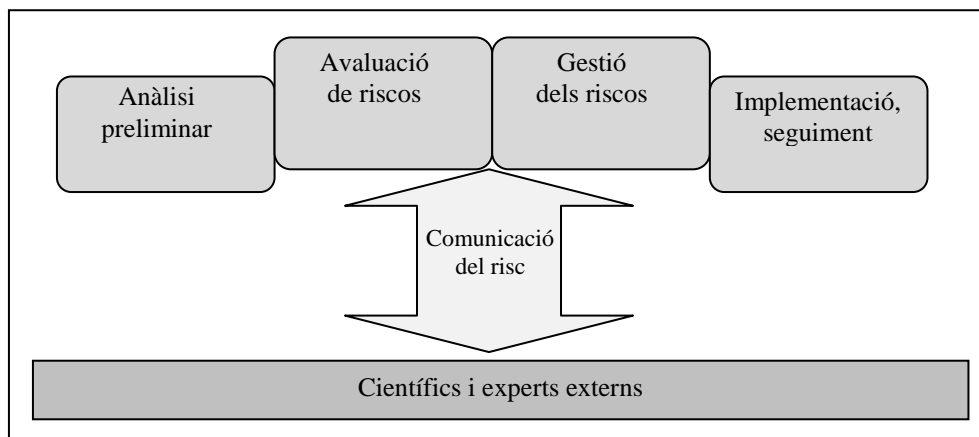
Els problemes que apareixen dintre d'aquest escenari són els propis de la cultura de les administracions, els diferents nivells administratius, els processos legislatius, els informes presentats pels experts propis de les agències, etc.

Escenari 2: La comunicació de risc amb els experts:

Representa la comunicació entre els analistes del risc de les agències públiques i els experts i científics externs (veure figura 3.6).

És el moment de fer una aproximació crítica als resultats obtinguts per les agències públiques, comparant diferents interpretacions o avaluacions que reforcin o modifiquin les dades obtingudes. Consisteix en un intercanvi d'informes, dades, enfocaments sobre el risc en qüestió, les quals permetin obtenir una visió més àmplia del cas. Els experts de les institucions públiques demanen una segona opinió a avaluadors externs o, a la inversa, aquests ofereixen les seves dades a les agències.

Figura 3.6 : La comunicació de risc amb els experts



(Font: Hertel & Henseler, 2007:27)

Un dels principals problemes que els autors identifiquen en aquest cas radica en la utilització d'informes científics per a defensar determinats interessos, més que per arribar a una comunicació plena i oberta. La necessitat de fer una aproximació democràtica a totes les visions d'un risc determinat obliga a donar veu a un ampli rang d'opinions científiques, així com de diferents disciplines. Aquest escenari remet a característiques professionals com l'ètica, les rutines productives, les pràctiques professionals o les cultures gremials.

Escenari 3: La comunicació amb els stakeholders

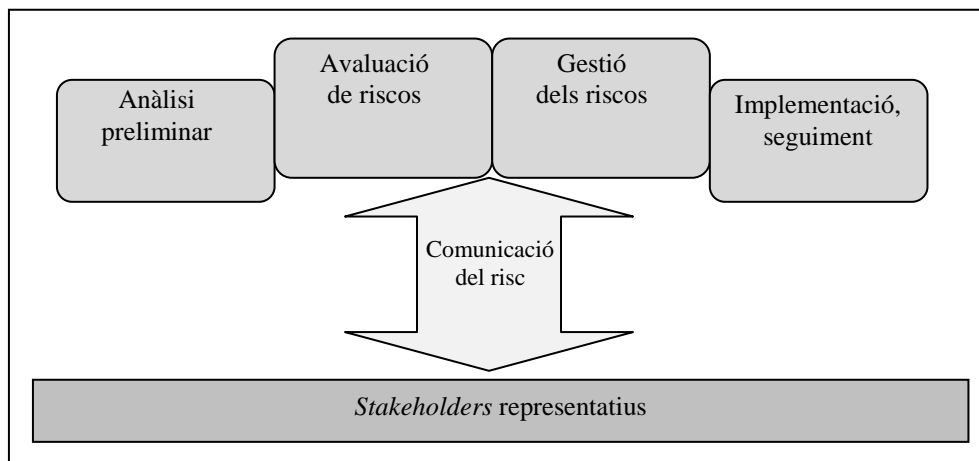
L'objectiu d'aquest escenari és poder incorporar els diferents valors i opinions existents dintre d'una societat plural. Per aconseguir-ho implica la participació dels *stakeholders* representatius des de les fases preliminars de l'anàlisi del risc mitjançant l'intercanvi d'informacions i coneixements sobre el risc, però no supeditant-ho als interessos particulars de cadascun dels actors implicats (veure figura 3.7).

Es consideren *stakeholders* representatius en casos de riscos tecnològics grups d'interès com la indústria, els sindicats, associacions, organitzacions de conservació de la natura, partits polítics, agències independents o actors autònoms (Hertel & Henseler, 2007:84)

Per tant, fa una consideració molt àmplia del concepte de *stakeholder* per aplegar la millor manera de fer front a aquest escenari mitjançant pràctiques que permetin la

posada en comú de la informació, valors i diferents posicions de tots i cadascun dels actors.

Figura 3.7: La comunicació amb els *stakeholders*



(Font: Hertel & Henseler 2007, pág.39)

Un element important en aquest tipus de comunicació es la *confiança* entre els interlocutors. Des d'aquest informe es considera que plantejar aquest escenari des d'una posició de transparència i comunicació en *doble sentit* possibilita millorar la confiança entre els diferents interlocutors.

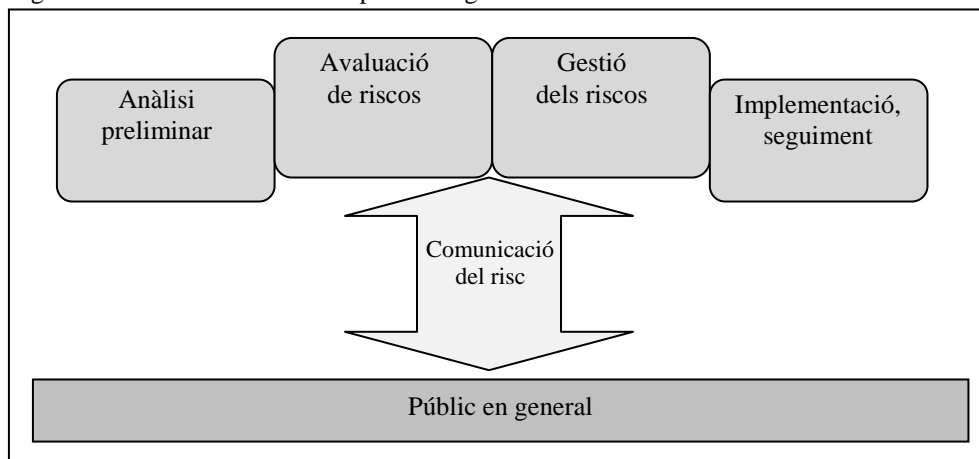
Escenari 4: La comunicació amb el públic en general

És la comunicació de les agències amb el públic en general construït com un rang de individus no organitzats i sense cap representant directe (Hertel & Henseler, 2007:85), justament per això esdevé l'escenari més complex i problemàtic.

Es tracta de pràctiques de comunicació vertical o externa des de les administracions públiques cap als representants del públic i viceversa (veure figura 3.8).

Consideren que aquesta comunicació s'ha de produir des de les fases inicials de l'avaluació i anàlisi del risc. Representa la necessitat d'acceptar les visions socials i culturals del risc dintre de les seves avaluacions. El rang de pràctiques adoptades és molt ampli, des de les únicament informatives (per captar l'opinió del públic) fins a aquelles que permeten integrar la visió de les comunitats en la presa de decisions.

Figura 3.8: Comunicació amb el públic en general



(Font: Hertel & Henseler, 2007:51)

Aquesta visió estratègica per escenaris és molt útil a l'hora de classificar i dividir les diferents situacions i actors que es plantegen i participen en els processos de comunicació de risc. Va més enllà d'un plantejament teòric de la funció que té la comunicació de risc dintre de les societats democràtiques i dona un pas més a l'hora d'estructurar els múltiples moments en els quals la comunicació hi és present. Però, d'altra banda, aquest punt de vista estratègic només es redueix al punt de vista de l'administració i deixa de banda, voluntàriament, la resta d'interaccions que es creen.

Malgrat tot, en aquest model es dona un salt vers la comunicació vista en el seu conjunt i es plantegen situacions específiques en les quals es poden detectar clarament els participants, les pràctiques o els objectius d'una manera diferenciada.

3.3 La comunicació social del risc

Els models analitzats ens els apartats anteriors ens ajuden a avaluar com la comunicació ha anat convertint-se en un element central i integral de la comunicació de risc. Des del nostre criteri el mèrit principal d'aquests models és justament fixar l'accent en la centralitat de la comunicació tot i que no de forma constitutiva sinó més aviat auxiliar.

L'*Amplificació Social del Risc* (SARF) se'ns presenta com l'intent més ambiciós d'aplegar tota la recerca sobre percepció i comunicació de risc integrant-la a través dels diferents nivells (individual, social), fonts (institucionals, mitjans de comunicació), canals i efectes que es poden produir. La seva principal aportació rau en què constitueix

el primer intent, des d'un punt de vista comunicatiu, d'explicar de forma àmplia com els missatges sobre el risc interaccionen amb les estacions emissores, els factors psicològics, socials i culturals, i quins són els possibles efectes que produeix la seva comunicació. A més a més, construeix una terminologia pròpia i útil com poden ser les pròpies visions sobre l'amplificació i atenuació, les estacions amplificadores o els senyals del risc.

Tanmateix, el focus de les seves anàlisis s'ha centrat en els senyals del risc i en el paper dels mitjans com a estacions amplificadores, oblidant la resta de dimensions i potencialitats que atresora. D'aquesta manera, malgrat la seva complexitat conceptual i l'amplitud del processos que dibuixa, s'ha vist reduït a un model lineal missatge – efectes que l'apropa més a un model *instrumental*. Aquesta orientació finalista ha reduït el seu interès. Probablement això és el que ha fet que no hagi generat resultats empírics incontrovertibles en la seva aplicació pràctica, ni hagi estat capaç de construir un corpus teòric compartit i capaç d'acumular coneixement al llarg del temps.

Des d'un punt de vista més institucional, el *STakeholders in Risk Communication* (STARC) assumeix com objectiu principal millorar els processos de presa de decisions sobre el risc amb la implicació dels *stakeholders*, els mitjans de comunicació i el públic. Tots ells han de poder participar en una gestió més dinàmica dels assumptes públics que garanteixi la interacció entre totes les parts interessades per tal d'aconseguir la integració dels seus punt de vista. En conseqüència, la comunicació de risc s'entén com un procés continu, constructiu, interactiu i d'aprenentatge que es desenvolupa sense fi des de les primeres fases i serveix per estructurar i millorar les relacions socials. Al capdavall, les bones pràctiques impliquen comunicar-se amb altres parts interessades i amb punts de vista diferents per tractar de qüestions d'interès comú.

La seva principal virtut és integrar tots els actors (*comunitats de risc*) i les dimensions de la comunicació de risc per construir un procés més democràtic i global. Tanmateix, presenta una visió massa institucional i ideal dels processos de comunicació de risc. Tot i que en el propi nom reconeix la importància dels *stakeholders*, aquests no s'identifiquen i acaben convertits en un concepte abstracte, enganyós i poc operatiu.

Finalment, la concepció desenvolupada pel model d'*Escenaris Múltiples del procés de Comunicació de Risc* (ERiK) ens permet definir i diferenciar els moments on la

comunicació hi és present dintre del procés ampli de comunicació de risc. El treball és concebut com una eina pràctica per millorar la comunicació en i entre les institucions públiques, i entre aquestes i la resta d'actors implicats. Per tant, fa un esforç per aïllar les interaccions que es produeixen entre les administracions i la resta de *comunitats* implicades. Malgrat que es queda únicament en aquesta dimensió, i que la seva voluntat és principalment funcional, serveix com a plataforma per completar el trencaclosques d'un escenari global en el qual interactuen diferents actors amb la intenció de construir una definició sobre un risc específic.

Tots aquests models ens aporten una part substancial per anar desentranyant la complexitat d'aquest camp. Però, més enllà d'aquests plantejaments a partir de l'anàlisi del missatge o de les estratègies institucionals, podem avançar un pas més en el paper constitutiu de la comunicació en els processos de comunicació de risc. D'aquesta manera la comunicació de risc es pot considerar com un procés social ampli i complex de construcció de significat a través de les diverses dinàmiques d'interacció entre els diferents actors que hi participen.

[risk communication] (...) is a cooperative learning process in and through which a communication community arrives at a constructive diagnostic interpretation of its common situation, the challenge it faces, and possible ways of dealing with it, thus creating a form of life for its members (Strydom, 2008:6)

En aquest sentit, la comunicació es converteix en el procés dins dels qual el risc es fa visible i adopta un sentit reconegut per una o varies comunitats de risc. La comunicació de risc passa a ser el procés de construcció social de significat sobre el risc a partir de la utilització d'uns arguments o uns altres, de ressaltar les oportunitats o els possibles efectes negatius, en definitiva, en definir-lo a través dels processos comunicatius, la comunicació es converteix en un procés social, mediat a través dels discursos, multi-nivell i amb dinàmiques no lineals:

(...) risk communication must thus be regarded in terms of a multi-levelled network in and through which incoming information about given risk reality is processed in a socially distributed way. Occupying different positions, yet parallel to one another, each of the participating agents frames and communicates the mutually recognized risk in its particular way and thereby activates resonance structures which allow responses in the form of feedback of one kind or another as well as connections to be forged. And in doing so, each of the participants makes a contribution to the way in which the risk becomes collectively classified, understood and dealt with. **Risk communication is thus socially shared, creative cognition or a creative collective cognitive process whereby a community forms and shapes a world for itself.** (Strydom, 2008:7) (negreta afegida)

Més enllà de les estratègies informatives, persuasives o de creació de normes i marcs per a la gestió del risc, el procés de comunicació es converteix en la manera de construir i compartir determinades definicions les quals acaben creant acords o desacords. Més enllà de totes les intencions o estratègies, el risc pren sentit socialment i es converteix en part dels valors i paràmetres que conformen el món que coneixem a través de processos socials essencialment comunicatius:

Above all, the identification and assessment of risk is both a human and a social activity and, as such, is concerned with the production of meaning and a shared understanding of reality. (Horlick-Jones, 1998:80)

Les comunitats de risc prenen consciència de la seva identitat al voltant de conferir determinats significats simbòlics a la seva relació amb els riscos els quals produeixen efectes sobre elles mateixes. Aquesta construcció simbòlica s'expressa a través de la circulació de significats i discursos sobre el risc.

Aquesta forma d'entendre la comunicació de risc ratlla un constructivisme fort a través del qual el risc només existeix en el moment en què es fa visible mitjançant la comunicació situada en un context cultural i social específic que serveix de filtre. Però també s'acosta a un constructivisme feble mitjançant el qual es reconeix l'existència del risc al món real i objectiu, tot considerant que el significat atribuït s'acaba configurant i construït a través d'interaccions comunicatives entre els diferents actors. Aquestes mediacions entre les diverses comunitats es converteixen en el factor essencialment comunicatiu que ens permet avançar un pas més dintre de la nostra proposta constitutiva.

Així, en el procés de comunicació social del risc, les diferents comunitats del risc i els seus integrants configuren la seva pròpia visió d'aquest i practiquen interaccions comunicatives per fer-la visible i posar-la en discussió, o no, ja sigui de forma intencional o no intencional.

All actors participating in the communication process transform each message in accordance with their previous understanding of the issue, their application of values, worldviews, and personal or organizational norms, as well as their own strategic intentions and goals. (Renn, 2003:377)

En aquest sentit, per poder entendre el seu funcionament ens hem de centrar en dimensions pròpiament comunicatives com són quins missatges es prioritzen, quins

actors intervenen, i quina capacitat tenen cadascun per fer visible els seu discurs o a través de quines estratègies. En aquesta constel·lació de dimensions prenen una importància cabdal variables com les condicions històriques, socials, culturals i econòmiques, les característiques dels diversos actors o els tipus de relacions existents entre aquests.

Un dels principals debats en aquest sentit radica en identificar quin paper juga cadascuna de les comunitats en els processos de comunicació de risc. Tradicionalment s'ha donat una importància estratègica al paper dels mitjans de comunicació a l'hora d'entendre els processos de comunicació i construcció de la percepció del risc, però, cada vegada més, aquesta visió mediacèntrica ha estat objecte de revisió. Qui comunica i com ho fa és una de les grans qüestions a analitzar.

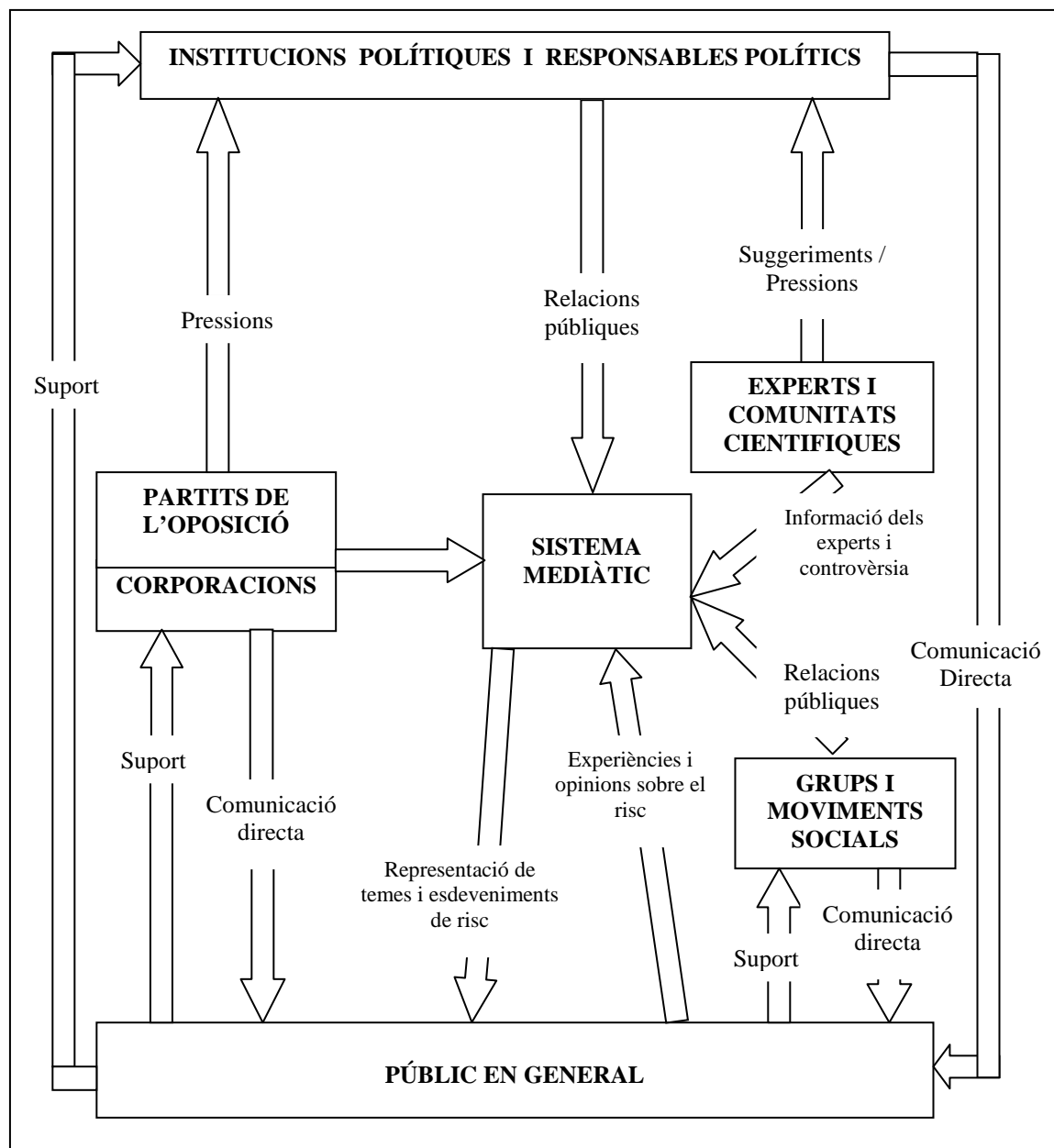
3.3.1 Qui parla sobre el risc? Les *comunitats de comunicació de risc*

La comunicació social del risc és un procés en el què intervenen múltiples actors i que té com a objectiu presentar com a vàlida una determinada visió sobre els beneficis o perills d'una activitat, tecnologia o esdeveniment. Els emissors utilitzen els seus propis marcs cognitius i les seves visions del món per oferir la seva manera d'entendre el risc.

Més enllà del seus factors psicomètrics, o les variables socioculturals, la comunicació fa present (o no) determinats riscos a través de la representació dels discursos i posicions dels actors implicats. Aquests processos comunicatius poden ser, a la vegada, visibles o invisibles, premeditats o espontanis, voluntaris o involuntaris, sobre el risc o altres temes relacionats, unidireccionals o amb direccions múltiples, etc.

Com veiem a la figura 3.9, aquest processos han estat definits per alguns autors com una xarxa en competència en la qual cadascun dels participants utilitza la seva estratègia i capacitat d'accedir al poder per situar la seva visió del risc en una posició d'avantatge per davant de la resta, per aconseguir així el suport de l'opinió pública. En aquest camp de competència, la capacitat de fer-se visible, o d'aconseguir legitimitat o preeminència són fonamentals per entendre les interaccions existents i els resultats finals (Petts *et al.*, 2001:4).

Figura 3.9: Model de la comunicació de risc com a camp de competència



(Font: Petts *et al.*, 2001:4)

Aquests autors consideren la comunicació com a arena de conflicte en la qual les institucions públiques i privades competeixen per fer prevaler el seu punt de vista i aconseguir suport de l'opinió pública. En aquest camp els sis actors principals (govern i institucions públiques, partits de l'oposició, grups socials, corporacions, científics i comunitats d'experts, i mitjans de comunicació) malden en permanent lluita per assolir una millor posició i avantatge en les comunicacions públiques a través de les diferents estratègies comunicatives (suport, relacions públiques, comunicació directa o pressions). Aquesta competició es resol al voltant de quatre punts principals (Murdock *et al.*, 2003:162):

1. *Visibilitat*: l'habilitat per controlar quan i com determinades informacions apareixen a l'agenda pública i la capacitat per anular la potencial publicitat negativa.
2. *Legimitat*: aconseguir que els arguments propis siguin considerats com creïbles.
3. *Preeminència*: establir la definició dominant d'una situació, tot controlant l'agenda i els termes del debat.
4. *Confiança*: Mantenir i millorar la confiança pública i suport.

En aquest procés, determinats actors parteixen d'una posició predominant socialment reconeguda. Per exemple, el sector públic té la funció, i obligació, d'informar a la població sobre els factors de risc existents. Assumeix un paper, en aquest cas, en el qual conflueixen dimensions polítiques, ètiques i de responsabilitat.

D'altra banda, conclouen que els mitjans de comunicació només poden amplificar i atenuar el risc si capturen o es fan ressò d'un ànim públic ja existent. A més a més, els mitjans no es troben sols en aquesta tasca. El públic no és un recipient buit i passiu dels missatges dels mitjans, al contrari, interpreten no només els seus continguts, sinó que són capaços de reconèixer els diferents registres i intencions dels mitjans (i dels altres emissors) (Petts *et al.*, 2001:102).

Per tant, com ja hem remarcat, els debats sobre els riscos es produeixen en diferents camps i entre diversos actors com científics, empreses, polítics i mitjans. Aquests debats poden fer-se presents als mitjans o no, els quals sovint són un aparador privilegiat des del qual modular els diferents discursos al voltant del risc i amplificar-ne la seva presència pública, ja sigui incrementant-los o atenuant-los.

Ara bé, determinades esferes funcionen més enllà de què els mitjans se'n facin ressò o no. Al voltant dels riscos existeix tot un flux d'informacions i comunicacions entre les esferes pública, privada i científica les quals generen multitud de discursos al voltant del risc i que, certament, tenen molta més força a l'hora d'imposar, projectar o impulsar les dinàmiques comunicatives així com els processos de la seva tematització.

Cadascuna d'aquestes esferes utilitza les seves pròpies rutines, llenguatge, procediments o estratègies per fer-se visibles i participar en el debat públic. Poden ser estratègies internes de comunicació (dintre de la mateixa esfera) o estratègies externes destinades a comunicar-se amb altres actors, però això no vol dir que sempre tinguin l'atenció dels mitjans. Aquesta capacitat de fer visibles els seus discursos no s'ha d'entendre únicament com una estratègia persuasiva o instrumental, sinó com la participació de la comunitat mediàtica en la circulació de significats sobre el risc en el marc d'un procés holístic que acaba conformant la construcció social del risc en una societat específica.

D'aquesta manera, les *comunitats del risc* es reconeixen per la seva capacitat d'interactuar comunicativament amb els seus components o amb la resta de comunitats per poder arribar a acords sobre el significat del risc. Aquesta interacció comunicativa tanmateix les converteix en *comunitats de comunicació de risc*.

Ja no estem parlant només de la comunicació de la gestió del risc, sinó de la circulació de discursos socials sobre el mateix a través de diferents interlocutors que intenten visibilitzar-lo, acotar-lo, definir-lo i establir els límits pels quals el risc s'ha d'interpretar socialment. La comunicació de risc permet tot això a través de posar en contacte a les diferents comunitats de risc mitjançant estratègies o pràctiques comunicatives.

Les *comunitats de comunicació de risc* són aquelles que a través de les seves manifestacions comunicatives tenen la capacitat d'emmarcar el debat sobre el risc, la seva construcció simbòlica i, fins i tot, la identitat comuna que construeixen al seu voltant.

Aquesta realitat en transformació pròpia de la nostra societat actual, sobretot durant l'última dècada, cal inscriure-la en l'expansió de *nous* mitjans de comunicació que han canviat la forma d'arribar i interactuar de la població amb la informació i, sobretot, les estratègies comunicatives d'aquells emissors *autoritzats* a definir i comunicar el risc. Tot plegat ha fet que la circulació de discursos sobre el risc ja no passi únicament pels mitjans tradicionals de comunicació (premsa, ràdio i TV) i que els periodistes ja no siguin els únics encarregats d'oferir informació. L'ecosistema de la comunicació s'ha transformat, així com l'eixamplament de llurs professionals, la qual cosa obre nous escenaris que cal explorar.

Les transformacions tecnològiques potencien la difusió de documentació institucional a través dels mitjans de comunicació tradicionals, o mitjançant la hibridació dels canals digitals: pàgines web institucionals o corporatives, eines interactives... Els actors institucionals no fan servir únicament els mitjans de comunicació per fer-se visibles, sinó que desenvolupen estratègies independents i particulars que els permeten fer difusió dels seus discursos sense intermediació:

Over the last decade the sheer volume of science policy documents, statements, brochures and other materials aimed at different publics has grown enormously. Reasons for this include an increased feeling for a need to legitimate decisions taken, and to prepare future roads to take, and a growing ideology of information dissemination, justification and communication. (Felt & Wynne, 2007:75)

Diferents actors poden desenvolupar les seves pròpies estratègies per fer arribar la seva manera d'enfocar el risc al públic, o a altres actors, tot convertint les interaccions comunicatives més que mai en una xarxa complexa d'actors, mediacions i interconnexions difícils d'acotar. La funció d'intermediació ja no s'exerceix en exclusiva des dels mitjans convencionals. En els darrers anys els canals s'han multiplicat, professionalitzat i institucionalitzat convertint-los en una part més de les interaccions comunicatives acceptades.

Alguns autors consideren que l'arribada d'internet s'ha convertit en la quarta fase del desenvolupament de la comunicació de risc (Krimsky, 2007:163). La xarxa augmenta les possibilitats d'obertura, transparència i accessibilitat a la informació, però a la vegada obre noves vies d'anàlisi que no poden ser obviades. Internet pot ser utilitzat per mobilitzar a la població mitjançant estudis científics fonamentats o, al contrari, a través d'informacions especulatives. Les diferents comunitats poden participar activament de la definició del risc sense la mediació tradicional dels mitjans de comunicació. Oblidar o simplificar tota aquesta complexitat redueix la capacitat de definir clarament com es produeixen els processos de comunicació social del risc.

La importància de tots aquests debats continua en plena vigència, com ho demostra la publicació durant els últims anys de diversos números en forma de *Special Issues* dedicats a aprofundir en aquests temes. Entre aquests podem destacar els números especials sobre noves perspectives en comunicació de risc (*Journal of Risk Research*, 2008, Vol. 11(1)), sobre les relacions entre els Media i el risc (*Journal of Risk Research*,

2010; Vol. 13(1)) o sobre el gir comunicatiu que estem experimentant en la comunicació de risc del segle XXI (*Catalan Journal of Communication & Cultural Studies*, Vol 2, actualment en premsa). Tanmateix, la transcendència i les múltiples arestes d'aquest debat mereixen altres reflexions complementàries.

3.3.2 Una reflexió crítica sobre el paper dels mitjans de comunicació

La visió més integradora de la comunicació social del risc considera les esferes polítiques i experta com a fonts poderoses d'objectivació del risc. Existeix però una equivalència donada per descomptat que normalment situa els problemes i les disfuncions narratives en la construcció de la percepció del risc en l'esfera dels mitjans.

Cal fer una mica d'història per comprendre la irresistible atracció que els mitjans són capaços de generar. Des d'un punt de vista simplista i determinista es considera que la construcció social del risc es produeix a través dels mitjans de comunicació, els seus mecanismes de selecció i els formats de presentació. Els continguts mediàtics, amb la seva selecció i reformulació dels fets i dels diferents discursos sobre el risc, es converteixen en el mirall a través del qual la societat civil construeix la seva percepció.

Així, la visió constructivista més tradicional reconeix la capacitat dels mitjans de crear la realitat a través de les seves estratègies mitjançant la creació d'*esdeveniments mediàtics* que conformen el que el públic coneix o no (Veron, 1987).

Però, d'altra banda, la relació dels mitjans amb els temes complexos com els riscos tecnològics o el medi ambient s'estructura a partir de diverses contradiccions que es poden mostrar en forma de paradoxes.

Per un cantó, una de les funcions dels mitjans rau en construir una imatge acurada sobre el risc i estructurar el debat basat en les fonts científiques, polítiques i econòmiques. Però, per l'altre, un dels problemes més recurrents en les rutines periodístiques consisteix en reduir la complexitat del lleguatge dels experts per convertir-lo en un missatge comprensible i entenedor. La funció de mediació obliga als mitjans a fer un esforç important de traducció en aquest sentit.

Aquesta paradoxa guarda relació directa amb la següent. Una de les acusacions més especulativament reiterada contra els mitjans es refereix a la manca d'exactitud i al reduccionisme, però també a la cerca permanent de l'espectacularitat i el sensacionalisme.

(...) con independencia de cuál sea la fuente del riesgo, los medios están siempre interesados en crear alarma social. De ahí que tiendan a exagerar con alarmismo los posibles peligros que cabe esperar de los riesgos sociales por pura deformación profesional. (...) Y si los medios no pueden exagerar los peligros se los inventan. Es lo que ocurre con los grandes escándalos que montan los medios hinchando meros indicios o desfigurando falsas noticias sobre bases peregrinas y a veces inexistentes (...) (Gil Calvo, 2009:193)

Malgrat tot, els mitjans de comunicació són necessaris per construir-nos una imatge dels debats polítics i científics al voltant de determinats riscos. El nous riscos no són visibles directament o gràcies al nostre coneixement. Els riscos i els seus efectes potencials són visibilitzats i contextualitzats a través dels mitjans de comunicació. D'altra banda, els mitjans es converteixen en els espais de negociació on els diferents discursos es fan visibles i competeixen per aconseguir preeminència.

En relació a les situacions de crisi, el mitjans integren els fets extraordinaris pel seu potencial noticiable. Les crisis es converteixen en una oportunitat per fer públic un tema, obligant en molts casos a convertir-se en un tema polític que fa transformar el marc legislatiu o la definició mateixa del risc.

Sigui com sigui, les crisis compleixen tots els requisits necessaris per a què un tema sigui atractiu per als mitjans de comunicació (trenca amb la normalitat, espectacularització, interès públic...), permeten una narració (creació d'una història), l'actualització constant d'informació (actualitat permanent), la seva documentació i revisió històrica. En molts casos es critica l'aprofitament dels fets catastròfics per marcar l'agenda i magnificar el risc. Però d'altra banda, sense un esdeveniment extraordinari, el debat pot continuar fora dels mitjans i fora de la societat civil, i no per això no existeix (ni el debat, ni el risc). Cal tenir en compte que el risc, a diferència de les crisis, encaixa *molt pitjor* en les rutines periodístiques i les pràctiques de producció d'informació actuals.

D'altra banda, els mitjans són vistos com els principals culpables de la creació de visions incorrectes i esbiaixades sobre el risc les quals comporten un augment distorsionador de la seva percepció. Però, per altra banda, els mitjans són necessaris per donar a conèixer les situacions o nivells de risc, i augmentar la seguretat pública amb la transmissió de mesures de protecció, posem per cas.

A més a més, la investigació dels efectes dels mitjans de comunicació ha de tenir en compte la complexitat d'aquests processos. Charaudeau (2003) diferencia, per un cantó, entre els espais mediàtic i públic que structuren la construcció de significats: les condicions de producció, el lloc de construcció del discurs i els llocs d'interpretació. I, per l'altre, entre les relacions que es produeixen entre *efectes proposats*, *efectes possibles*, *efectes suposats* i *efectes produïts*.

Finalment, es tendeix a considerar que els mitjans parlen dels temes científics en forma d'onades, o cicles d'atenció, basades en el fet noticiós: novetat, representació del conflicte o desacord, originalitat... Per tant, alguns autors consideren que existeixen un patró cíclic de cobertura mediàtica basats en les rutines periodístiques. Aquests cicles mediàtics ens remeten als trets culturals i ideològics dels professionals, o a altres factors de context que condicionen les pràctiques productives de la informació:

(...) then it can be argued that the cyclical pattern is linked not to the issue itself but possibly to national journalistic practice and culture (Brossard *et al.*, 2004:362).

Segons altres autors, aquests cicles mediàtics existeixen per la seva capacitat de convertir el tema en narratives que atreguin l'atenció de l'audiència (McComas & Shanahan, 1999). La pèrdua d'interès en un tema el fa desaparèixer i marca el final del cicle.

Existeixen cicles d'atenció mediàtica? Sense dubte. Ara bé, la seva existència ens planteja moltes preguntes que calen ser solucionades: Com s'expliquen realment? Quins factors influeixen en la seva creació, duració o desaparició? Tenen a veure amb el tema en sí mateix, amb les rutines periodístiques o amb les característiques culturals i socials dels professionals? Es poden aplicar a diferents contextos? Quin efecte tenen en la construcció social del risc?

D'altra banda, els mitjans són els únics emissors possibles en un context complex com el de la societat del risc global? Quin paper juguen les estratègies institucionals per crear o resituar l'agenda dels mitjans? Quina influència tenen sobre aquests cicles les pràctiques d'altres actors implicats? Com afecten les estratègies comunicatives d'altres actors per ser escoltats, recuperar l'atenció mediàtica i marcar els *discursos hegemònics*?

A la llum d'aquestes crítiques el paper dels *mitjans* com a principal emissor en la comunicació de risc i la seva influència poderosa en la seva percepció social és un dels temes que més investigacions ha generat (Lichtenberg & McLean, 1991; Wahlberg & Sjöberg, 2000; Allan *et al.*, 2000; Petts *et al.*, 2001; Murdock *et al.*, 2003; Wakefield & Elliott, 2003; Hughes *et al.*, 2006; Wilkinson, 2010). Tanmateix, ha produït resultats poc concloents i força contradictoris. Són molts els estudis que intenten relacionar l'augment de la percepció del risc amb una major cobertura mediàtica, encara que els resultats obtinguts no han estat inqüestionables i de vegades, fins i tot, es presenten de forma dispar.

Un estudi sobre la influència dels mitjans, i llurs efectes limitats, en la percepció del risc conclouia que (Wahlberg & Sjöberg, 2000:44):

- Els continguts dels mitjans estan lluny de ser objectius quan es tracta de temes de risc, però també són lluny de ser tan esbiaixats com normalment es pensa des de la resta d'actors. Una de les deficiències dels mitjans rau en què ofereixen amb freqüència els fets sobre el risc fora de context, deixant al públic la tasca d'avaluar-los i omplir-ne els buits.
- Els mitjans de comunicació configuren les nostres percepcions, però són un factor més entre molts altres.
- La major capacitat dels mitjans per modificar la percepció del risc de la població està fonamentada en la quantitat i vivesa de les peces informatives. Com que el risc normalment comporta alguna noció de probabilitat i la gent utilitza la disponibilitat per avaluar aquesta probabilitat, aquesta noció esdevé central per tal d'avaluar l'efecte dels mitjans en la percepció del risc.

- Els mitjans poden tenir influència en la percepció general del risc, però els judicis personals apareixen com a més resistents al canvi. La informació directa de gent sobre les seves experiències és un factor molt més decisiu, així com la influència personal, els líders d'opinió o els grups primaris i secundaris, entre d'altres.

D'altra banda, una recopilació recent sobre la recerca en risc i mitjans enumerava els quatre principals temes d'interès segons les funcions atribuïdes (Bakir, 2010):

- Proporcionar coneixement sobre el risc per informar als ciutadans.
- Modular l'acceptabilitat del públic de diferents riscos.
- Motivar al públic per actuar amb responsabilitat.
- Proporcionar marcs de significat respecte als riscos escollits voluntàriament.

I, a la vegada, reclamava una ampliació metodològica i temàtica en la recerca sobre aquests temes. Per una banda reconeixia que són necessaris més estudis longitudinals, històrics, contextuals i interpretatius per localitzar l'impacte dels mitjans a tots els nivells. D'altra, considerava que existeixen diversos espais per explorar com poden ser les mancances en el coneixement dintre de la sociologia de les notícies; la interacció de les característiques del risc amb els diferents mitjans, gèneres i públics; i els impactes de la variació de la confiança de l'audiència en els diferents mitjans o en la possibilitat de conèixer el risc a través de llurs informacions (Bakir, 2010:13).

Així que la recerca sobre els mitjans deixa clar que, malgrat que tenen un efecte sobre la percepció del risc, especialment en moments de gran cobertura mediàtica (McComas, 2006:80), existeixen altres factors intermitjos que moltes vegades romanen exclosos de la recerca i que també participen de manera activa en la construcció de les reaccions sobre el risc. Per un costat, la capacitat i característiques del públic, així com el context social on es creen les informacions, són claus per entendre els efectes que pretesament produeixen. Per l'altre, els mitjans de comunicació no són ni els únics emissors, ni els únics canals per on pot arribar informació sobre el risc. Fins i tot, malgrat ser algunes vegades els transmissors de la informació, no són els generadors de la mateixa i, per tant, s'haurien de considerar altres condicionants a l'hora d'entendre els efectes pretesament produïts, especialment avaluant els promotors de les informacions i qui assumeix el rol com a emissor dominant i font principal.

Els mitjans tenen una gran importància a l'hora d'establir l'agenda o de fer públics factors que intervenen en la construcció social de la realitat i, per tant, del risc. Els mitjans focalitzen l'atenció sobre un tema especialment en moments de crisi o d'excepcionalitat. Tenen una capacitat reconeguda per situar temes a l'agenda pública i política en aquestes circumstàncies. Però què passa, per exemple, en situacions de normalitat, entesa com la manca d'esdeveniments extraordinaris o excepcionals, infreqüents i mancats d'acció dramàtica? D'on surten llavors els continguts? Qui té major capacitat de fer-se visible o situar la seva visió del risc en aquestes situacions?

Els mitjans es fan necessaris per fer públics els debats o arguments existents sobre el risc. D'altra banda, actualment existeixen procediments externs als mitjans amb els quals arribar als diferents públics o generar debat, procediments que després poden rebre atenció mediàtica o no (cimeres, documentals, documents a Internet...)

Per tant, el debat no es pot reduir a la construcció del risc per part dels mitjans de comunicació, també s'han de tenir en compte els discursos polítics, corporatius i científics, els quals comuniquen reproduint-se molt sovint sense canvis en els mitjans o no apareixent-hi com els veritables creadors del missatge. La lluita per la visibilitat, la prominència, la confiança i la legitimitat no és només dels i entre els mitjans, sinó que procedeix de les diferents comunitats que interactuen i fan visibles els seus discursos.

Tot i que pugui semblar paradoxal, el risc s'ha convertit en un concepte temàtic creixement present en les lògiques científiques, polítiques i socials. El paper de la mediació, o mediatització, dels mitjans en termes d'amplificació o atenuació és inqüestionable. Però també la multiplicació d'altres fonts d'accés a la informació, a la seva producció i recepció.

Les característiques de la resta de comunitats i actors, les seves estratègies, els seus interessos o la forma d'entendre el món de cadascun d'ells intervé en aquesta xarxa complexa d'interaccions comunicatives. Per exemple, tant els científics com els encarregats d'endegar polítiques sobre el risc són individus amb valoracions i percepcions pròpies sobre el risc que s'han de tenir en compte (Hilgartner 2009). Més enllà encara, les mateixes esferes i subesferes tenen una cultura pròpia que influeix en la percepció i la valoració del risc.

Estudios sociológicos sobre ciencia han demostrado que las alineaciones disciplinarias pueden influir en el modo en que los expertos valoran la evidencia y evalúan la incertidumbre. Los puntos de vista de los profesionales pueden también determinar cómo se formulan los problemas, qué datos se recopilan y qué estrategias de gestión se tienen en cuenta. En distintas comunidades y organizaciones técnicas, encontramos culturas diferentes en lo que a la gestión del riesgo se refiere. (Hilgartner, 2009:161)

Des dels models de la governança ja es reconeix el paper de la resta d'actors i perspectives a l'hora d'assumir la construcció d'un marc comú per a la seva gestió. La complexitat en els públics i les pràctiques comunicatives és reconeguda per part de les pròpies agències encarregades de la governança (Hertel & Henserel, 2007:24). En el model d'Escenaris Múltiples del procés de Comunicació de Risc (ERiK) es plantegen com a situacions possibles per la gestió i comunicació del risc la comunicació amb altres agències (internacionals, nacionals o locals), amb experts o grups socials, i amb el públic en general, deixant de banda la comunicació dels mitjans de comunicació.

D'aquesta manera es constata la capacitat de les institucions públiques d'establir canals de comunicació més enllà dels mitjans. Per tant, en aquest procés, els discursos dels mitjans són una part més que interactua amb la resta:

Each system interacts with the other: media discourse is part of the process by which individuals construct meaning, and public opinion is part of the process by which journalist and other cultural entrepreneurs develop and crystallize meaning in public discourse. (Gamson & Modigliani, 1989:2)

Els mitjans reflecteixen l'opinió pública (o els discursos d'altres fonts participants en el procés), però a la vegada contribueixen a la seva creació, modificació i reposicionament. D'aquesta manera, per un costat es converteixen en el lloc on els diferents grups socials, institucions i ideologies lluiten per posicionar la seva definició i, per l'altre, en una eina de construcció social de la realitat.

Journalist may draw their ideas and language from any or all of the others forums, frequently paraphrasing or quoting their sources. At the same time, they contribute their own frames and invent their own clever catchphrases, drawing on a popular culture that they share with their audience. (Gamson & Modigliani, 1989:3)

Aquesta circulació i reposicionament d'arguments pot estar formada per tres factors determinants i interrelacionats que intervenen en la selecció d'uns marcs discursius (*frames*) o altres (Gamson & Modigliani, 1989:5):

- 1) *Cultural resonances*: Existeixen idees i arguments que parteixen amb cert avantatge degut a que formen part d'un context cultural compartit molt més ampli. S'insereixen en narracions culturals molt més àmplies existents prèviament en un context social, econòmic i polític determinat.
- 2) L'activitat dels espònsors: els *frames* tenen uns patrocinadors interessats en promocionar-los. És molt més que un simple recolzament, és tota una sèrie d'accions encaminades a fer-ho públic i aconseguir la seva preponderància.
- 3) Les pràctiques dels mitjans de comunicació: que els patrocinadors siguin actius no implica que els periodistes siguin completament passius.

A partir d'aquesta discussió com a marc, la nostra proposta és desmarcar-nos per explorar un espai buit a ser explorat pel caràcter constitutiu de la comunicació. En aquest sentit, a través de l'anàlisi dels processos de visualització i construcció de significat al voltant del canvi climàtic durant els últims 20 anys anem a identificar quins tipus de mediacions es prioritzen en aquest casos, quin paper juguen les diferents comunitats i a través de quines estratègies actuen. Anem, per tant, a posar a prova com es produeixen totes aquestes dinàmiques a través de l'aparició pública i la comunicació social del canvi climàtic.

3.3.3 Canvi climàtic: construcció mediàtica o comunicativa?

El canvi climàtic s'ha convertit en el paradigma dels riscos de la societat del risc global. És un risc que afecta la totalitat del planeta, amb una gran quantitat d'implicacions i efectes (mediambientals, econòmics o socials), amb unes causes complexes i múltiples, i, en un primer estadi, amb un enfrontament clar entre defensors i detractors de la seva existència.

El canvi climàtic ha anat guanyant espai mediàtic, però també a l'agenda política i pública durant els últims 20 anys. Però, com s'ha produït aquest procés? Quina influència real han tingut els mitjans? Diferents autors s'han plantejat l'estudi d'aquesta construcció comunicativa del canvi climàtic a través de la seva anàlisi a nivell nacional:

- Suècia (Olausson 2009)
- Estats Units (M. Boykoff & J. Boykoff 2004; Brossard *et al.*, 2004)
- França (Brossard *et al.*, 2004)
- Alemanya (Weingart *et al.*, 2000)
- Anglaterra (Carvalho & Burgess 2005; Carvalho 2007)

Aquests estudis copsen quines han estat les forces impulsores de la construcció comunicativa del canvi climàtic més enllà dels mitjans, i quins trets professionals, socials o culturals ajuden a explicar aquest procés.

El primer factor que ressalten és la influència del context social i polític del lloc on es troben situats els mitjans de comunicació a l'hora d'enmarcar el tema del canvi climàtic. D'aquesta manera, es demostren discrepàncies interessants entre el nivell d'incertesa científica demostrada en els mitjans europeus (especialment a Suècia, França i Alemanya) i en els dels Estats Units. Els resultats assenyalen la renúncia dels mitjans europeus a mostrar qualsevol tipus d'incertesa científica que pugui mitigar o minar els reclams per una acció col·lectiva i la sensibilitat dels mitjans, tant europeus com nord-americans, cap a les posicions polítiques del territori on ells operen.

En relació a la certesa o incertesa del canvi climàtic, els estudis evidencien que els Estats Units incorporen una gran incertesa científica en llurs mitjans (Brossard *et al.*, 2004; Boykoff & Boykoff, 2004). En canvi, el canvi climàtic apareix ressaltat als mitjans europeus amb un *frame* de certesa molt més clar. Per exemple, a Suècia es presenta com un fet *real* digne d'una acció col·lectiva, dóna la sensació que no hi ha espai per la incertesa científica, ni dubtes sobre la seva existència, abast i possibles efectes (Olausson, 2009:430).

Això s'explica, segons els autors, per una receptivitat dels mitjans cap a l'atmosfera política on es situen:

The American media's tendency to display uncertainty in relation to the climate issue could be interpreted as a manifestation of the inclination to conform to policy discourse. The similarities in Swedish and French, and concerning the frame of certainty also German (Weingart *et al.*, 2000), reporting on climate change indicates that in all probability the importance of the

European political setting for European national media's construction of global environmental risk is rising (Olausson, 2009:433)

Els autors consideren que el debat que ofereixen els mitjans dels Estats Units sobre el canvi climàtic i les mesures a adoptar no mostra l'acord o desacord de la comunitat científica internacional, sinó la situació política i les pressions dels diversos sectors econòmics i energètics, les quals es barregen amb les rutines professionals:

In light of the general agreement in the international scientific community that mandatory and immediate action is needed to combat global warming, US prestige-press coverage has been seriously and systematically deficient.

Overall, this study demonstrates that there is a significant difference between the scientific community discourse and the US prestige-press discourse regarding: (1) the existence of anthropogenic contributions to global warming, and (2) decisions regarding action on global warming. (Boykoff & Boykoff, 2004:134)

Consideren que la imparcialitat, equitat i equilibri de les rutines periodístiques poden ser utilitzades com una forma de biaix en oferir o donar veu a visions contradictòries en temes confirmats de manera contundent i rotunda. Oferir dues visions contraposades amb el mateix pes, quan no reben el mateix suport per part de la comunitat implicada, la científica per exemple, no és un exercici d'equitat, sinó que pot ser interpretat com una forma de biaix.

Però, més enllà de l'atenció rebuda pels mitjans de comunicació, aquests estudis centren el seu interès en el paper que la resta d'actors han tingut a l'hora de fer visible el canvi climàtic i convertir-ho en tema de discussió a la resta d'agendes.

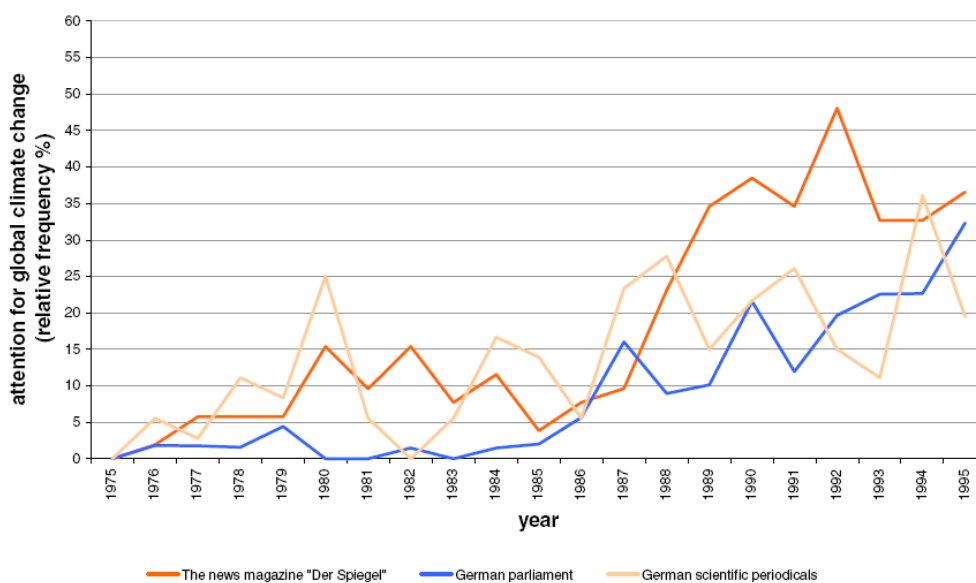
Un estudi quantifica l'atenció dels mitjans, els científics i els polítics alemanys a través de la cobertura del tema al diari *Der Spiegel*, les publicacions científiques periòdiques i les alocucions al parlament alemany. La conclusió principal a la que arriben és que el canvi climàtic és un tema que va néixer i desenvolupar principalment a la comunitat científica, passant posteriorment a ser un tema de l'agenda política. Els mitjans van servir de cobertura d'aquesta mediació entre experts i polítics per, posteriorment, convertir-lo en un tema mediàtic.

The development of (scientific) attention supports the observation that **the discourse on anthropogenic causes of climate change began in the context of science**. The political discourse had barely begun before 1986, when first indications of attention appear. From 1987 onwards, the political "attention" increased continuously and reached its peak in 1995, the year of the First Conference of the Parties (to the UN Framework Conference on Climate Change

[UNFCCC]) in Berlin. The distinction between the pre- and post-conference phases is even more pronounced in the media discourse. Between 1975 and 1987, media attention to climate change remained at a relatively low level. Beginning in 1988, reporting on the issue stabilized at a markedly higher level, until it reached its peak in 1992. In spite of a small decline afterwards, media attention to climate change remained on this rather high level until the end of the observation period. The qualitative analysis of the discourses will show that 1986 marks a turning point in all three discourses. (Weingart *et al.*, 2000:265) (Negreta afegida)

L'atenció mediàtica a Alemanya serà petita però constant fins que diversos esdeveniments institucionals marquin l'agenda. El primer serà l'advertència seriosa feta al 1986 per la *German Physical Society* en la qual es representarà el consens entre els experts sobre el tema i es cridarà l'atenció del públic i dels polítics. Aquest esdeveniment també marcarà la politització del tema. L'atenció mediàtica creixerà de manera exponencial amb la cobertura de la cimera de Rio al 1992 i, especialment, amb la First Conference of the Parties del United Nations Framework Convention of Climate Change celebrada a Berlin. La proximitat serà una de les causes principals de l'interès dels mitjans.

Gràfic 3.1: El canvi climàtic als mitjans, política i els científics a Alemanya (1975-1995)



(Font: Weingart *et al.*, 2000:265)

La gràfica 3.1 ens demostra que existeixen cicles d'atenció en les tres esferes que probablement no poden ser explicats per sí mateixos sense tenir en compte la resta. Per exemple, la intervenció dels actes institucionals, com la Primera conferència de les Parts, serveixen de reforç per potenciar la cobertura o l'atenció de la resta d'esferes d'interès, especialment de la dels mitjans. La construcció política del canvi climàtic es converteix

en una força motora explicativa de l'atenció pública i mediàtica (Carvalho & Burgess, 2005:1462)

En la recerca d'aquests investigadors alemanys es parla de tres fases (veure taula 3.5). El tema comença en mans dels científics amb la discussió sobre l'impacte antropogènic sobre el canvi climàtic. A la segona fase, a partir de 1986, el tema rep l'atenció del públic i es converteix en un tema polític. La tercera és la institucionalització i diversificació de l'assessorament científic, a partir de 1990, amb la creació d'instituts de recerca i l'adopció de la gestió del canvi climàtic a les rutines reguladores a partir de la Cimera de Río.

Taula 3.5: Cicles d'atenció institucional en el canvi climàtic a Alemanya entre 1975-1995

	Experts	Polítics	Mitjans
1a Etapa 1975-1985	Descobriments dels efectes antropogènics i augment de la preocupació científica	Escepticisme i vigilància	Baix, però continu nivell d'atenció. Transformació de la incertesa en possibles escenaris catastròfics.
2a Etapa 1985-1992	Representació del consens, crida d'advertència i politització del tema	Catastrofisme. Inclusió del tema en l'agenda política com una futura "catàstrofe climàtica"	Augment constant de la cobertura, especialment dels esdeveniments polítics i científics internacionals
3a Etapa 1992-1995	Institucionalització i diversificació de l'assessorament científic	Inclusió del canvi climàtic dintre de les rutines regulatòries	

(Font: elaboració pròpia a partir de Weingart *et al.*, 2000)

Bodansky (2001) considera que existeixen tres fases inicials per entendre el moviment del *frame* canvi climàtic des de l'esfera dels científics fins a la dels polítics. La primera fase, o període fundacional, es produeix abans de 1985 i es caracteritza perquè el tema es mou únicament a l'esfera dels científics. La segona fase, anomenada d'establiment de l'agenda, es desenvolupa entre 1985 i 1988 i és on el canvi climàtic salta a l'agenda política. La tercera fase, o de prenegociació, és on s'estableixen les bases per la negociació de la Convenció Marc de les Nacions Unides⁸. La caracterització del canvi climàtic com a *dangerous climate change* dintre d'aquesta convenció internacional, verificat per la informació del Panell Intergovernamental sobre el Canvi Climàtic (IPCC)

⁸ Per veure amb més detall el procés d'institucionalització de la gestió del canvi climàtic consultar l'apartat 5.2.1 d'aquest treball.

de la ONU, va atraure encara més l'atenció dels governs per iniciar una acció política (Lorenzoni *et al.*, 2005:1389).

Però el tema del canvi climàtic ha experimentat una atenció desigual i intermitent per part de l'agenda mediàtica. La cobertura del canvi climàtic és difícil degut a les rutines periodístiques i les característiques del risc. La manca de fets *actuals* o les prediccions a molt llarg termini es converteixen en factors en contra a l'hora d'atreure l'atenció regular dels mitjans de comunicació. Molt sovint, són els discursos procedents d'altres esferes o actors les que atreuen l'atenció dels mitjans.

Segons Weingart *et al.* (2000:280) les diferents estratègies comunicatives generen *interferències discursives* que demostren les disparitats entre els arguments escollits. Els científics necessiten utilitzar la incertesa per generar coneixement, el que limita la possibilitat de comunicar inequívocament les seves troballes i el seu objectiu de traspasar un tema a l'agenda pública. Els polítics necessiten escollir entre els arguments científics i prendre decisions que es transformin en accions. En el cas del canvi climàtic, l'atenció política es centra en la posada en marxa de mesures per la reducció i control de les emissions de CO₂. D'altra banda, els mitjans necessiten aplicar les seves rutines professionals a l'hora de fer públic els debats existents sobre el tema. Normalment tendeixen a convertir-ho en una seqüència d'esdeveniments per reduir la complexitat i millorar la seva comprensió. Finalment, s'han de tenir en compte les aptituds i actituds del públic a l'hora d'enfrontar-se als missatges dels tres emissors.

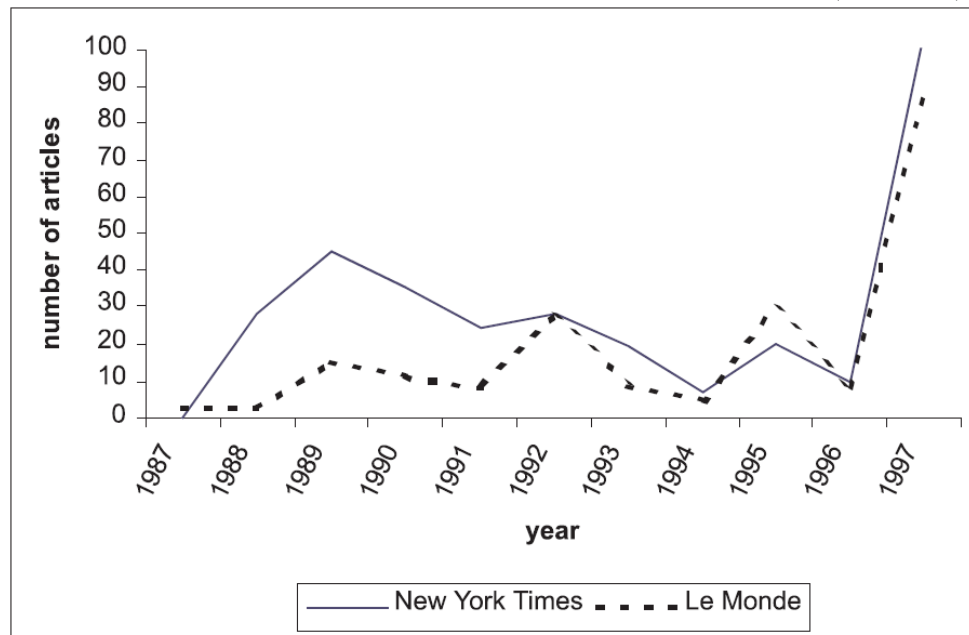
Un altre estudi centrat en comparar la cobertura del diari nord-americà *New York Times* amb la del francès *Le Monde* arriba a conclusions similars.

French media attention to global warming does present quantitative ups and downs, with attention raised in the following years: 1989, 1992, 1995, 1997. These were the dates of the global warming conferences in The Hague, Rio de Janeiro, Berlin, and Kyoto, respectively. Obviously, international meetings seemed to be driving media attention in the French context, which corresponds to the importance given to the theme "international relations." (Brossard *et al.*, 2004:371)

Com podem veure a la gràfica 3.2, els cicles d'atenció mediàtica a França segueixen una pauta a l'hora de reseguir els esdeveniments institucionals internacionals. Les puntes de cobertura coincideixen amb les principals cimeres de lluita contra el canvi climàtic. El

New York Times també té un comportament semblant, encara que més matitzat. L'augment espectacular de la cobertura dels dos diaris coincideix amb la cimera de Kyoto, considerada com un dels principals esdeveniments internacionals en la lluita contra el canvi climàtic. La politització del tema atraurà l'atenció dels mitjans.

Gràfic 3.2: Articles sobre el canvi climàtic a Le Monde i el New York Times (1987-1997)

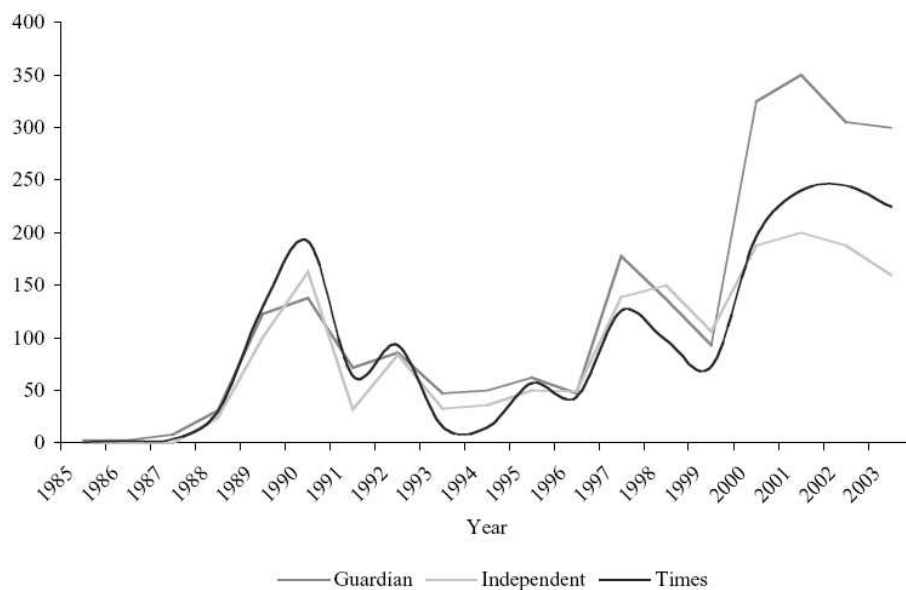


(Font: Brossard *et al.*, 2004:372)

D'altra banda, el *New York Times* dona major cobertura a les aportacions fetes des de la indústria i el sector privat que *Le Monde*. La seva atenció es centra en les conseqüències del canvi climàtic, la controvèrsia científica sobre el tema i les disputes entre polítics per establir les regulacions nacionals. Per la seva part, el diari francès centra la seva atenció principalment en l'adopció de polítiques nacionals i internacionals per reduir l'impacte i les conseqüències del canvi climàtic, i en el conflicte entre la UE i els Estats Units. Ofereix una major cobertura de la visió de les institucions polítiques europees, centrades en controlar el canvi climàtic.

Aquests cicles de cobertura mediàtica centrats en els nivells d'atenció institucional del tema també apareixen a l'hora d'analitzar la premsa de qualitat anglesa tal i com veiem al gràfic 3.3. Les pautes d'atenció dels diaris de qualitat anglesos (*Guardian*, *Independent* i *Times*) segueixen un patró molt semblant als gràfics anteriors. Podem veure pics i valls produïts per la combinació de fases d'interès i de desinterès, amb un augment constant de l'atenció des de finals dels anys 90.

Gràfic 3.3: Articles sobre canvi climàtic a la premsa de qualitat anglesa (1985-2003)



(Font: Carvalho & Burgess, 2005:1462)

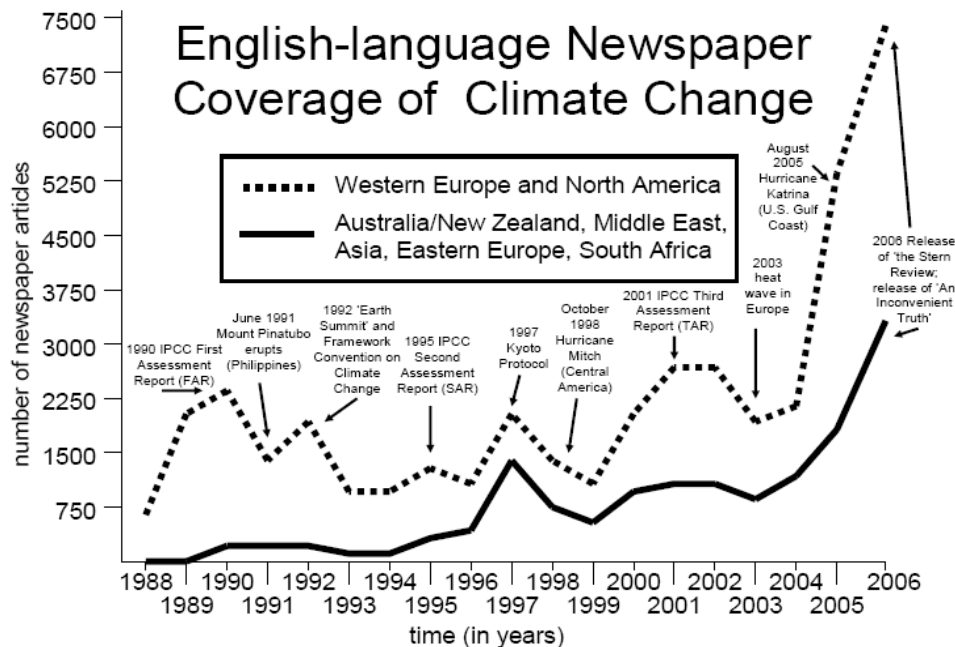
Per tant, els cicles d'atenció mediàtica es conformen a la vegada per la circulació de discursos d'altres actors com, per exemple, les institucions polítiques de gestió, especialment internacionals. Ha estat la representació institucional la que, en moltes ocasions ha recuperat el tema servit en safata per als mitjans de comunicació.

A mode de resum la gràfica 3.4 ens mostra com els pics d'atenció mediàtica de la premsa europea i nord-americana tenen a veure amb fets extraordinaris que poden ser relacionats amb el canvi climàtic (huracans Mitch i Katrina), però principalment amb esdeveniments d'escenificació internacional de la lluita contra els seus efectes. L'organització d'esdeveniments globals de lluita contra el canvi climàtic actuen com a estacions amplificadores tal i com planteja el SARF. Les estratègies d'aquests events tenen en compte la dimensió comunicativa, fent un desplegament de tècniques de relacions públiques i de relacions amb els mitjans que acaben generant els seus fruits.

Les Conferències de les parts de la ONU i les seves negociacions són un tema recurrent, el qual desemboca en les mitjans després d'haver confrontat la lluita cruenta entre estratègies comunicatives després de molts mesos de preparació i precuinatge. El cas del protocol de Kyoto, el documental *Una veritat incòmoda* i el posterior Nobel de la Pau compartit a Al Gore i el IPCC són un exemple clar, els quals van augmentar l'atenció

pública i mediàtica de manera exponencial. Aquestes accions de relacions públiques van posar el tema damunt de la taula per ser recollit pels mitjans.

Gràfica 3.4: Cobertura del canvi climàtic per la premsa en llengua anglesa de 1988 a 2006



(Font: Boykoff & Roberts, 2007:36)

Per tant, podem considerar que la comunicació de risc està conformada per la circulació dels discursos de diferents actors socials. Dintre d'aquesta cadascun d'ells juga un paper diferent. En el cas del canvi climàtic, els experts o científics han estat substituïts per un discurs polític que juga un paper fonamental a l'hora de marcar l'agenda.

Different social actors (scientists, politicians, policymakers, business, pressure groups, and media professionals) are locked in discursive competition around how climate change risk is to be framed in the media. Our critical discourse analysis (CDA) reveals that **political actors have played by far the most powerful and effective role in shaping climate change in the public sphere over the last 20 years** (Carvalho & Burgess, 2005:1458) (Negreta afegida)

Els mitjans han anat recollint el relleu de les informacions que aquestes dues esferes ofereixen, participant molt sovint de les estratègies de visibilitat creades des d'aquests.

En un context incert i canviant, aquests factors són més importants, tenint en compte la impossibilitat d'accedir a un coneixement exacte i indiscutible sobre el risc. Les institucions poden fer servir l'espai mediàtic pels seus objectius. Pot servir per cridar l'atenció o per invocar a l'acció, però també per reclamar la legitimitat d'una interpretació pròpia del risc (o del problema social o socioecològic). També poden

existir aliances entre esferes, per exemple amb els experts, per aconseguir una posició millor a l'hora de competir amb la resta d'interlocutors.

Per tant, s'ha de matisar una visió excessivament mediocèntrica per passar a estudiar el paper de cadascun dels actors en un procés d'interacció i intercanvi de discursos que lluiten per imposar-se. La lògica comunicativa és arreu i la lògica dels mitjans és coneguda i estratègicament apropiada des d'altres instàncies sovint molt més especialitzades per afrontar temes complexos, incerts i ambigus.

Els mitjans, en situacions de normalitat, no tenen la potència definitòria dels moments de catàstrofe i tendeixen a reproduir els discursos institucionals. El seguiment dels discursos provinents d'altres instàncies remarca aquesta tendència a uniformar el tractament entre la premsa de referència i de prestigi.

La revisió proposada per aquest epígraf ens permet anar un pas més enllà de les visions estrictament mediocèntriques, no tant per errònies, sinó perquè contenen una reflexió ja realitzada i assumida. Les crítiques sobre la capacitat distorsionadora dels mitjans han estat treballades i discutides en profunditat des dels orígens de la teoria de la comunicació, però no poden ser el seu únic objecte d'estudi. Les visions apocalíptiques i mediocèntriques no recullen la potència comunicativa d'altres comunitats de risc en joc com la ciència, les administracions o, fins i tot, el públic. Sense els mitjans de comunicació potser seria impensable la inclusió en l'agenda pública de riscos invisibles o llunyans en el temps com el canvi climàtic, però amb ells només també.

Els mitjans passen a conviure entre altres comunitats de risc, integrades entre elles, diluïts en bona mesura en el seu protagonisme. Aquestes comunitats de comunicació de risc es serveixen dels mitjans convencionals per fer-se visibles, però a l'hora eviten la seva intermediació utilitzant les noves xarxes de comunicació social tot configurant els seus propis missatges o estratègies. El nou horitzó ens planteja nous reptes. El paper constitutiu de la comunicació obre el camí per situar els mitjans en un espai superior, més ampli i complex. Els mitjans són, al cap i a la fi, condició necessària però no suficient per comprendre els processos socials de comunicació de risc. El cas del canvi climàtic n'és una bona exemplificació, com es demostrarà al llarg d'aquest treball de recerca.

3.4 El metamodel de comunicació de risc de comunitats i mediacions

Entendre els processos de definició social del risc com a interaccions comunicatives entre els diferents actors participants ens obliga a afrontar la complexitat que això comporta. La comunicació de risc passa a ser la construcció interactiva de significat sobre el risc a través dels marcs d'oportunitat discursiva entre les diferents *comunitats de comunicació de risc* participants en un context de referència específic.

La comunicació es fa present com una part indestriable de la societat del risc. Per un cantó, es converteix en la manera en què les estructures gestionen el risc i, per l'altra, la forma en què aquestes i els individus fan visibles les seves preocupacions i incerteses sobre el mateix.

D'aquesta manera, els significats del risc circulen entre les diverses comunitats del risc a través dels arguments, pràctiques o estratègies comunicatives desplegades per cadascuna en un context ampli d'interacció. Per exemple, les polítiques sobre el risc s'expressen comunicativament des de les institucions encarregades de crear-les i gestionar-les, i interaccionen amb els discursos de la resta de comunitats. Per tant, els arguments per defensar una o altra postura davant del risc i la seva gestió es representen comunicativament. Les *comunitats de comunicació de risc* es mostren en el moment en què comuniquen la seva visió sobre el risc.

El model de la comunicació de risc com a camp de competència (Petts *et al.*, 2001) ens és molt útil perquè ofereix una visió gràfica de tots els actors i interaccions que podem trobar dintre dels processos de comunicació de risc. La comunicació juga un paper fonamental en les dinàmiques de poder existents al voltant del risc. Serveix per definir-lo, construir el seu significat, unificar o ignorar criteris i, més encara, el fa visible o no. Els diferents actors utilitzen diverses estratègies per aconseguir legitimar la seva visió sobre el risc. Però reduir els fluxos a una lluita de poder simplifica les interaccions comunicatives. Per un cantó parteix de la base que totes elles es produeixen de manera orquestrada i estratègica, i, per l'altra, situa totes les comunitats de risc en un arena de competència i conflicte que no sempre representa les veritables relacions que mantenen.

D'altra banda, la resta de models treballats (SARF, STARC i ERiK) també ens han servit per localitzar els factors estrictament comunicatius de la comunicació de risc

enfocats des de les seves pròpies perspectives. Però, ahora, se'ns mostren com insuficients per aproximar-nos al procés global i ampli on la comunicació es transforma en constitutiva.

Les relacions entre els diversos actors es poden representar comunicativament. Però, la comunicació de risc s'ha d'entendre com un procés social discursiu no lineal en i a través del qual la informació és processada i distribuïda socialment, generant significat al voltant dels diferents riscos. En aquest procés hi participen de diferent manera i en un grau diferent no només els actors tradicionalment reconeguts (institucions públiques, generadors del risc i experts), sinó tots aquells amb la capacitat de generar i fer escoltar la seva visió sobre el risc. Aquestes interaccions comunicatives poden ser de tot tipus, i no sempre es produeixen de forma voluntària, estratègica o voluntària. D'altra banda, les relacions entre les diferents comunitats participants no sempre representa un conflicte d'interessos. Els tipus de fragmentació de la governança global ens donen una idea de les possibles interaccions entre comunitats. Els conceptes de sinèrgia, col·laboració o conflicte es converteixen en un instrument per classificar-les.

En aquest sentit, la nostra proposta és rebutjar les aproximacions parcials o sectorials a la comunicació de risc com a explicacions globals, i centrar-nos en la interacció a diferents nivells entre diversos actors que es reconeixen amb la capacitat de participar en la comunicació social del risc (Farré, 2005:107). Aquesta aproximació no parteix de considerar la resta de definicions de comunicació de risc com inexactes, sinó com a parts d'una visió més àmplia que les aplega i complementa.

No partim d'un constructivisme fort, sinó d'un constructivisme feble. Des d'aquest posicionament reconeixem l'existència del risc com a factor del món físic, però també la interacció de factors socials, culturals, econòmics, polítics que es manifesten comunicativament i que acaben conformant unes definicions de vegades enfrontades que pugnen per guanyar rellevància i visibilitat.

Des d'aquesta posició, assumim que el risc pot existir com a tal, però que és definit a través de processos socials que es representen a través de la comunicació. Partim de la base que la comunicació pot ser un factor explicatiu per entendre la circulació de significats sobre el risc. Es convertiria en un factor que serveix tant per conèixer el món

en el qual es mouen els individus i, a la vegada, la manera en què aquests fan visibles les seves raons o motivacions.

Des del punt de vista de la teoria de l'estructuració, la comunicació es converteix en els punts de connexió entre accions i estructures. Els actors formulen esquemes interpretatius de les seves interaccions que acaben convertint-se en *regles semàntiques* acceptades a nivell d'estructura. Els sistemes de comunicació es troben en les interrelacions del procés d'estructuració. Són una estructura institucional amb un procés històric de formació i consolidació, a la vegada serveixen per posar en contacte els diferents nivells, actors o agències que participen, i, finalment, serveixen per fer circular els discursos que acaben conformant el sentit simbòlic del risc.

Per tant, la comunicació de risc és un procés global, situat en un context específic, on cadascuna de les *comunitats de comunicació de risc* interacciona amb els altres no només amb la intenció de fer prevaldre el seu discurs, sinó també per arribar a acords i posicions compartides. Per entendre aquesta visió s'ha de dotar a cadascun dels participants de la capacitat de comunicar-se amb els altres, ja sigui directament o de manera mediada, i també assumir que aquesta comunicació es produeix a diferents nivells. Per tant, no només existeixen fluxos externs entre aquells involucrats en els processos de comunicació de risc, sinó que hi ha fluxos interns o intercanvis d'informació dintre del mateix actor.

La nostra proposta analítica està formada per tres nivells interconnectats, però a l'hora amb una entitat pròpia. En primer lloc, el concepte de **comunitat** està constituït per un marc teòric integral des de la comunicació de les relacions dintre d'una societat democràtica. Les comunitats estan conformades per individus o institucions que estan reconeguts com a actors socials i que construeixen el seu espai propi per interactuar amb la resta. Dintre de cada comunitat existeixen lògiques pròpies i normalment compartides, encara que no són mai completament homogènies i representen una gran varietat d'opcions. El concepte comunitat fa referència a qui comunica.

Aquestes *comunitats de risc* passen a ser *comunitats de comunicació de risc* a través de la seva influència en la construcció discursiva del risc. Són comunitats de comunicació a partir de la inclusió de les **mediacions**, tan internes com externes, que conformen el

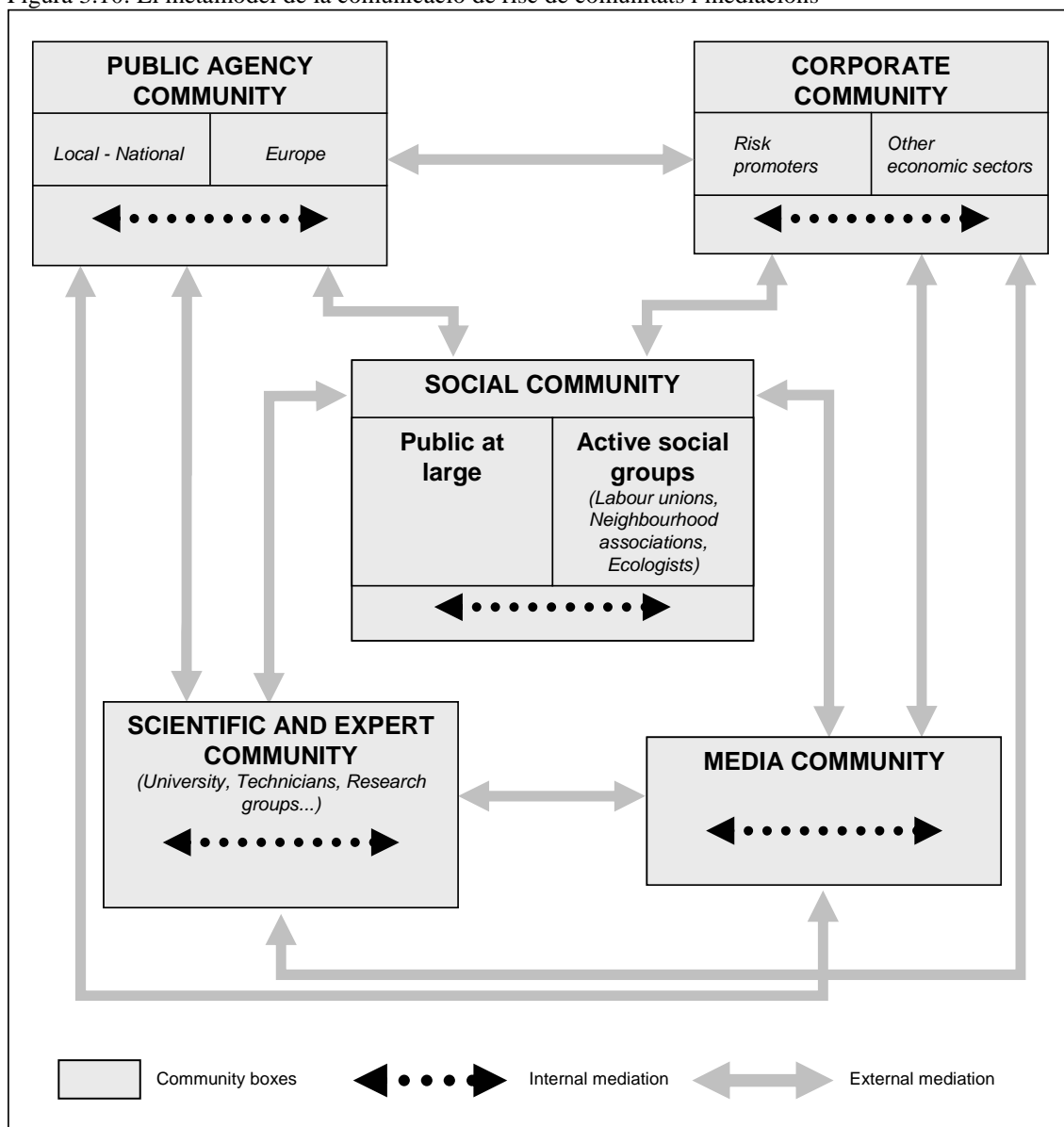
segon nivell. És a través d'aquestes quan les comunitats es manifesten, intercanvien, ofereixen o discuteixen les definicions del risc. El concepte de *comunitat de comunicació de risc*, per tant, té a veure clarament amb la dimensió comunicativa de les comunitats. Aquestes es converteixen en objecte d'estudi propi de la Teoria de la Comunicació justament per les característiques que els hi concedeixen les seves mediacions.

Per evitar caure en el parany de pensar que tot és comunicació, es procedeix a concretar la seva amplitud mitjançant conceptes d'abast intermedi amb una major operativitat. Més enllà del concepte d'intermediari, mediació és una manera d'expressar i mostrar relacions no sempre visibles en i entre els diferents actors (a partir d'ara *comunitats de comunicació de risc*). En aquest sentit, pot servir per revelar les problemàtiques particulars dintre d'una comunitat i, al mateix temps, mostrar les jerarquies de poder en les relacions amb les altres. Per tant, podem assenyalar que existeixen mediacions internes (dintre d'una mateixa comunitat) i externes (entre diferents comunitats). Descriu el procés fonamentalment dialèctic restant obert a la diversitat de casos possibles. La idea de mediació ens fa referència a la forma en què es comunica.

El **metamodel** en el seu conjunt es transforma en el tercer nivell a través de dibuixar l'espai ampli de relacions entre les diferents *comunitats de comunicació de risc* on la comunicació esdevé constitutiva. Per tant és un *mapa* dels processos de comunicació social del risc construït a partir de les aportacions, essencialment comunicatives, de la resta de models estudiats i de convertir els factors que intervenen en elements analitzables des de la comunicació. Dibuixa un espai de conjunt que, malgrat la seva simplicitat gràfica, té la capacitat de contenir i deixar entreveure tota la complexitat d'aquests fenòmens. D'altra banda, no és un espai estàtic, sinó que s'ha de veure com un conjunt dinàmic, permeable i en constant moviment.

La figura 3.10 mostra d'una manera gràfica les *comunitats* que participen en aquest tipus de processos, i les possibles *mediacions* que es creen, tant internes com externes. Aquest conjunt d'interaccions conforma el *Metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions*.

Figura 3.10: El metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions



(Font: elaboració pròpia)

El metamodel està alimentat per la resta de models, els quals es poden situar al seu interior. No competeix amb ells, sinó que serveix per sumar esforços a l'hora d'enfrontar-nos a l'estudi de la comunicació social del risc.

Ens serveix per classificar les recerques sobre aquest camp i, alhora, ens convida a analitzar les parts sense oblidar el conjunt del procés. Poden fixar-nos en una comunitat específica entesa com a emissora o, fins i tot, com a receptora dels missatges de risc. Però també ens facilita l'estudi de la seva estructura i organització interna o de quins factors propis influeixen en cadascuna de les comunitats. És el punt de partida des d'on iniciar noves recerques que omplim els buits que dibuixa.

Els actors implicats en els processos de comunicació de risc no sempre mostren una forma homogènia, sinó que dintre de cadascun d'ells podem trobar diferents estructures i racionalitats. Per exemple, dintre de les institucions públiques existeixen fluxos comunicatius entre diferents administracions (nacional, regional i local), agències governamentals, departaments, etc. Però es fa imprescindible unificar-los per a la seva anàlisi. Per això s'ha creat la metàfora de les *Community boxes*, perquè són una *capsa* on trobem interessos i discursos compartits, però estan conformades per un grup heterogeni de components ja sigui per la seva estructura i cultura interna, accés al poder o reconeixement per part de la resta de comunitats. Es poden diferenciar les següents *Community boxes* en el metamodel:

- **Comunitat de les agències públiques (*Public Agency Community*):** dintre ens trobem totes aquelles institucions o agències del sector públic que s'encarreguen de les polítiques de control, gestió i comunicació del risc. Són un dels actors principals degut a la seva responsabilitat intrínseca. Existeixen diferències importants degut als diferents nivells administratius existents (Europa, nacional, regional i local) i les diverses cultures polítiques.
- **Comunitat de les corporacions (*Corporate Community*):** conté a tots els actors implicats des del sector privat amb interessos econòmics sobre el territori. Hi ha dos nivells interns molt importants. Per un costat trobem a les indústries productores o que utilitzen els factors de risc en qüestió. Són un dels actors més importants justament amb el sector públic ja que tenen una responsabilitat directa. D'altra banda, podem trobar altres sectors econòmics que entrin en competència directa amb els productors de risc ja sigui pel territori o per altres factors. Creiem que han d'estar situats en la mateixa comunitat perquè comparteixen organismes de poder i comunicació (p. ex. cambra de comerç), encara que s'han d'analitzar per separat.
- **Comunitat dels experts i científics (*Scientific and Expert Community*):** en aquesta comunitat trobem a tots els especialistes i experts situats fora de les agències públiques o de la indústria. Normalment estaran agrupats en les seves pròpies organitzacions les quals, moltes vegades, mantindran relacions directes i econòmiques amb les comunitats institucionals.

- **Comunitat dels mitjans de comunicació (*Media Community*):** es refereix al ecosistema mediàtic existent conformat pels diferents mitjans de comunicació que poden fer arribar els seus missatges al territori. També es poden diferenciar diversos nivells al seu interior com poden ser els mitjans locals o els d'abast més ampli. Les seves característiques, com poden ser les rutines de treball, tipus de professional, estructura productiva o línia editorial, poden influir de manera directa en la manera de construir i comunicar el risc.
- **Comunitat social (*Social Community*):** representa la societat civil d'una manera àmplia. Probablement és la veritable *capsa negra* dels processos de comunicació de risc. Es distingeix entre públic en general entenent-lo com aquell que no té una capacitat directa i clara per fer-se sentir (encara que està format per la majoria de la societat) i els interlocutors socials (*active social groups*) com aquells que es representen a sí mateixos, però que a la vegada s'atorguen la capacitat de representar a la societat en general. Aquesta separació és necessària per entendre les característiques i contradiccions que moltes vegades es produeix dintre de la comunitat social i entre aquesta i la resta de comunitats.

El metamodel situa al centre la comunitat social per representar que l'objectiu real de la comunicació de risc és la construcció democràtica de significat al voltant de temes que afecten a la societat en el seu conjunt. D'aquesta manera es posa l'accent en la seva dimensió social. Es trenca d'arrel la linealitat tractant de construir un espai de trobada de les pràctiques institucionals i socials. Les mediacions són inevitables i el reconeixement d'aquest tret per part de tots els actors és un pas previ per fer efectiu i complet aquest model de models. La dialèctica de la mediació ens permet parlar en termes de procés, trencant la lògica més lineal.

D'altra banda, les mediacions ens permeten aproximar-nos a les interaccions comunicatives que s'estableixen a l'interior de cadascuna de les comunitats o a aquelles que es creen per interactuar o crear vincles amb les altres comunitats del risc.

Cadascuna d'aquestes comunitats té *mediacions internes* pròpies i característiques que serveixen per posar en contacte a actors situats dintre de la mateixa capsula. Per exemple,

els científics utilitzen publicacions especialitzades o organitzen congressos per mostrar-se entre ells els seus resultats. D'altra banda, totes les comunitats poden establir mediacions amb altres comunitats. Aquestes *mediacions externes* poden ser directes i simples o *multimediacions externes* amb la intervenció d'una o varies comunitats.

Aquest model pretén representar totes les interaccions comunicatives en i entre els actors implicats, amb l'objectiu de poder analitzar i intervenir en cadascuna d'elles, però sense perdre de vista les relacions i influències que es creen entre tots ells. És una forma simplificada de presentar una realitat complexa i té la intenció de ser operativa i aplicable a realitats molt diverses.

Encara que no apareixen físicament al metamodel, s'han de tenir en compte els factors de context extern com l'aparició d'un *frame* global, possibles incidents internacionals relacionats amb la tecnologia o risc afectats, etc. El model busca explicar principalment les mediacions comunicatives en situacions de normalitat per entendre quins factors intervenen en aquests processos. També és útil si entenem la comunicació de la gestió del risc, la comunicació d'emergències o la comunicació de crisi com parts constitutives d'aquests processos. Probablement, aquest model pot funcionar en situacions de crisi, però les necessitats específiques d'aquests esdeveniments poden trencar o fer variar algunes de les mediacions existents.

El metamodel és a la vegada un model macro i micro. És un marc teòric vàlid que explica de manera general una esfera àmplia (la comunicació social del risc), però a la vegada és capaç de reduir el focus als casos específics que la conformen. Per tant, serveix per segmentar, però sense perdre de vista tot el conjunt. Ens permet utilitzar diferents metodologies i propostes disciplinàries per l'estudi de cadascuna de les comunitats o mediacions amb l'objectiu d'estudiar el context previ, l'estructura i discurs de les comunitats, les mediacions que es creen tant dintre d'aquestes com entre elles, veure l'existència de canvis (efectes) en la percepció del risc i, fins i tot, comparar diferents realitats al voltant d'un mateix risc.

És un mapa en blanc que ens permet resituar la posició que cadascuna de les comunitats juga en un context específic. El plantejament del metamodel implica la necessitat d'entendre cadascuna de les comunitats abans de poder entrar en el nivell de les

mediacions entre aquestes. Les característiques de cadascuna de les comunitats, la manera de definir el risc o les mediacions en i entre actors situats dintre de la mateixa comunitat, són factors fonamentals per explicar els processos de comunicació social del risc. Aquestes característiques influiran d'una manera o altra en les de la resta de comunitats, en la seva manera d'apropar-se al risc i en les mediacions que s'estableixen. Un exemple d'aplicació pràctica del metamodel és l'article de Castelló (2010) que avalua el paper de la comunitat *mitjans de comunicació local* en la comunicació social del risc petroquímic al territori de Tarragona. El seu plantejament és situar la teoria del *framing* dintre del procés ampli dibuixat del metamodel mitjançant l'anàlisi de la cobertura de la premsa local dels temes relacionats amb el sector petroquímic.

En definitiva, el metamodel té la capacitat de ser un model teòric, però a la vegada pràctic i operatiu. Ens serveix per explicar de manera clara i consistent, a partir de l'observació empírica, però a la vegada simple i oberta, com funcionen les interaccions comunicatives al voltant de la definició dels riscos. La seva intenció és poder servir d'eina per la recerca en aquest cas i, amb una clara dimensió ètica, millorar els processos democràtics al voltant dels temes de risc. No pressuposa els nivells estàndards de les comunitats o les mediacions. Al contrari, obliga a omplir amb la recerca empírica cadascuna de les seves parts per poder entendre un context específic o per poder comparar diferents realitats.

Però d'altra banda serveix també per ser crític i reflexiu. Les comunitats poden reflexionar sobre el paper que juguen en el procés global. Cadascuna de les comunitats es pot aproximar-se de manera crítica al seu encaix en els processos de comunicació social del risc.

Aquest metamodel ha estat contruït després d'aproximar-nos a la comunicació de risc com a disciplina pràctica per entendre la seva consideració dual: constitutiva i interpretativa. El risc es construeix a nivell social a través de la seva comunicació i, alhora, la comunicació és una disciplina útil per interpretar i reflexionar sobre aquests fenòmens.

Els trets del model de models que proposem compleixen els criteris que Littlejohn i Foss (2008:26-27) consideren importants per avaluar positivament una aproximació

teòrica. Dóna cobertura a un *domini prou ampli*, la comunicació social del risc, a partir de tenir en compte un conjunt de pràctiques específiques que es desenvolupen al seu interior i l'expliquen. És un model *apropiat* per aproximar-nos a la comunicació social del risc com a fenomen comunicatiu gràcies a ser conseqüent en la seva construcció teòrica. El seu *valor heurístic* sorgeix de la capacitat de generar noves idees per continuar explorant velles situacions o detectar-ne de noves. És *vàlida* i útil per observar la realitat mitjançant la seva abstracció teòrica, però també per la seva operativitat pràctica. A la vegada té una *simplicitat lògica* i gràfica per explicar processos complexos. Finalment, és concebut de manera *oberta* a noves idees i aproximacions perquè és temptatiu. La nostra construcció teòrica convida al diàleg amb altres perspectives.

Per tot això, el metamodel pot servir per mostrar les diferents relacions de poder que es creen en contextos diferents, les desigualtats en l'accés als processos de comunicació de risc, el paper que juga cadascun dels actors, per tant, pot mostrar visualment desequilibris entre comunitats o mediacions. Ens serveix per interpretar, però també és crític i reflexiu. Les comunitats, per exemple, poden reflexionar sobre el paper que adopten, on es situen, per què, etc.

Els processos de circulació de significats sobre el risc entre les comunitats de comunicació de risc pot passar de la desaparició comunicativa del risc, a la formació d'espirls de la por (reforçades per espirls de regulació, cicles d'atenció mediàtica, processos de construcció d'opinió pública, etc.), on tots els actors participants tenen capacitat per influenciar als altres.

Des del nostre punt de partida no podem oblidar que les comunitats de comunicació de risc assumeixen de manera diversa la capacitat d'accés a la visibilitat o al poder, especialment en moments de normalitat o de manca d'esdeveniments catastròfics. Una de les potencialitats del metamodel és establir quina influència tenen aquestes desigualtats a l'hora d'entendre el procés en la seva totalitat.

Les comunitats de comunicació de risc tradicionals (sector públic o gestors del risc, indústria o promotors del risc i científics o avaluadors del risc) es situen entre les més actives i influents a l'hora de definir i reformular el risc, ja des dels orígens de la

comunicació dels riscos nuclear i químic. L'atenció per part d'aquestes comunitats, com hem vist en el cas del canvi climàtic, de vegades són previs a la cobertura mediàtica o a l'atenció pública. Els mitjans, en èpoques de normalitat, poden servir com a marc públic per la representació d'aquests discursos mitjançant esdeveniments institucionals que marquen l'agenda de notícies.

Per tant, els cicles d'atenció institucional no només s'activen o desactiven en cas de crisi o emergència. Existeixen factors diversos que influeixen en el seu funcionament i que és necessari analitzar per entendre les seves lògiques. L'activació, desenvolupament i canvi en els cicles d'atenció per part d'una comunitat ens permet posar l'atenció en qui té major capacitat per definir o delimitar un risc, situar-lo en l'agenda o reformular-lo en una nova situació de riscos i oportunitats.

Així doncs, el nostre model de models es converteix en una proposta d'eina analítica simple a primera vista, però oberta a afrontar la complexitat del procés a partir d'una mirada més profunda d'un enfocament ampli des de la comunicació social. Però, al mateix torn, possibilita generar recerques parcials tot obtenint evidències empíriques contextualment específiques.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

L'ESTRUCTURACIÓ DE LA COMUNICACIÓ DE RISC EN ENTORNS COMPLEXOS: COMUNICACIÓ, COMUNITATS I MEDIACIONS.
RISC NUCLEAR, RISC QUÍMIC I CANVI CLIMÀTIC A LA UNIÓ EUROPEA

Juan Luis Gonzalo Iglesia

ISBN:978-84-693-9435-9/DL:T.67-2011

TERCERA PART

Estudi de cas: la UE com a *comunitat de comunicació de risc*

En la part anterior hem *disseccionat* el camp de la comunicació de risc per tal de, per un costat, posar ordre a un camp divers, ampli i complex, i, per l'altra, endegar la *construcció* d'una aproximació pròpiament comunicativa la qual ens possibiliti analitzar els processos socials de comunicació de risc.

Per tal de fer-ho hem definit la comunicació social del risc com la circulació de discursos sobre el risc en i entre les diferents *comunitats risc*, configurades com a *comunitats de comunicació de risc* mitjançant les seves mediacions. Aquests processos malden per crear definicions sobre el risc i el seu marc de gestió. D'altra banda, hem plantejat un metamodel teòric i, a la vegada, operatiu per analitzar aquests fenòmens. El metamodel converteix en conceptes operatius i observables les comunitats de risc i les mediacions, tant internes com externes, que estructuraven les seves relacions, tot situant-les en un espai ampli d'interacció.

D'aquesta manera reconeixem el doble paper que la comunicació exerceix en aquests processos: per un costat, el risc es constitueix a partir de la circulació i l'intercanvi de discursos entre les diferents comunitats; per l'altre, la comunicació ens serveix per analitzar i interpretar aquest fenòmens. Per tant, partim de la base que la comunicació aplega un doble significat: constitutiu, però també interpretatiu.

En aquesta part ens plantegem el repte d'aplicar el *metamodel de comunicació de risc de comunitats i mediacions* a l'estudi de la comunitat Unió Europea, a través de les seves polítiques de comunicació dels riscos tecnològics emergents. La UE es converteix en el subjecte d'aquest estudi de cas mitjançant l'anàlisi de la seva estructuració com a *comunitat de comunicació de risc*. El nostre objectiu no rau en analitzar sistemàticament com la UE desplega les seves polítiques comunicatives, sinó analitzar-les per entendre la complexitat del seu encaix en el procés ampli de definició del risc que dibuixa el tercer nivell del metamodel. Per tant, no analitzem el risc en sí mateix, sinó com la Unió Europea participa en la seva constitució comunicativa i, de retruc, en la seva interpretació.

Aquesta anàlisi ens permetrà, a més a més, comprovar la potencialitat de la nostra aposta teòrica. L'estudi de cas es desenvolupa a partir del procés reflexiu de *desmuntatge* i *muntatge* de la teoria desenvolupat als apartats anteriors, i de considerar la comunicació com una disciplina pràctica la qual cosa ens permet anar des de la teoria a la pràctica, i viceversa. L'objectiu és aplicar el nostre plantejament teòric, on la comunicació conforma i a la vegada explica els processos de comunicació de risc, a l'estudi específic i pràctic de la *comunitat de comunicació de risc* Unió Europea. Això ens serveix de justificació per posar-lo a prova i avaluar-ne la seva utilitat.

La Unió Europea és un exemple significatiu de *comunitat del risc* que, a partir de l'any 2001, ha fet de la governança un factor constitutiu de la seva manera de fer Política (*polity*) i polítiques (*policies*). Les seves característiques la converteixen en un objecte d'estudi de primer ordre per posar a prova el metamodel de comunicació de risc de comunitats i mediacions, i, per tant, analitzar com funciona la construcció comunicativa del risc a través de la circulació de discursos en i entre les comunitats.

La UE es pot situar dintre dels tres nivells que dibuixa el metamodel: comunitat, mediacions i la perspectiva àmplia de la comunicació social del risc.

En un primer nivell la Unió Europea s'ha desenvolupat com un actor polític internacional que ha anat evolucionant al voltant dels nous reptes globals. Aquesta dimensió la situa, per un cantó, dins del procés clar d'augment de la transnacionalització de les relacions internacionals i, per l'altre, com un actor clau en la gestió dels riscos sistèmics emergents, tant a nivell intern com a nivell global. Per tant, és una *comunitat* que es manifesta en una dimensió interna a través de la qual els actors implicats, inserits en el seu sí, comparteixen un sentiment comú i s'identifiquen amb la UE, així com en una dimensió externa a l'hora de manifestar-se a nivell global (Weiss, 2004).

Aquesta comunitat també es representa dintre dels temes de risc. En primer lloc, la UE constitueix un territori geogràfic i polític afectat per riscos comuns. En segon lloc, la UE, com a *comunitat del risc*, actua per gestionar-lo en el territori de la Unió mitjançant la col·laboració amb altres actors nacionals o transnacionals, públics o privats. Finalment, el nivell europeu es considera com un marc vàlid per construir una identitat

comuna basada en les visions pròpies sobre el risc, acordades entre els seus estats membres.

La UE és un actor més en la gestió del risc que crea organismes o institucions internes, i estructura les seves relacions amb el sector públic, els experts o la societat civil. Per tant, la UE es presenta com una comunitat de comunitats, un actor conformat per un conjunt divers d'actors que s'estructuren a través de la governança. Però, a un altre nivell, també actua com a representant de tots seus membres davant dels organismes internacionals per establir marcs globals comuns d'actuació davant del risc.

En aquest procés les pròpies estructures de la UE poden, per un costat, produir riscos socials (*prevention risks*) a través de les seves decisions i, per l'altre, posar-se a sí mateixes en risc davant d'una errada, una imprevisió o un càlcul incorrecte (*institutional risks*) (Rothstein *et al.*, 2006). Les institucions de la UE es poden trobar amb una pèrdua de legitimitat que faci perillar la seva pròpia existència o, al contrari, amb una situació on el risc enforteixi la seva existència i legitimitat tant a nivell intern com extern.

La comunitat de risc UE té els seus orígens en el desenvolupament de les institucions europees des de la Comunitat Econòmica Europea de 1957, passant pel Tractat de Maastricht (1992) fins al de Lisboa (2009)⁹. Però la seva manifestació explícita en relació als riscos tecnològics es produeix durant les dècades dels anys 70 i 80 del segle XX a partir de les catàstrofes de Seveso i Chernobyl¹⁰. És a partir d'aquest moment on la comunitat de risc Unió Europea es comença a manifestar a través de la creació de legislacions específiques per gestionar i comunicar el risc nuclear i químic.

El canvi de segle ha portat un nou escenari on el canvi climàtic es situa com un risc completament característic de la societat del risc global, exercint de frontissa entre els riscos del segle XX i els del segle XXI. És un risc sistèmic emergent global amb capacitat d'impactar i modificar multitud d'aspectes dels nostres sistemes socials, econòmics i polítics. El canvi climàtic s'ha convertit en un risc de riscos que transforma

⁹ En aquest treball utilitzarem la denominació Unió Europea de forma genèrica, tot incloent denominacions anteriors com CECA o CEE per qüestions de claredat expositiva.

¹⁰ Veure apartat 2.1 d'aquest mateix treball.

la percepció del món on vivim i reposiciona els marcs i discursos de sectors tant diversos com l'energia, el transport o l'agricultura.

Però, si la conceptualització de la UE com a *comunitat del risc* ens permet estudiar-la com una unitat política de gestió del risc, fer-ho com a *comunitat de comunicació de risc* ens obliga a estudiar les seves *mediacions* comunicatives. Aquestes es representen a partir de la seva definició de comunicació dintre de la Unió, la forma d'aplicar els principis comunicatius a les polítiques específiques, així com la seva capacitat de construir o definir comunicativament el risc.

En el metamodel de comunitats i mediacions la UE es presenta, per una part, com una institució que comunica en representació de la resta de comunitats que la conformen (comunitat de comunitats) i, per l'altra, necessita crear xarxes de mediacions per posar en contacte a tots els actors que hi participen. És l'expressió d'una única comunitat (la Unió Europea) i també representa l'espai de conjunt que reconeixem com el tercer nivell que dibuixa el metamodel (la xarxa europea de comunitats que interaccionen per crear o modificar polítiques). La UE es converteix en un marc que permet la mediació entre diferents actors i, alhora, en un actor únic que es fa visible a través dels seus discursos.

Per tant, el concepte de comunitat de comunicació ens permet conceptualitzar a la Unió Europea com un actor polític conformat a diferents nivells (del local fins al global), estructurat per les mediacions internes i entre actors de molt diverses característiques, i amb capacitat per definir i delimitar els riscos a través de les seves estratègies de comunicació.

Aquesta arquitectura institucional i les polítiques que impulsa són, a l'hora, producte i resultat dels processos de gestió i comunicació del risc. En aquest sentit, la comunicació es converteix en un factor necessari i estratègic per gestionar el risc, construir-lo discursivament i crear una identitat comuna al seu voltant. Així, com hem vist, la Unió Europea té totes les característiques per convertir-se també en una *comunitat de comunicació de risc*. La UE estableix mediacions comunicatives internes i externes que participen de la construcció discursiva del risc.

Així doncs, la UE es presenta com una *comunitat de risc*, una organització complexa encarregada de gestionar el risc, i, a la vegada, com una *comunitat de comunicació de risc*, una organització que estructura les seves actuacions al voltant de la comunicació. Aquesta estructura dual s'organitza de diferents formes. En un primer moment, és una institució Política (*Polity*) supranacional de gestió i comunicació del risc conformada per un conjunt d'unitats menors (constel·lació postnacional) a partir d'una arquitectura institucional pròpia i uns principis rectors bàsics. D'altra banda, genera polítiques específiques de gestió i comunicació del risc que afecten a tots els seus components (*policies*). Finalment, i a la vegada, té presència i vol actuar com un actor únic reconegut a nivell internacional. La UE es configura com quelcom més que la suma de les seves parts, esdevé una realitat supranacional i superior.

Així doncs, tenint en compte aquesta doble distinció entre *comunitat* i *mediacions*, i entre *Polity* i *policies* podem mostrar gràficament la *comunitat de comunicació de risc* UE de la següent manera:

Taula 4.1: Model analític de la UE com comunitat de comunicació de risc

	Política	Polítiques
Comunitats	Qui (Estructura institucional)	Amb qui (Tipus de fragmentació de la governança global)
Mediacions	Com (Principis comunicatius generals)	Com (Aplicació específica)
	Què (Riscos prioritzats)	Què (Arguments prioritaris)

(Font: realització pròpia)

El creuament d'aquestes quatre dimensions donen lloc als diferents nivells d'anàlisi. En primer lloc, quan parlem de Política ens estem referint a l'arquitectura institucional de la UE. Aquesta dimensió està formada per dos nivells. Per un costat la Unió entesa com una institució burocràtica i de gestió que comunica el risc (*qui* comunica). La Unió Europea crea organismes propis que actuen en la seva representació i en la dels seus membres, i que representen la *comunitat* UE. Per l'altre, la UE es manifesta a través de les seves *mediacions*, conformades alhora per dos components. El primer són els principis generals que regeixen la Política comunicativa. Aquest *com* es comunica des de la UE i es representa a través de grans principis rectors que defineixen idealment la

manera de comunicar. Localitzar quins són aquests principis permet veure la seva aplicació específica en cadascuna de les polítiques comunicatives sectorials.

El segon component de les mediacions fa referència al *què* des del punt de vista de quins són els riscos que es prioritzen des de la Política comunicativa europea, i quina influència té això sobre la pròpia Política i les polítiques específiques. La Política europea pot prioritzar un risc sobre els altres o, més encara, un risc pot modificar o transformar les condicions generals en les quals es generen la Política i les polítiques. Per tant, aquest nivell ens permet plantejar-nos si existeix algun risc que tingui la capacitat de participar de manera activa en l'estructuració de la Política de la UE.

L'altra gran dimensió a considerar són les polítiques sectorials (*polícies*) de comunicació de risc que la UE desplega. En aquest cas la pregunta per localitzar la comunitat no serà el *qui* sinó l'*amb qui*. La causa és que malgrat tots els actors (estats, sector privat o opinió pública) comparteixen un mateix subjecte (Unió Europea), a la realitat ens trobem amb una xarxa d'interaccions molt més complexa i desigual que es manifesta de formes molt diverses. Per exemple, existeixen diferències entre els marcs legals estatals, la capacitat d'accés a la presa de decisions (diferent pes i influència en les institucions) o els posicionaments diversos des dels sectors privats.

La UE es presenta d'una manera o altra, segons la seva capacitat de representar l'interès comú, conformar aliances amb determinats actors o intentar imposar la seva visió. En aquest context, l'estudi del *qui* afegeix la dimensió de saber *amb quines* comunitats interactua prioritàriament en cada cas i en quins termes.

La multiplicitat de mediacions i interaccions existents ens obliga a no estudiar la UE com un actor independent, sinó a tenir en compte les xarxes de col·laboració i, fins i tot, d'aliança que es generen a través de les múltiples interaccions existents. Les institucions de la UE es relacionen amb la resta de comunitats que la conformen a través d'aquest tipus de representacions dependent de la capacitat que tenen per arribar a un acord o, en canvi, de només desplegar marcs generals que regulin un tema específic. Per tant, la governança de la UE manté característiques comunes amb la fragmentació de la governança global. Malgrat existir un acord entre els actors per donar suport a la Unió,

cadascun d'ells pot interactuar amb aquesta estructura supraestatal des de posicions de sinergia, col·laboració o conflicte.

D'altra banda, l'estudi de les polítiques sectorials ens permet veure com els principis rectors de la comunicació de risc desplegats a la Política s'apliquen en cada cas específic. Els principis generals són una manifestació teòrica de *com* han de funcionar les polítiques comunicatives, però hem de ser capaços de veure quins *coms* particulars ens trobem a l'hora d'aproximar-nos a cadascun dels riscos.

En cadascuna de les polítiques de comunicació de la UE també podem localitzar quins són els arguments que es prioritzen, ja sigui en termes de risc o de benefici. Aquest factor representarà el *què*. Suposadament, aquesta variable hauria de fer referència al risc i les seves característiques, però des del punt de vista comunicatiu és una variable fonamental a tenir en compte per entendre com es construeixen els discursos sobre el risc.

En resum, respecte al metamodel de les comunitats i mediacions, el *qui* fa referència a les comunitats i el *com* i el *què* a les mediacions. Estudiar les estructures institucionals (*Polity*) ens permet saber com s'estructuren les comunitats i com planifiquen la comunicació de risc a través de les seves mediacions. Estudiar les polítiques particulars (*policies*) serveix per entendre les variabilitats en les aliances particulars entre actors a l'hora de comunicar i les aplicacions específiques dels principis comunicatius a cadascun dels riscos.

Les diferències entre la *polity* i les *policies*, i entre aquestes, permeten analitzar les contradiccions i tensions existents a l'hora de desplegar i fer públiques les polítiques de gestió del risc.

En definitiva, organitzem l'estructuració de la UE a partir de dues dimensions diferents (la Política i les polítiques) que es manifesten en el nivell de la comunitat i en el de les mediacions. Per tant, ens fixem en qui parla del risc a la UE (el paper que juga la UE en les polítiques de comunicació i amb quins altres actors interactua), com es parla (quines polítiques comunicatives s'han endegat i quin nivell de concordança tenen amb els principis rectors de la Política europea), quan es parla (quina importància té el moment

o el context a l'hora d'explicar les polítiques comunicatives de la UE) i què es diu (quins riscos i arguments es prioritzen des de la Política i les polítiques).

Ens fem preguntes que ja apareixen a la teoria clàssica de la comunicació, i que també són presents als models clàssics de la comunicació de risc com el SARF o l'STARC. Però ens les plantejem d'una manera diferent i, a la vegada, tenint en compte el nivell més ampli d'interacció. Per tant, no reneguem dels plantejaments tradicionals, ni els substituïm, sinó que els inserim en la nostra manera d'aproximar-nos als problemes des d'un punt de vista pròpiament comunicatiu.

Les preguntes que s'extreuen d'aquest plantejament general són diverses: Podem realment definir la UE com una *comunitat de comunicació de risc*? Amb quines característiques? Com i quan s'ha desenvolupat? Quin impacte té això sobre la construcció social del risc? El canvi climàtic s'ha convertit en una força transformadora?

El nostre plantejament ens porta a defugir la formulació clàssica d'hipòtesis. De fet, les teories pràctiques no intenten ser universals, ni crear lleis, sinó descriure el ric context que pretenen explicar. Volen obrir camins alternatius als investigadors per arribar als seus objectius, tot generant noves vies de reflexió més enllà de l'assumpció de trobar resultats específics elaborats de forma tradicional (Littlejohn & Foss, 2008:23-24)

Així, el posicionament reflexiu de la comunicació ens duu a plantejar-nos qüestions que emergeixen de l'encaix de la UE en el metamodel i en el model particular que hem desenvolupat en aquest apartat. Ens interessa analitzar el posicionament de la UE com a *comunitat de comunicació de risc* i, a un altre nivell, com es construeix comunicativament el risc en el marc de la UE. Per tant, recuperant les preguntes generals que acabem de fer-nos, ens interroguem sobre:

- **Qui:** com s'ha estructurat la comunitat UE al voltat de la gestió comunicativa del risc?
- **Amb qui:** quines relacions ha establert la comunitat UE amb la resta de comunitats, tant internes com externes?

- **Com:** podem trobar mediacions que ens portin a definir la UE com una comunitat de comunicació de risc? Quines són? Quina aplicació trobem a les polítiques específiques?
- **Què:** com es representa el risc a les polítiques comunicatives de la UE? Quins factors influeixen en aquesta representació? Quins efectes té en la comunicació social del risc a Europa?
- **Què:** ha modificat d'alguna manera la irrupció del canvi climàtic els factors anteriors?

Per tal de donar resposta a aquestes qüestions ens centrarem, en un primer lloc, en l'estructuració de la UE com a *comunitat de comunicació de risc* al voltant de tres riscos tecnològics i industrials: l'energia nuclear, la indústria petroquímica i el canvi climàtic. La selecció d'aquests riscos com a centre del nostre estudi ve donada perquè els dos primers, el nuclear i el químic, estan situats en els orígens de les polítiques sobre els riscos tecnològics i l'aplicació de la comunicació de risc com a eina de gestió.

D'altra banda, com ja hem dit, el canvi climàtic s'ha convertit en el risc del segle XXI a tots els nivells, inaugurant definitivament la societat del risc global. Aquesta nova situació ens permet establir una diferenciació clara entre el desenvolupament de la comunitat de risc UE dintre de la societat del risc i el seu encaix a la societat del risc global amb la irrupció del canvi climàtic com un factor nou i transformador. El nostre objecte és analitzar el desenvolupament i transformacions de la UE com *comunitat de comunicació de risc* a través de l'estudi de la seva Política comunicativa i del desplegament d'aquesta en les polítiques de comunicació específiques dels riscos nuclear i químic, i del canvi climàtic. Això ens permetrà aproximar-nos a l'estudi de quin paper juga la comunitat UE en la configuració de la comunicació social del risc. Per tant, com actua la Unió Europea a l'hora de comunicar el risc i quins efectes pot tenir això sobre la seva definició.

D'altra banda, per posar claredat a tota aquesta complexitat i fixar la variable *quan*, durem a terme dues anàlisis diferents. La primera serà un estudi longitudinal en el temps de la institucionalització dels riscos nuclear i químic a nivell internacional i, en detall, a

la Unió Europea. Aquesta *anàlisi diacrònica* ens permetrà veure de quina manera s'han desenvolupat les polítiques de gestió de cadascun d'aquests riscos des dels seus orígens fins a l'any 2000. L'estudi d'aquest període de temps ens ha de donar resposta a les següents qüestions: com s'ha produït la institucionalització en cadascun dels riscos? Com es caracteritza la manifestació inicial de la UE com a comunitat (de comunicació) de risc? Quins són els principals actors de la CEE que participen de la gestió comunicativa del risc? Quines relacions estableixen aquests amb la UE?

Analitzarem la configuració de la Unió com a comunitat en cadascun dels riscos, les possibles estratègies comunicatives endegades, i els marcs discursius que s'han anat prioritzant des dels seus orígens fins a l'arribada del canvi climàtic. D'altra banda, gràcies a l'anàlisi diacrònica podrem avaluar en el seu context històric si existeix algun tipus d'evolució en l'aplicació dels principis comunicatius de la Política europea, i si aquesta és semblant o diferent a cadascun dels riscos.

Aquesta anàlisi dels últims anys del segle XX no serà un estudi intensiu de totes les polítiques desplegades. L'objectiu és que serveixi de suport i contextualització per la següent etapa. L'estudi dels orígens i desenvolupament inicial de les polítiques de comunicació i gestió dels riscos ens permetrà no només comparar-los entre ells, sinó fer-ho també en el temps.

Així, a la segona part analitzarem de manera més detallada com s'han desenvolupat les polítiques comunicatives de la UE a partir de l'any 2000 fins ara. El canvi de segle és un punt d'inflexió en les polítiques europees amb la formalització del Primer Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic (COM(2000) 88 final) que institucionalitza una política específica sobre aquest tema. Malgrat que el canvi climàtic és un tema que atreu l'atenció de la UE des de la dècada dels 90, serà en aquest moment quan irromp definitivament en les polítiques i en la Política europea. A la vegada, en aquest any també es produeix un canvi en les polítiques comunicatives europees. Els documents de treball de la UE demostren el seu interès en aplicar la comunicació de manera generalitzada a les seves polítiques. L'inici de l'Estratègia de Lisboa l'any 2000 i la publicació del Llibre Blanc de la Governança (COM(2001) 428 final) són les representacions d'un nou rumb en les polítiques de la Unió a través de les quals aquesta es comença a reconèixer com a *comunitat de comunicació de risc*.

Aquest moment de canvi també té a veure amb el reconeixement del canvi de la societat del risc a la societat del risc global. Per exemple, l'any 2003 s'institucionalitza el concepte de *riscos emergents sistèmics* mitjançant la publicació del document de treball de l'OECD.

Aquesta *anàlisi sincrònica* ens permetrà situar-nos en un període específic (els últims 10 anys) i observar les diverses polítiques de comunicació de risc que la UE ha desplegat per cadascun dels riscos. Entenem que el *quan* és un element important a l'hora d'abordar aquests temes. El definim com el context polític, econòmic i social en el qual les comunitats de comunicació de risc es manifesten, i les polítiques de comunicació irrompen o desapareixen, es mantenen constants o inconstants. En aquest sentit, apostem per situar el nostre estudi en un moment específic conformat per la irrupció del canvi climàtic.

L'anàlisi sincrònica parteix de la premissa que la *comunitat de comunicació de risc* UE s'estructura, per una part, a través de la seva arquitectura institucional i dels principis generals que regeixen la seva Política (la *Polity*) i, per l'altra, de les seves polítiques sectorials per comunicar el risc (les *policies*).

Per tant, analitzarem la UE en aquests dos nivells. El primer, la *Polity*, ens permetrà entendre com s'estructura la Unió Europea com a comunitat de comunicació. El segon, *les policies*, ens serviran per veure com es manifesta aquesta comunitat a través de les polítiques comunicatives específiques en cadascun dels riscos escollits.

A través de les polítiques comunicatives endegades des de l'any 2000 podrem veure quina aplicació específica s'ha fet dels principis rector localitzats a l'estructura institucional. Com s'apliquen aquests principis? S'apliquen tots? Es prioritzen alguns sobre els altres? Existeixen diferències entre uns riscos i els altres?

Un element fonamental en aquesta anàlisi serà analitzar si el canvi climàtic, com a risc de riscos, té alguna influència en la configuració de la Política i les polítiques comunicatives europees. Els dos *què* que ens plantejem a les qüestions tenen l'objectiu de localitzar quins són els factors que intervenen en la configuració i definició dels

riscos i, avançant en l'anàlisi, quina capacitat té el canvi climàtic per modificar aquests marcs.

La metodologia que farem servir serà l'estudi dels documents de la pròpia Comissió Europea (Directives, Reglaments, Decisions, Comunicacions, Llibres Blancs, Llibres Verds, *Annual Work Programmes* o Eurobaròmetres) considerant-los com a representacions del seu discurs. Els documents de treball de la UE són el lloc on aquesta es fa visible a través dels temes que discuteix, les opcions que prioritza o, fins i tot, el tipus de document que es fa servir. Ens donen molta informació elaborada de com la Unió Europea considera els temes sobre els que treballa. Són discursos autoreferencials que ens permeten aproximar-nos a una institució molt complexa i difícil d'acotar.

La selecció dels documents respon als objectius que ens hem marcat. Tot i que no plantegem una anàlisi exhaustiva dels continguts de la documentació, la seva selecció sí que ha estat sistemàtica segons el rang d'importància, la cronologia i la temàtica. Aquest seguiment ens permet extreure i localitzar la comunicació tant en la Política, com en les polítiques centrades en els riscos nuclear, químic i canvi climàtic. Al principi de cadascuna de les dues anàlisis es presenta un quadre amb la documentació principal que ha estat analitzada presentant-se per temàtica i cronologia, i contextualitzada amb altres fites en la gestió global dels riscos. Tot plegat ens permet elaborar un mapa de les opcions triades per la Unió Europea en cadascun dels riscos que, tot i no ser explicatives per si mateixes, sí que presenten indicis sobre la diversitat d'orientacions i estratègies que es desenvoluparan durant aquest estudi de cas.

Al final del text, en l'apartat de bibliografia, es presenta un llistat amb tots els documents de la UE treballats ordenats primer per temàtica (risc nuclear; risc químic; canvi climàtic; governança i Política comunicativa; i altres polítiques), dintre d'aquesta per tipologia (Directives, Reglaments i Decisions; Comunicacions de la Comissió; i Eurobaròmetres), i, finalment, de manera cronològica.

Per acabar aquesta presentació, hem de recordar que, en un nivell superior, aquest estudi de cas ens servirà per posar a prova, matisar i completar les potencialitats o virtuts del nostre enfocament teòric. D'aquesta manera podrem donar resposta a qüestions relacionades amb els plantejament inicial del nostre treball com són: Quina utilitat té la

nostra aposta teòrica basada en la centralitat de la comunicació? És el metamodel un marc conceptual i operatiu vàlid per analitzar aquests processos des d'una aproximació comunicativa? Com intervé i quin paper juga la governança en la comunicació social del risc?

A l'últim apartat del treball, una vegada realitzat l'estudi de cas, farem l'esforç conceptual de tornar de la pràctica a la teòria, entreteixint els resultats extrets de l'anàlisi de la UE amb els plantejaments desenvolupats en la segona part del treball. Recuperarem el nostre objectiu inicial d'estudiar la comunicació de risc com a camp, i ho farem a través dels resultats obtinguts d'aplicar el *metamodel de comunitats i mediacions* al cas de la Unió Europea. Ras i curt, intentarem donar una resposta final a la qüestió que ha estat plantejada des del principi: ens permet la comunicació, com a disciplina pràctica, avançar en l'explicació dels processos de comunicació social de risc?

Cap 4

Els orígens de la comunicació de risc a Europa: Una anàlisi diacrònica

Aquest capítol estudia els inicis de la constitució i desenvolupament de la Unió Europea com a *comunitat de comunicació de risc*, a partir de les seves polítiques sectorials al voltant dels riscos nuclear i químic durant la segona meitat del segle XX.

La UE s'ha vist en l'obligació d'iniciar polítiques de gestió del risc i, després, desplegar mesures correctores a les seves pròpies normes i lleis. Això l'ha convertit en una *comunitat de risc* tal i com l'hem definit en la secció anterior. Durant aquests anys, majoritàriament a partir de l'últim terç del segle XX, la gestió dels riscos nuclear i químic ha pres una posició estratègica en l'agenda de la UE. Dintre d'aquestes polítiques inicials, la comunicació de risc s'ha anat fent present de formes diverses i configurant creixentment els marcs de gestió del risc.

Sens dubte, la Comunitat Europea s'ha ocupat des dels seus orígens de la gestió del risc nuclear, el qual planejarà durant els anys de la guerra freda en la seva vessant militar i acabarà manifestant-se a través dels accidents relacionats amb la tecnologia civil. A partir dels anys 80, a la gestió d'aquest risc s'afegirà la del químic. Aquesta crearà un marc particular que acabarà, amb la irrupció del canvi climàtic, fent de pont entre els paràmetres de la gestió dels riscos del segle XX i els del segle XXI.

Aquesta anàlisi diacrònica ens permet emmarcar els dos riscos analitzats a través del desenvolupament de les seves polítiques de gestió des dels seus orígens fins a l'any 2000. A què ens estem referint quan parlem de riscos nuclear i químic? Més encara, com s'han produït els processos d'institucionalització d'aquests riscos? Com s'ha estructurat la comunitat UE al voltant de la gestió dels riscos? Com es manifesta la gestió comunicativa dels riscos durant aquesta època? Hi ha un marc comú d'actuació? O, al contrari, podem establir diferències en el desenvolupament de les polítiques específiques?

Per tal de trobar aquestes similituds i diferències ens centrarem, per un costat, en els tipus d'institucionalització de cadascún dels riscos a l'esfera internacional i a Europa a

través dels organismes, tractats o marcs legislatius que s'estableixen. Per l'altre, en l'aparició i desplegament de la comunicació de risc a les polítiques de la UE, el seu tipus i característiques, la seva regularitat i els actors principals que intervenen en la seva gestió juntament amb la UE.

Aquest capítol ens permetrà, per un costat, fer una anàlisi al llarg del temps de com la UE ha anat introduint la gestió del risc en les seves polítiques i de quina forma aquestes han anat introduint la comunicació. La nostra intenció no és fer una anàlisi històrica intensiva, sinó aproximar-nos al desenvolupament de les polítiques de cadascun dels riscos, localitzar els factors de context que han intervingut i, de fet, comparar les diferències existents. L'anàlisi inicial d'aquests processos ens servirà de punt de partida i context pel següent pas del nostre treball: l'estudi sincrònic d'aquestes mateixes preguntes durant els primers anys del segle XXI.

A la taula 4.2 trobem un resum dels principals documents relacionats amb la gestió dels riscos nuclear i químic elaborats per la Unió Europea durant aquests anys. A la tercera columna (*altres polítiques*) hem situat alguns documents relacionats amb les polítiques mediambientals i d'accés a la informació aparegudes durant aquest període. També podem trobar algunes notes de context que permeten entendre millor el conjunt dels processos regionals i globals de gestió dels riscos. Aquest quadre no pretén ser un resum exhaustiu de la documentació de la UE, però serveix de guia resum per facilitar la lectura del següent apartat així com per representar gràficament les diverses fases i fites en la gestió comunitària d'aquests riscos.

Taula 4.2 : Principals documents de la UE consultats per l'anàlisi diacrònica

Any	Risc Nuclear	Risc Químic	Altres polítiques
1953	<i>Discurs Atoms for Peace</i>		
1957	Signatura del tractat EURATOM		
1976		Directiva 76/769/CEE relativa a la limitación de la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos. <i>Accident de Seveso</i>	
1979	<i>Accident de Three Mile Island</i>		
1982		Directiva 82/501/CEE relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (SEVESO I)	
1984		<i>Catàstrofe de Bhopal</i>	
1986	<i>Catàstrofe de Chernobyl</i>		
1987	Decisión 87/600/EURATOM, sobre arreglos comunitarios para el rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica.		
1988		Directiva 88/610/CEE, por la que se modifica la Directiva 82/501/CEE relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales.	<i>Creació de l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)</i>
1989	Directiva 89/618/EURATOM, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica.		
1990			Directiva 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente
1994			<i>Signatura del Conveni Marc de la Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (UNFCCC)</i>
1996		Directiva 96/82/CE, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (SEVESO II)	Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Directiva 96/62/CE, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.
1997			<i>Ratificació protocol de Kyoto</i>
1998			Ratificació del conveni d'Aarhus

(Font: realització pròpia)

- Documentació UE consultada
- Notes de context

4.1 La gestió comunicativa del risc nuclear

El risc nuclear està relacionat amb temes diversos com poden ser la seguretat de les plantes nuclears, però també la protecció de treballadors i població davant de les radiacions ionitzants, la no-prolifерació (l'ús no civil dels materials radioactius), el transport dels residus i del combustible nuclear, o la gestió i emmagatzematge d'aquests materials.

El sector de la energia no és l'únic que fa servir materials radioactius. Per exemple, el sector de la sanitat també en fa ús. Per això, algunes de les directives i normes europees serveixen per regular la seguretat i l'ús de productes radioactius més enllà de les centrals nuclears¹¹. Però allò que realment ens interessa a nosaltres és analitzar les polítiques comunicatives dels riscos relacionats amb la producció d'energia a partir de l'ús de combustible radioactiu. Per tant, la seguretat nuclear en aquest sentit es definida com:

La consecución de condiciones de explotación adecuadas, la prevención de accidentes y la atenuación de sus consecuencias, cuyo resultado sea la protección de trabajadores y del público en general de los riesgos producidos por las radiaciones ionizantes procedentes de instalaciones nucleares (Directiva 2009/71)

El elements més importants relacionats amb aquest tipus de risc són la gestió de la creació, funcionament i desmantellament de les instal·lacions nuclears, així com el transport, emmagatzematge i control dels residus.

L'ús de l'energia nuclear es va consolidar durant la dècada dels anys 50 del segle XX. Durant aquests anys es creen la majoria dels organismes encarregats de la gestió internacional de l'energia nuclear¹² com a tecnologia civil i comercial. Entre ells trobem la *International Atomic Energy Agency* (IAEA) o l'*Organisme Internacional de l'Energia Atòmica* (OIEA) (creat al 1957) i l'actual *Agència d'Energia Nuclear* (NEA) de la OCDE creada al 1956.

¹¹ Per exemple, la directiva 96/29/EURATOM, de 13 de maig de 1996 per la que s'estableixen les normes bàsiques relatives a la protecció sanitària dels treballadors i la població contra els riscos que resulten de les radiacions ionitzants serveix per establir normes de seguretat, informació i formació per treballadors o població que pugui estar exposada a radiacions ionitzants en qualsevol context, i la Directiva 2006/117/EURATOM, de 20 de novembre de 2006, relativa a la vigilància i al control dels trasllats de residus radioactius i combustible nuclear gastat té a veure amb tot moviment d'aquest tipus de material.

¹² La primera agència reguladora de l'energia nuclear serà l'*Atomic Energy Commission* (AEC) creada al 1946 als EE.UU. Al 1974 es transformarà en la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC) que continua existint a l'actualitat

La IAEA és un organisme internacional independent emparentat amb les Nacions Unides que s'encarrega d'establir un marc general de seguretat per les instal·lacions nuclears i, sobretot, de vigilar i vetllar per a què els estats no utilitzin els programes nuclears civils per a fabricar armament nuclear (coneguda aquesta pràctica com *proliferació nuclear*).

Un dels actes institucionals més significatius i importants de suport a l'energia nuclear per ús civil, posterior a les dues bombes atòmiques i la consecució de la tecnologia nuclear per part de la Unió Soviètica al 1949, és el discurs del president Eisenhower *Atoms for Peace* llegit el 8 de desembre de 1953 davant de l'Assemblea General de les Nacions Unides:

The "Atoms for peace" program was an economic and foreign policy of the Eisenhower administration, intended to promote civic and industrial uses of nuclear technology. (...) The program was consistent with **an emphasis on communication**, and it was intended to promote strictly peaceful uses of nuclear technology for civic and industrial purposes rather than in more extreme forms of the military purposes for which the technologies had originally been developed. (Alario & Freudenburg, 2007:229) (Negreta afegida)

Al 1962 ja s'havien signat 37 acords bilaterals pacífics per promocionar les aplicacions industrials i civils de la tecnologia nuclear. Malgrat tot, cada estat tindrà la seva pròpia estratègia en el desenvolupament d'aquesta energia i el desenvolupament d'aquesta energia esdevé un assumpte nacional. Per exemple, França farà una aposta molt important a partir de finals de la dècada dels 50 basada en una tecnologia independent sota l'aixopluc d'interès nacional innegociable.

Les normes dels organismes internacionals constitueixen un marc reconegut de *bones pràctiques* i està assumit com a base pels principals requisits nacionals de seguretat. Malgrat tot, no constitueixen normes vinculants o d'obligatori compliment.

La institucionalització inicial de l'energia nuclear per ús civil va anar acompanyada d'una gran quantitat de discursos enormement optimistes sobre les seves possibilitats. Durant aquells primers anys, l'energia nuclear apareix com una font d'energia revolucionària i econòmicament competitiva. A més a més de la idea de progrés, s'instal·larà el marc discursiu d'eficiència energètica (relació despeses - producció), fins a tal punt que es va popularitzar la frase *too cheap to meter* (massa barata per facturar-la)

apareguda en un discurs realitzat al 1954 pel president de l'*Atomic Energy Comission*, Lewis Strauss, en relació a les possibilitats i capacitats d'aquesta energia.

Però, entre 1945 i 1950 les imatges de progrés aniran barrejades amb les de destrucció il·limitada. Es crearà una imatge dual entre l'holocaust nuclear i les possibilitats inimaginablement brillants de la nova tecnologia. Els usos civils i industrials (bons) i la guerra (dolenta) es presenten com a idees contraposades que conviuen i ressonen dintre del concepte *nuclear*:

The cultura of nuclear power has been indelibly marked by Hiroshima and Nagasaki. Public awareness begins with the images of sudden, enormous destruction, symbolized in the rising mushroom cloud of a nuclear bomb blast. Even when the discourse focuses on the use of nuclear reactors to produce electricity, the afterimage of the bomb is never far from the surface. (Gamson & Modigliani, 1989:12)

L'ús de l'energia nuclear ha de conviure permanentment amb temàtiques relacionades amb els usos i la proliferació militar. Les imatges apocalíptiques de les bombes atòmiques d'Hiroshima i Nagasaki o de les proves nuclears militars s'enquisten dintre l'imaginari popular. Molta de l'oposició antinuclear inicial està relacionada amb les armes i els grups pacifistes que s'hi oposen.

Aquesta por a la bomba atòmica conviu amb la fe en les promeses que ofereixen els usos pacífics de l'energia nuclear: *more comforts, more leisure, better health, more of real freedom [and] a much happier life.*

S'ha de tenir en compte que l'imaginari popular, en un context de postguerra, però a la vegada en els inicis de la guerra freda, tenia molt recent els orígens militars de l'energia atòmica amb les dues bombes nuclears i la persistent amenaça d'una Tercera Guerra Mundial o la proliferació d'armes d'aquest tipus per tot el món. Els defensors dels avantatges havien d'enfrontar-se a aquesta barrera que, en definitiva, dura fins l'actualitat amb l'amenaça de les armes nuclears de països com Iraq, Iran o Corea del Nord. Per tal de fer-ho, començaran a utilitzar tècniques lingüístiques per dissociar els usos civils dels usos militars. Per exemple, a finals dels anys 50 es substituirà el concepte *atòmic* per *nuclear*, les àrees industrials nuclears es passaran a dir *parks* i els accidents, *incidents* (Nelkin & Pollak, 1980:4).

A l'any 1970 es produirà la consolidació i institucionalització de l'*ecologisme* i els moviments mediambientals a través de la celebració del primer *Earth Day*. A partir d'aquell moment, l'energia nuclear es convertirà en un dels temes més recurrents per als grups proteccionistes centrats en l'oposició a la proliferació armamentística, tema al qual s'afegirà la seguretat de les plantes, les fugites de radioactivitat, els residus nuclears o el terrorisme. Aquestes temàtiques es mantenen a l'actualitat, encara que en una estructura d'oportunitat transformada. És un discurs centrat en la por a que un creixement desmesurat i descontrolat de determinades tecnologies hipotequi la supervivència de les generacions futures.

La primera representació d'Europa en conjunt com a *comunitat de risc* al voltant del risc nuclear és la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (CEEA o EURATOM) creada al 1957 en el marc de la Comunitat Econòmica Europea (CEE). Els estats fundadors són Alemanya, França, Luxemburg, Bèlgica, Itàlia i Països Baixos. L'objectiu declarat és organitzar la cooperació europea en matèria nuclear civil per assegurar el creixement de la indústria nuclear i l'autosuficiència energètica del continent.

La informació o la comunicació no són prioritats en aquest moment. L'objectiu és aconseguir la independència energètica a través de fomentar la cooperació econòmica per crear i desenvolupar una indústria nuclear autònoma. El tractat EURATOM ha de garantir també que a la UE (en aquells moments la CEE) el material nuclear no es destini a finalitats diferents dels usos civils, però la seguretat de les instal·lacions rau en mans dels operadors privats sota el control dels òrgans nacionals. Durant aquests anys hi ha una voluntat política clara per potenciar l'energia nuclear, especialment en països com Alemanya, Bèlgica o França.

El tractat EURATOM no concedeix a la Comunitat competències estrictes i exclusives sobre la gestió nuclear. La seva funció serà establir recomanacions i decisions que estableixin un marc general d'actuació pels països membres, encara que no siguin vinculants ni obligatòries. Els responsables de la seguretat de les instal·lacions són els titulars de la llicència i l'estat on està situada. Aquests estableixen la seva legislació pròpia i, fins i tot, acords bilaterals per damunt del control establert pel marc europeu.

Així, la legislació europea es mantindrà durant aquells primers anys sense modificacions, utilitzant l'EURATOM com un marc general i deixant les decisions d'adoptar aquesta opció energètica i el control de la seva seguretat en mans dels diferents estats.

D'altra banda, l'opinió pública europea es mostrarà molt diversa i, sovint, reàcia a l'hora d'enfrontar-se al tema de la seguretat nuclear. L'oposició a l'energia nuclear passarà, igual que en el context internacional, de les temàtiques militars a les relacionades amb la seguretat o la centralització i opacitat de la presa de decisions.

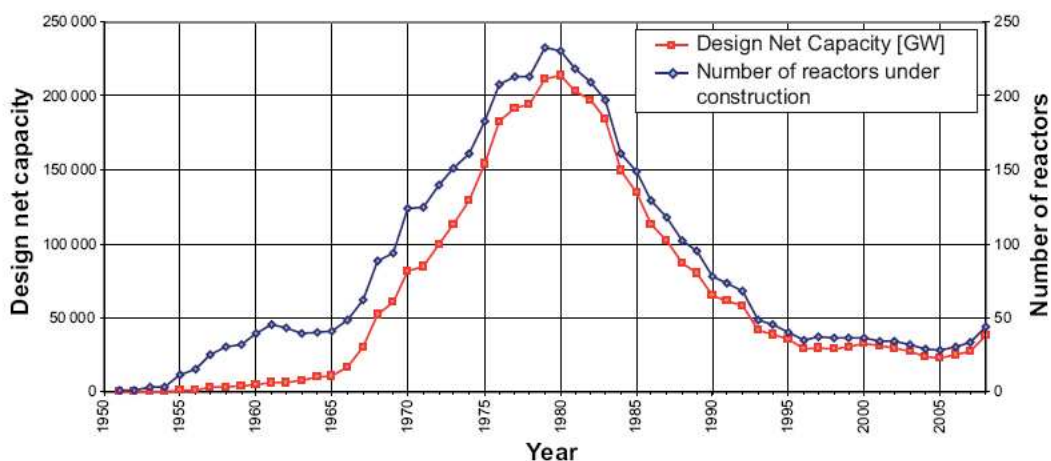
Entre finals dels anys 70 i principis dels 80, el sector nuclear entrarà en crisi degut a la conjunció de diversos factors. Per un cantó, la crisi del petroli de 1973 va crear un marc contradictori per a la gestió estatal de l'energia nuclear. L'alt preu dels combustibles fòssils va fer, per un costat, molt atractiva l'opció nuclear, especialment relacionant-la amb l'argument de la independència energètica. En canvi, la reducció de la demanda energètica producte de la pròpia crisi va reduir l'eficiència econòmica del sector energètic, sobretot de les centrals nuclears ja que necessiten una inversió econòmica molt important i són rendibles a molt llarg termini (Coderch, 2008:150). Per l'altre, l'oposició ciutadana, ja molt activa durant els anys anteriors, esclatarà de manera clara a partir dels accidents de Three Miles Island (1979) i, sobretot, Chernobyl (1986):

It is important to note that opposition to the local siting of nuclear plant preceded the TMI accident by nearly five years, a harbinger of the more widespread opposition that would emerge with the accident (Whitfield *et al.*, 2009:426)

En el gràfic 4.1 podem veure com, malgrat la importància de l'impacte dels accidents nuclear en la reducció de la inversió en reactors nuclears, la davallada és molt marcada ja al 1985, un any abans de la catàstrofe de Chernobyl.

Aquest nou context portarà no només a una important davallada en el desenvolupament de l'energia nuclear com a sector, sinó que suposarà un important repte per als gestors públics, inclosa la Unió Europea, que es veuran en l'obligació de donar una resposta activa al nou escenari creat.

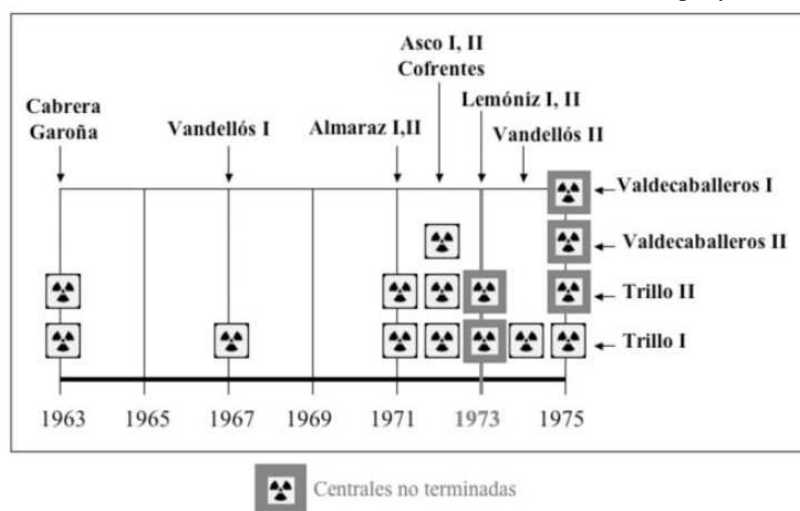
Gràfic 4.1: Nombre de reactors nuclears en construcció al món i potència total (1950-2010)



(Font: International Atomic Energy Agency 2008, pág.17)

La combinació dels efectes de la crisi del petroli i de l'impacte en l'opinió pública de l'accident de Chernobyl produirà a Europa uns efectes molt diversos. La manca d'una posició europea homogènia per l'energia nuclear farà que cadascun dels països adopti la seva pròpia estratègia a l'hora d'escollir el seu posicionament. Alguns països europeus adoptaran moratòries mitjançant un referèndum com Àustria (1978), Suècia (1980) o Itàlia (1987). Alemanya anunciarà el tancament del seu últim reactor al 2021 i Bèlgica al 2025. En canvi, França (amb 59 centrals i quasi un 80% de la energia) Regne Unit i Finlàndia decidiran no aturar els seus programes nuclears, encara que, amb l'excepció de Finlàndia, no es construiran nous reactors en els següents anys.

Gràfic 4.2: Evolució de les comandes de centrals nuclears a Espanya



(Font: Coderch, 2008:151)

En el cas d'Espanya, davant de la pressió de l'opinió pública, l'Estat decretarà la moratòria al 1983 paralitzant la construcció de cinc centrals (Lemóniz I i II, Valdecaballeros, I i II, i Trillo II). Com veïem al gràfic 4.2, dels 7 reactors encarregats a partir de 1973 només es posaran en marxa 2 (Trillo I i Vandellós II).

Així doncs, seran les estratègies energètiques estatals les que establiran les decisions de cadascun dels països, obrint unes fissures molt importants en el sector nuclear europeu tot reduint una mica més encara la importància del marc legislatiu de l'EURATOM en relació amb la capacitat decisòria dels propis estats.

Malgrat tot, la necessitat dels sectors nuclear i públic de superar la situació creada pel context post-Chernobyl, farà que es posi en marxa tot un seguit de nous convenis, normes i acords per reformular institucionalment la gestió del risc nuclear. En aquest sentit, rera la catàstrofe de Chernobyl apareixerà a la legislació nuclear europea el concepte d'*informació* en relació al *right to know* (Dret a conèixer). Anteriorment, la informació d'aquest sector s'havia limitat als treballadors i al públic usuari d'instal·lacions amb materials radioactius. La resta d'informació sobre la gestió nuclear estava emmarcada dintre d'una clara manca de transparència.

Així, l'accident endega a la UE un procés legislatiu que dona com a resultat dues modificacions del tractat EURATOM dirigides principalment a controlar els fluxos d'informació. La primera es centra en l'intercanvi d'informació entre les autoritats en cas d'emergència radiològica (Decisió 87/600/EURATOM)¹³ i la segona a la informació a la població sobre les mesures en cas d'emergència radiològica (Directiva 89/618/EURATOM).

Aquesta última Directiva ampliarà la divulgació d'informació a la població. Fins aquell moment els públics prioritaris eren els treballadors i els usuaris d'instal·lacions amb material radioactiu. En canvi, ara es planteja oferir informació prèvia i sense que ningú ho demani a totes les poblacions amb la possibilitat de veure's afectades per una emergència nuclear. Aquestes dimensions obren un nou espai dintre de la comunicació

¹³ Per exemple l'ECURIE (*European Community Urgent Radiological Information Exchange*) és un sistema urgent d'intercanvi d'informació entre els estats membres i la Comissió en cas d'accident nuclear o emergència radiològica creat a partir de la Decisió 87/600/EURATOM.

del risc nuclear que fins aquell moment no havia explorat la legislació europea. La informació prevista per la població en aquesta directiva fa referència a:

Anexo I: Información previa contemplada en el artículo 5

1. Nociones básicas sobre la radiactividad y sus efectos en el ser humano y en el medio ambiente.
2. Los distintos casos de emergencia radiológica que se tienen en cuenta y sus consecuencias para la población y para el medio ambiente.
3. Medidas de urgencia previstas para alertar, proteger y socorrer a la población en caso de emergencia radiológica.
4. Información adecuada sobre el comportamiento que debe observar la población en caso de emergencia radiológica. (Directiva 89/618/EURATOM).

Malgrat ser un nou i gran pas, la informació d'aquesta iniciativa està relacionada completament amb l'emergència en cas d'accident nuclear, ja sigui en una fase de preparació o en plena crisi. La informació a disposició del públic té la funció de reduir la percepció del risc, minimitzar els efectes d'un possible accident i organitzar els protocols en cas d'actuació per emergència.

Per un altre costat, els anys que van des de la signatura del tractat EURATOM fins més enllà de l'any 2000 es caracteritzen per l'immobilisme i el silenci documental dintre de la política de la Unió Europea sobre l'energia nuclear.

El tractat, redactat als anys 50, no ha estat revisat en la seva essència des de la seva creació malgrat algunes modificacions relacionades amb la modificació d'estàndards de seguretat (com la Directiva 96/29/EURATOM). L'accident de Chernobyl representa el moment de màxima atenció legislativa, i quasi l'únic, en tot aquest període de temps. A més, l'EURATOM té un paper ambigu a l'hora d'homogeneïtzar la legislació dels diferents estats europeus, els quals mantenen el paper realment important a l'hora d'establir els marc d'actuació dintre de les seves fronteres:

(...) pese a una armonización cada vez mayor al respecto, las medidas de seguridad nuclear siguen siendo muy distintas entre los Estados miembros. Esta diversidad de normas y principios nacionales no impide alcanzar un alto nivel de seguridad nuclear en la Unión. Sin embargo, no se garantiza su mantenimiento y este debería ser el cometido concreto del enfoque comunitario. (COM (2002) 605:16).

Aquestes dècades es caracteritzen també pel silenci institucional en relació a la indústria nuclear i la seva gestió. El pacte entre els estats, els operadors privats i la UE permet el

manteniment de les instal·lacions existents evitant en la mesura del possible el debat extern. L'oposició antinuclear, reforçada pels efectes dels accidents, veurà com posteriorment el tema nuclear queda relegat al silenci.

Per exemple, el tractat EURATOM estableix que la Comissió Europea ha de publicar periòdicament els *nuclear illustrative programmes* per establir l'estat de la qüestió del sector en la UE. Durant els primers 50 anys de l'existència del tractat s'han publicat sis d'aquests documents, amb una periodicitat molt poc regular i amb una diferència de deu anys entre el penúltim i l'últim (1966, 1972, 1984, 1990, 1997 i 2007). La intermitència d'aquest informe és un símptoma del funcionament comunicatiu irregular del tema i de la seva independència en els assumptes prioritaris de la Unió Europea.

En resum, la institucionalització de la gestió del risc nuclear des dels anys 50 fins al 2000 es caracteritza per la fragmentació i la independència estatal. Malgrat existir un conjunt d'organismes internacionals i, a la Unió Europea, un tractat marc, el control final queda en mans dels estats membre. Existeix una clara autonomia malgrat hi hagi un conjunt de marcs generals i bones pràctiques comunes.

La gestió de la comunicació d'aquests primers anys es caracteritza per la irregularitat de l'acció per part de la Unió Europea. La manca d'una política clara de comunicació del risc nuclear per part de la UE és causa i conseqüència de la gestió particular de cadascun dels estats membres. L'acció de la Unió Europea durant aquests 50 primers anys en relació al risc nuclear es manifesta a través d'un silenci documental i l'immobilisme normatiu.

4.2 La gestió comunicativa del risc químic a la UE

Les característiques particulars del risc químic fan que es pugui caracteritzar i manifestar de dues formes. La primera està relacionada amb la possibilitat que es produeixi un accident greu producte en l'emmagatzematge, la manipulació i el transport de substàncies perilloses. En aquest cas, conegut com a risc agut i relacionat amb una errada des processos industrials, es manifesta com:

un hecho, como una emisión, incendio o explosión importantes, que resulte de un proceso no controlado durante el funcionamiento de cualquier establecimiento al que se aplique la presente Directiva, que suponga un peligro grave, y sea inmediato o diferido, para la salud humana o el medio ambiente, dentro o fuera del establecimiento, y en el que intervengan una o varias sustancias peligrosas (Article 3, Directiva 96/82/CE)

D'altra banda, el risc crònic està relacionat amb els possibles efectes sobre la salut i el medi ambient resultat de l'exposició quotidiana a diferents substàncies, productes o emissions producte del normal funcionament de les instal·lacions. En lloc d'un fet esporàdic i manifestament catastròfic estem parlant dels efectes incerts i a llarg termini que puguin tenir les substàncies manipulades i les emissions a l'atmosfera, al sòl o l'aigua des de la indústria química. La definició específica és difícil d'aconseguir degut a la complexitat i incertesa entre causes i efectes, però es pot resumir de manera genèrica com:

the direct or indirect introduction, as a result of human activity, of substances, vibrations, heat or noise into the air, water or land which may be harmful to human health or the quality of the environment, result in damage to material property, or impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment (Article 2, Directiva 2008/1/EC)

Aquesta definició implica a molts més sectors que el químic, però afecta a aquest directament al definir substància com qualsevol element o compost químic a excepció de les substàncies radioactives i els organismes genèticament modificats (OGM).

La indústria química ha estat un dels principals pols de desenvolupament tecnològic i econòmic des de principis del segle XX. La primera meitat d'aquest segle assistirà a un creixement d'aquest sector, però serà entre 1960 i principis del 1970 quan es produirà un creixement exponencial, convertint-se en un dels principals motors del desenvolupament econòmic posteriors a la Segona Guerra Mundial. Aquest creixement està relacionat amb la recerca i desenvolupament d'un gran ventall de productes com poden ser els combustibles, plàstics i derivats, dissolvents, detergents, adhesius, cosmètics, medicaments, pesticides, pintures, fibres tèxtils o additius alimentaris.

El sector industrial químic s'estructura al voltant de grans empreses multinacionals que operen de manera global. A la taula 4.3 podem veure les principals empreses químiques que operaven al món durant els anys 90 del segle XX.

Taula 4.3: Principals empreses químiques del món a la dècada dels 90

Empresa	País	Empresa	País
Hoechst	Alemanya	Asahi Chemical	Japó
BASF	Alemanya	Rhône-Poulenc	França
DuPont	Estats Units	Akzo	Holanda
Bayer	Alemanya	Emimont	Itàlia
ICI	Regne Unit	Mitsubishi Kasei	Japó
Dow Chemical	Estats Units.	Sekusui Chemical	Japó
Exxon	Estats Units	Veba	Alemanya
Shell	Regne Unit / Holanda	Monsanto	Estats Units
Ciba-Geigy	Suïza	Takeda Chemical	Japó
Elf – Aquitaine	França	General Electric	Estats Units

(Font: A partir de Heaton, 1996:91)

La seva configuració com a sector privat ha construït al seu voltant tota una sèrie d'organismes internacionals, regionals i nacionals de defensa dels seus interessos corporatius. Organitzacions internacionals com la *International Council of Chemical Associations* (ICCA), europees com l'*European Chemical Industry Council* (CEFIC) o l'*Association of Petrochemicals Producers in Europe* (APPE) i nacionals com *Federación Empresarial de la Industria Química Española* (FEIQUE), s'encarreguen de representar els interessos privats d'aquest sector.

D'aquesta manera, el sector petroquímic ha estat un dels principals *lobbies* econòmics tant als Estats Units com a Europa. Com a sector privat, durant la dècada dels 70 la indústria química mantenia un fort sentiment de confidencialitat sobre les seves activitats i productes (De Marchi & Ravetz, 1999:747). La defensa davant de la competència era un argument vàlid per aquest tipus de pràctiques d'opacitat. La gestió del risc era considerada com una activitat que es duia a terme des del propi establiment i els fluxos d'informació no anaven més enllà de les autoritats públiques.

Una de les primeres crítiques que rebrà la indústria química per part de la societat civil tindrà a veure amb els efectes nocius dels seus productes sobre la salut de les persones i el medi ambient. La relació de la indústria química amb la contaminació atmosfèrica, els abocaments a les aigües o la contaminació del sòl, i els seus possibles efectes sobre la salut humana, obrirà un important front en contra d'aquest sector.

Aquestes crítiques trencaven amb la visió més optimista del sector químic, que el situava com a un dels motors del desenvolupament econòmic i semblava el dubte sobre

els possibles riscos inherents. S'obria la possibilitat que darrere d'uns avantatges o beneficis específics, hi haguessin uns riscos no previstos a punt d'irrompre.

El llibre de Rachel Carson, *Silent Spring*, de 1962 i la celebració del *Dia de la Terra* al 1970 es convertiran en la institucionalització del moviment mediambientalista, amb l'oposició frontal a l'impacte negatiu de les químiques i la reclamació ciutadana de major informació.

La principal crítica es centrava en la incapacitat de la ciència de poder preveure els efectes dels nous productes resultants dels processos industrials i la competència dintre de la indústria química. La responsabilitat de la ciència era evident. La necessitat d'avaluar els riscos i de gestionar el sector i els seus productes havia de formar part de les polítiques públiques i de la recerca científica.

Per tant, entre finals dels anys 70 i meitats dels 80 del segle XX es comença a desenvolupar en paral·lel als Estats Units i a Europa una legislació específica sobre el risc químic amb una presència inicial dels principis de la comunicació de risc. Als inicis la legislació va ser molt diversa, fins i tot dintre del propi territori de la Unió Europea. Mentre països com Regne Unit, França o Alemanya establien mesures més estrictes altres, com Itàlia, no ho feien.

La manifestació inicial de la UE com a comunitat de risc en relació amb la indústria química té a veure amb la gestió comuna de l'impacte sobre el medi ambient de l'ús i comercialització de determinades substàncies i productes (Directiva, 76/769/CEE).

Però, com hem vist al capítol 2 d'aquest treball, una sèrie d'accidents i catàstrofes del sector químic al territori europeu (Flixboroug, 1974; Beek, 1975; Manfredonia, 1976) augmentaran la pressió sobre el sector petroquímic per part d'alguns estats i la Comissió Europea. La fuga tòxica que es produí a Seveso, Itàlia, al 1976, la qual va afectar a més de 2.000 persones acabarà empenyent la creació, l'any 1982, de la Directiva 82/501/CEE, relativa als riscos d'accidents greus en determinades activitats industrials, coneguda com a SEVESO I. Aquesta directiva plantejava els requeriments mínims de seguretat per aquelles instal·lacions susceptibles de patir un accident greu, entès com

una emissió, incendi o explosió. L'objecte era afrontar aquesta contingència per tal d'harmonitzar els tràmits i procediments industrials en tots els estats membres.

L'objectiu fonamental d'aquesta legislació era homogeneitzar les normes de gestió de la indústria química com a risc agut del 10 països que aleshores formaven la Comunitat Europea. A més d'augmentar els nivells de seguretat, es volia finalitzar amb les estratègies empresarials d'escollir territoris europeus amb menys pressió legislativa per aprofitar-se dels avantatges econòmics que d'això es deriven.

La nova Directiva Seveso introduirà la comunicació com a eina de gestió entre diferents actors. Per una banda, les instal·lacions afectades havien de presentar un informe de seguretat a les autoritats per tal de demostrar que l'avaluació del risc era correcta i organitzar els plans d'emergència exteriors. Per l'altra, SEVESO introdueix l'obligació d'informar a la població encara que, en aquest primer moment, destinat només al *need to know* (necessitat de conèixer) de la població: l'establiment de nivells d'informació unidireccional per aconseguir un públic millor informat sobre els nivells del risc i les mesures a prendre en cas d'accident. Els ciutadans han de rebre aquella informació que *realment* necessitin per poder enfrontar-se degudament al risc o a una situació catastròfica.

Un exemple clar d'aquest nivell d'informació és l'article 8 de la primera Seveso:

Article 8

1. Los Estados miembros velarán por que las personas que puedan ser afectadas por un accidente grave derivado de una actividad industrial notificada con arreglo al artículo 5, sean informadas de forma adecuada y sin necesidad de que lo soliciten, sobre las medidas de seguridad y sobre el comportamiento que deberán seguir en caso de accidente. Esta información se repetirá y actualizará a intervalos apropiados. (Directiva 82/501/CEE)

El sector privat va reaccionar de manera proactiva simultàniament al desplegament de les noves normes. La indústria petroquímica no només va col·laborar amb la creació de la nova legislació, sinó que va desenvolupar el seu propi programa de *Responsible Care*. L'estratègia de les corporacions va assumir i acceptar les noves normes de seguretat, el control sobre els seus productes i la reducció d'emissions a l'aire, terra i aigua. Aquests nous protocol de seguretat es manifestaven mitjançant grans inversions en seguretat.

D'altra banda, la comunicació s'afegirà a les estratègies empresarials en els programes de relacions públiques.

La Directiva SEVESO s'ha anat modificant des de la seva creació, ampliant els estàndards de seguretat, però també donant cada vegada major importància a la comunicació. Per exemple, a la modificació de 1988 (Directiva 88/610/CEE) es va introduir un llistat d'informacions mínimes obligatòries que havien d'estar a disposició del públic relacionades amb les característiques de les instal·lacions, els productes que utilitzen o els possibles efectes sobre la salut. Aquest va ser un primer pas per configurar el *dret a conèixer* dintre de la gestió del risc químic que representa un salt qualitatiu en els nivells d'informació a oferir. Ja no estem parlant de donar informació a aquells ciutadans que puguin veure's afectats directament per un accident, sinó establir uns nivells d'informació mínims per a tothom sobre les característiques de la indústria, els seus productes i els possibles riscos.

Més encara, al 1996 la primera SEVESO es va derogar mitjançant la Directiva 96/82/CE anomenada SEVESO II i modificada posteriorment per la Directiva 2003/105/CE. En la SEVESO II la comunicació passarà a tenir una posició central. El número d'articles que contenen normes sobre aquest tema augmenta d'1 a 5. Es reforça el *dret a conèixer* i es comencen a implantar per llei processos participatius i de consulta per integrar a la societat civil en algunes parts específiques de la gestió del risc com poden ser els plans d'emergència.

Ja no estem parlant únicament d'una tendència a situar la comunicació dintre de la legislació del risc químic, sinó d'una aposta important per part de la UE de convertir-la en una part integral i fonamental del procés de gestió i presa de decisions. Els articles que inclouen aspectes relacionats amb la informació en la Directiva SEVESO II són els següents:

Article 8 (Efecte dominó):

8.2 Los Estados miembros deberán cerciorarse de que para los establecimientos así determinados:
b) se tomen las medidas necesarias para garantizar la cooperación en la información a la población y en el suministro de información a la autoridad competente para la elaboración de planes de emergencia externos

Article 11 (Plans d'emergència exterior):

11.2 Los planes de emergencia deberán establecerse con el fin de:

- comunicar la información pertinente a la población y a los servicios o autoridades interesados de la zona;

11.3 Sin perjuicio de las obligaciones de las autoridades competentes, los Estados miembros velarán por que los planes de emergencia internos previstos en la presente Directiva se elaboren consultando al personal que trabaje en el establecimiento, incluido el personal subcontratado a largo plazo afectado, y por que se consulte a la población sobre los planes de emergencia externos con ocasión de su elaboración o actualización.

Article 12 (Planificació del territori):

12.2 Los Estados miembros velarán por que todas las autoridades competentes y todos los servicios facultados para tomar decisiones en este ámbito establezcan procedimientos de consulta adecuados para facilitar la aplicación de las políticas adoptadas con arreglo al apartado 1.

Article 13 (informació de les mesures de seguretat a la població):

13.1 Los Estados miembros velarán por que las personas y todos los establecimientos abiertos al público (tales como escuelas y hospitales) que puedan verse afectadas por un accidente grave que se inicie en un establecimiento contemplado en el artículo 9 reciban con regularidad y en la forma más apropiada, sin que tengan que solicitarlo la información sobre las medidas de seguridad que deben tomarse y sobre el comportamiento que debe adoptarse en caso de accidente.

Esa información se revisará cada tres años y, si fuera necesario, se renovará y actualizará, por lo menos cuando haya modificaciones con arreglo al artículo 10. La información estará a disposición del público de forma permanente. La información al público se renovará a intervalos que no podrán superar en ningún caso los cinco años. La información recogerá al menos los datos que figuran en el Anexo V.

13.4 Los Estados miembros velarán por que el informe de seguridad esté a disposición del público. El industrial podrá solicitar de la autoridad competente que no divulgue al público determinadas partes del informe, por motivos de confidencialidad de carácter industrial, comercial o personal, de seguridad pública o de defensa nacional. En estos casos, con acuerdo de la autoridad competente, el industrial proporcionará a la autoridad y pondrá a disposición del público un informe modificado en el que se excluyan estas partes.

13.5 Los Estados miembros velarán por que el público pueda dar su parecer en los casos siguientes:

- elaboración de proyectos de nuevos establecimientos contemplados en el artículo 9,
- modificaciones de los establecimientos existentes a que se refiere el artículo 10 cuando las modificaciones previstas estén sujetas a los requisitos de la presente Directiva en materia de ordenación del territorio,
- ejecución de obras en las inmediaciones de los establecimientos ya existentes.

13.6 Cuando se trate de establecimientos sujetos a las disposiciones del artículo 9, los Estados miembros velarán por que se ponga a disposición del público el inventario de las sustancias peligrosas previsto en el apartado 2 del artículo 9.

Article 20 (Confidencialitat de la informació)

20.1 Los Estados miembros dispondrán lo necesario para que, en aras de una mayor transparencia, las autoridades competentes estén obligadas a poner la información recibida en aplicación de la presente Directiva a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite.

La información obtenida por las autoridades competentes y por la Comisión en aplicación de la presente Directiva podrá tener carácter confidencial, cuando así lo establezcan las disposiciones nacionales, si afecta:

- al carácter confidencial de las deliberaciones de las autoridades competentes y de la Comisión;
- al carácter confidencial de las relaciones internacionales y la defensa nacional;
- a la seguridad pública;

- al secreto de instrucción o de un procedimiento judicial en curso;
- a secretos comerciales e industriales, con inclusión de la propiedad intelectual;
- a datos o archivos relativos a la vida privada de las personas;
- a los datos facilitados por terceros cuando éstos soliciten que se respete su carácter confidencial. (Directiva 96/82/CE)

Un exemple d'aquests processos participatius relacionats amb el sector químic és el *Conveni sobre els efectes transfronterers dels accidents industrials* (Decisió 98/685/CEE) en que, en el seu article 9, s'estableixen procediments de consulta al públic i es promou el flux d'informació entre els Estats per informar adequadament al públic sobre els accidents industrials.

Artículo 9. Información y participación del público

1. Las Partes se asegurarán de que se dé al público información suficiente en las zonas que puedan verse afectadas por un accidente industrial resultante de una actividad peligrosa. Esta información se difundirá por los cauces que las Partes consideren oportunos y en ella deberán figurar los elementos a que se refiere el anexo VIII al presente Convenio y tenerse en cuenta los aspectos expresados en los números 1) a 4) y 9) del apartado 2 del anexo V.

2. La Parte de origen, de conformidad con lo dispuesto en el presente Convenio y siempre que sea posible y oportuno, ofrecerá al público que se encuentre en las zonas que puedan verse afectadas la **posibilidad de participar en los procedimientos pertinentes con el fin de conocer su opinión y sus preocupaciones sobre las medidas de prevención y preparación**, y se asegurará de que al público de la Parte afectada se le dé una oportunidad equivalente a la que se dé al público de dicha Parte de origen.

3. Las Partes, de conformidad con su respectivo ordenamiento jurídico y, si lo desean, según el principio de reciprocidad, proporcionarán a las personas físicas o jurídicas que resulten o puedan resultar perjudicadas por los efectos transfronterizos de un accidente industrial en el territorio de una Parte, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes en condiciones equivalentes a las de que disponen las personas comprendidas en su propia jurisdicción, y un tratamiento en esas mismas condiciones de equivalencia, incluida la posibilidad de entablar acciones legales y de recurrir contra las decisiones que afecten a sus derechos. (Decisió 98/685/CEE) (negreta afegida)

Malgrat que existeix un compliment i desplegament desigual de la Directiva entre els estats membres (Lores, 2009), aquestes normes i pràctiques són un marc comú per tots els Estats de la Unió Europea i són d'obligat compliment.

Més enllà del risc relacionat amb els accidents amb substàncies perilloses, la legislació europea del risc químic també començarà a crear tota una bateria de normes destinades a controlar la contaminació mediambiental i l'impacte de les substàncies químiques. En aquest sentit, l'aposta de la Unió Europea per convertir la defensa del medi ambient en un element estratègic i l'estreta relació d'aquesta amb el control del sector químic es convertirà en el motor inicial d'aquestes mesures.

En un primer moment, la informació es convertirà en una eina de gestió i coordinació entre els professionals del sector amb normes sobre etiquetatge, envasat o creació de fitxes tècniques dels productes (Directiva 88/379/CEE o Directiva 91/155/CEE). Però ràpidament hi haurà un salt important cap a la informació destinada al públic en general.

Per un cantó es desenvoluparà tot un conjunt de mesures genèriques per donar accés a la informació sobre el medi ambient, obrint una via cap a una major obertura i transparència, especialment a partir de la Directiva 90/313/CEE sobre la llibertat d'accés a la informació en matèria de medi ambient. En aquest sentit posteriorment es produeix la ratificació del Conveni d'Aarhus, al 1998, sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals. Aquestes normes suposen un canvi en la manera en què les institucions públiques aborden la qüestió de la transparència en relació amb la informació mediambiental, establint mesures per l'accés públic a la mateixa. En bona mesura aquests principis normatius són producte dels extrets de la Cimera Internacional de Río de 1992

Per l'altre, es crearan diverses directives directament encaminades a la gestió i control de la contaminació en general, i de la indústria química en particular. Dues de molt rellevants són les directives 96/61 relativa a la Prevenció i Control Integrat de la Contaminació (IPPC) i 96/62/CE sobre l'avaluació i gestió de la qualitat del medi ambient. Per exemple, l'objectiu de l'anomenada IPPC és la prevenció i la reducció integrades de la contaminació i així s'identifica en la mateixa directiva:

En ella se establecen medidas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones de las citadas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente (...).
(Directiva 96/61/CE, Article 1)

Però, a més a més de la creació d'un marc europeu comú per la gestió dels residus o emissions, aquestes normes tenen per objecte oferir informació pública sobre l'estat de la qualitat del sòl, l'aigua i l'aire a la UE.

El desenvolupament de la Directiva IPPC va donar pas, per exemple, a la creació de l'*European pollutant emission register* (EPER), a l'any 2000. Aquest registre estava

pensat per gestionar i donar accés públic a les dades sobre contaminació a través de la xarxa europea de control. Per tal de gestionar aquest registre es va crear l'*European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau* (European IPCC Bureau)¹⁴, que s'encarrega de recollir les dades dels estats membres i fer-les públiques mitjançant Internet. Aquesta mesura es situa com a frontera entre les nostres dues anàlisis (diacrònica i sincrònica) i no es pot entendre sense tenir en compte l'aparició del canvi climàtic com a nou risc a finals del segle XX i l'impacte negatiu que sobre aquest tenen les emissions de la indústria química.

Malgrat que aquest no és encara el nostre objectiu, podem veure com el canvi climàtic s'entronca ja de forma clara en la gestió comunicativa del risc químic. Hem de tenir en compte que el Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic es va crear al 1992 i el protocol de Kyoto es signarà al 1997¹⁵. El control de les emissions de la indústria química es converteix des d'un principi en una de les mesures per les polítiques de mitigació. D'aquesta manera, el canvi climàtic apareix com un factor de transformació de les polítiques del risc químic des dels últims anys del segle XX.

D'altra banda, en l'anàlisi diacrònica que hem dut a terme podem veure que la gestió comunicativa del risc químic a la UE es caracteritza, en primer lloc, per una forta homogeneització de les lleis. La Unió Europea ha creat un marc de gestió comú per a tots els estats membres a través de normes d'obligat compliment establertes a través del text legislatiu més important de la Unió: la Directiva. Tant la gestió dels accidents relacionats amb substàncies perilloses, com la de l'impacte del sector sobre el medi ambient han generat un marc legal molt ampli i elaborat. Malgrat les diferències en l'aplicació nacional de cadascuna d'aquestes normes, el nivell d'obligació és el mateix per a tots els estats de la Comunitat, sense excepcions.

Des de principis dels anys 80 el desenvolupament d'aquestes normes s'ha produït de forma constant i regular, amb forma d'evolució mitjançant la creació de nous textos legals o amb la modificació dels anteriors. Es pot afirmar que el sector químic és un dels més regulats a la UE.

¹⁴ <http://eippcb.jrc.es/index.html> (consultada: 02-06-2010)

¹⁵ Per més detalls sobre el desenvolupament de les polítiques sobre el canvi climàtic veure l'apartat 5.2.1 d'aquest mateix treball.

La legislació sobre el sector químic ha introduït la comunicació des de les primeres directives SEVESO, convertint-la en part de la gestió del risc. Aquesta introducció s'ha fet de tal manera que podem veure reproduïdes les fases inicials de l'evolució de la comunicació de risc identificades per Leiss (1996). Veiem com la UE ha anat introduint el terme *informació* des de la necessitat de saber (*need to know*) fins el dret a conèixer (*right to know*), arribant finalment a fer servir la *consulta* i *participació* als documents més avançats.

D'altra banda, les empreses cooperen de forma directa en la creació d'aquesta legislació, a més d'establir les seves pròpies accions comunicatives que es barregen i conviuen amb les de la Unió Europea.

4.3 Resultats parcials de l'anàlisi diacrònica

Després de desgranar en aquest capítol les polítiques sectorials dels riscos nuclears i químic a la Unió Europea durant els últims 50 anys del segle XX, podem extraure diversos resultats parcials que és necessari endreçar abans de continuar amb el nostre treball.

Aquest estudi diacrònic, que en un principi ens plantejàvem com a context necessari per endegar l'anàlisi sincrònica, ens dóna pistes importants per interpretar com s'han desenvolupat els processos d'estructuració de la *comunitat de risc* UE al voltant de la gestió i comunicació dels riscos nuclear i químic. Això ens permet no només observar els orígens i evolució inicial de la constitució de la comunitat UE, sinó tenir un punt de partida a partir del qual analitzar els possibles canvis i transformacions que s'hagin donat durant els primers anys del segle XXI.

Per tal de fer-los més entenedors, presentem aquests resultats ordenats a partir de les cinc qüestions que ens hem plantejat al principi d'aquesta part i que s'ordenen al voltant dels conceptes entrellaçats de comunitat i mediacions: les característiques del desenvolupament de la comunitat UE (el *qui*), les relacions que ha establert amb la resta d'actors (el *amb qui*), les mediacions que defineixen aquest període (el *com*), com afecten els factors de context en la configuració dels riscos (un primer *què*) i, finalment, quin paper tenen els trets particulars de cadascun dels riscos en aquesta mateixa

configuració (un segon *què*). Per tant, aquesta organització dels resultats emergeix de la caracterització metodològica de la comunitat de comunicació UE proposada al principi d'aquest estudi de cas ordenada a partir dels conceptes de comunitat i mediacions. Iniciarem cadascun d'aquests apartats amb el resultat resumit en un encapçalament sistetitzador, per després desenvolupar-lo de manera més extensa

4.3.1 Qui: la *comunitat de risc* Unió Europea

Durant aquest període la UE s'ha configurat com una comunitat de risc al voltant de la gestió dels riscos nuclear i químic

En aquest capítol hem vist com la UE s'ha anat configurant com a *comunitat de risc* al voltant de la gestió dels riscos nuclear i químic. Però aquest procés s'ha desenvolupat de maneres molt diverses, fins i tot contradictòries. Diem que s'ha manifestat com a *comunitat de risc* més que com a *comunitat de comunicació de risc* perquè durant tot aquest temps no trobem una Política única pròpiament comunicativa, així com tampoc una coordinació o homogeneïtat entre les polítiques comunicatives particulars.

El risc nuclear es situa als orígens de la *comunitat de risc* UE en relació a la gestió dels riscos tecnològics. Ja al 1957 trobem el primer marc comú de gestió representat pel tractat EURATOM. Més enllà encara, el risc nuclear es troba als orígens dels esforços internacionals per crear una gestió global d'un risc específic.

La caracterització de la UE com a comunitat de risc en relació al sector químic es pot datar a finals dels anys 70 i, sobretot, principis dels 80. L'aparició de la Directiva SEVESO, malgrat no ser la primera en gestionar-lo, és el tret de sortida d'una legislació particular i homogènia per a tot el territori de la UE. En el desenvolupament d'aquest marc legal la Unió Europea ha col·laborat principalment amb el propi sector privat.

Per tant, el risc químic està gestionat per un elevat nombre de Directives europees que han evolucionat de forma constant des dels anys 80. Existeixen directives per la gestió i control dels accidents greus, per l'etiquetatge i envasat, per l'ús de determinades substàncies i pel control de la contaminació a l'aigua, el sòl i l'aire. A més a més, aquesta legislació té un nivell d'obligatorietat molt exigent. En canvi, les normes

europées sobre l'energia nuclear s'han desenvolupat de manera molt inconstant. Hi ha un repunt molt evident després de la catàstrofe de Chernobyl, però amb molt poc desenvolupament posterior. A més, aquestes normes no tenen el grau d'especificitat i profunditat que les del risc químic. Són principis generals que modifiquen molt poc l'esperit del tractat inicial i que són desenvolupats i complementats per les normes pròpies de cadascun dels estats.

Així doncs, ens trobem amb una UE que s'estructura com una *comunitat de risc* al reconèixer uns riscos comuns i desplegar unes polítiques per a la seva gestió i control. Com hem vist, aquests marcs de gestió comencen a guanyar cada vegada més força i ocupar més espai, encara que de formes diverses. En aquest desenvolupament inicial la comunicació no és un eix central en totes les polítiques estudiades. Malgrat tot, com veurem en els següents apartats, podem trobar uns orígens incipients de la UE com a *comunitat de comunicació de risc*, especialment en relació amb el risc químic.

4.3.2 *Amb qui:* comunitats prioritàries a les polítiques de gestió del risc

La comunitat de risc UE s'ha constituït de forma desigual a través de les diverses formes de gestió dels riscos nuclear i químic i, sobretot, amb la prioritització de diferents actors.

La *comunitat de risc* Unió Europea que s'ha desenvolupat durant aquests anys s'ha configurat de formes diferents si ens fixem en els actors prioritaris i les relacions que s'estableixen. Per una banda, la UE ha prioritzat un actor de gestió diferent en cadascun dels riscos, els estats en el cas del risc nuclear i les corporacions en el del risc químic.

A Europa ens trobem que, malgrat existir un sector energètic privat i un marc normatiu general europeu, són les opcions particulars dels estats les que es prioritzen pel damunt de la política específica de la UE. Aquestes diferències i la posició d'independència es fan més evidents a partir de la reacció dels països davant de la crisi de Chernobyl, a partir de la qual cadascun dels estats adoptarà posicions i estratègies diferents.

En canvi, la comunitat principal en les interlocucions de la UE al voltant del risc químic són les corporacions privades. La consolidació de la legislació del sector petroquímic europeu es va fer gràcies a la interacció amb el sector privat.

D'aquesta manera, les diferències entre els actors estratègics principals que interactuen en la gestió dels riscos nuclear i químic són clares. La taula 4.4 mostra de forma gràfica els actors principals (el *amb qui*) i el tipus de gestió que estableix la Unió Europea.

Taula 4.4: Caracterització de la UE com a comunitat de risc al nivell diacrònic

La UE com comunitat de risc	Tipus de Gestió del risc	Actor principal (<i>amb qui</i>)
Risc Nuclear	Conflictiva	Estats
Risc Químic	Cooperativa	Sector Privat

(Font: elaboració pròpia)

Hem vist com els actors principals que interactuen amb la UE (*amb qui*) per gestionar els dos riscos són diferents (estats/risc nuclear i sector privat/risc químic). Però també podem dir que les relacions que s'estableixen també són molt diferents. En el risc nuclear els estats han establert els seus propis marcs d'actuació, amb la intenció de garantir la seva independència sobre l'autoritat de la Unió Europea. Especialment aquells països amb una major aposta per l'opció nuclear com poden ser França o Alemanya. Això estableix un tipus de gestió *conflictiva* entre els intents homogenitzadors de la UE i el posicionament nacional. No estem parlant de l'existència de conflictes oberts, sinó de marcs diversos i independents que interactuen dintre d'un de més general.

En canvi, dintre del risc químic s'ha desenvolupat una estratègia de *cooperació* entre la UE, els estats membres i el sector privat en la cerca d'acords a l'hora d'establir els marcs legislatius i de gestió. Aquestes relacions diverses han marcat el desenvolupament d'una comunitat de risc UE poc uniforme en relació a la gestió d'aquests dos riscos.

Un últim tema a ressenyar és que la comunitat de risc UE no s'ha manifestat com una opció internacional de gestió dels riscos nuclear i químic. Els marcs d'actuació establerts s'han limitat a aplicar-se en el interior del territori de la Unió, sense intentar *exportar* aquesta manera de fer a nivell global. Això té molt a veure amb la configuració de la societat del risc durant la segona meitat del segle XX amb un primer trencament en l'espai i el temps dels riscos, però sense arribar a la globalització posterior dels seus efectes, així com tampoc a llur deslocalització sistemàtica.

4.3.3 Com: l'inici de la comunicació de risc a la Unió Europea

Les incipients mediacions marquen l'inici de la comunicació de risc com a eina de gestió, malgrat que es desenvolupen de forma distintiva en els dos riscos.

La caracterització de la Unió Europea en relació als riscos escollits en aquest període ha estat la de *comunitat de risc*, però ja podem veure els fonaments de l'ús de la comunicació de risc. La comunicació és un factor que va apareixent de forma embrionària en els textos de la UE, sovint apel·lant a la informació com a noció bàsica, encara que es desenvolupa en la legislació dels riscos nuclear i químic de manera molt desigual.

El risc nuclear és el primer risc tecnològic gestionat per la UE, però, d'altra banda, durant aquest temps no s'ha desenvolupat al seu voltant una gestió comunicativa pròpiament europea. En els documents de la UE només trobem mencions a la *informació* en relació a les emergències i, a més a més, producte de l'impacte de la catàstrofe de Chernobyl. Així doncs, la comunicació roman principalment en mans dels estats membres, ja sigui envers els seus ciutadans o cap a la UE.

En canvi, al risc químic la comunicació es fa cada vegada més present convertint-se poc a poc en part indestriable dels marcs de gestió. Principalment a través de les obligacions sobre la informació i, cap al final, amb l'aparició dels conceptes de consulta i participació. La UE crea uns nivells mínims d'informació i participació que tots els operadors privats i els estats han de complir, tant a la legislació del risc agut com del risc crònic.

Això fa que els principis comunicatius europeus estiguin molt més arrelats i desenvolupats a la gestió europea del risc químic que a la del risc nuclear. El propi sector industrial químic ha fet de la comunicació una eina de gestió de la seva imatge, reforçant en molts casos els discursos elaborats des de l'administració.

En la taula 4.5 trobem un resum de les mediacions incipients establertes per la UE durant l'últim terç del segle XX en relació als riscos nuclear i químic. Els símbols “+” i “-” no volen representar màxims o mínims, sinó que representen les tendències de la UE en relació als dos principis desenvolupats durant aquests anys: la informació i la participació. Un signe “-” no vol dir que no existeixi, per exemple, un reconeixement de la informació com a principi comunicatiu al risc nuclear, sinó que des d'Europa hi ha un ús fragmentat, inconstant i poc intensiu. Fins i tot, en algunes ocasions, tendeix cap al silenci. D'altra banda, la participació és un principi que no apareix en cap moment en la documentació relacionada amb aquest risc.

Taula 4.5: Mediacions prioritàries per tipus de risc al nivell diacrònic

Estratègia de mediació de la UE	Informació	Participació
Energia nuclear	-	-
Indústria química	+	+

(Font: elaboració pròpia)

En canvi, el risc químic fa un ús cada vegada més àmpli dels dos conceptes. Partint de la informació com a principi bàsic, va afegint la participació en una mena de procés d'evolució, malgrat que l'un i l'altre són complementaris. La participació apareix de manera molt inicial i bàsica (sobretot en forma de consulta), però ja marca una tendència molt innovadora la qual continuarà enfortint-se en anys posteriors.

Es fa molt difícil establir unes diferències clares entre informació i participació, sobretot tenint en compte que per arribar al segon és necessari, sinó obligatori, oferir uns òptims nivells d'informació.

4.3.4 Què: els factors contextuals i la configuració dels riscos nuclear i químic

Els riscos nuclear i químic emergeixen a la UE pel seu potencial negatiu a partir de fets catastròfics, però segueixen camins independents i ritmes dispars partint de factors com el context, l'estructuració específica de la UE com a comunitat de risc, o les incipients mediacions endegades.

El risc nuclear inaugura la gestió comuna europea d'un risc tecnològic i, posteriorment, el risc químic consolida la configuració de la *comunitat de risc* Unió Europea. Segons les teories clàssiques, els marcs de gestió del risc són una resposta a les seves característiques particulars. És a dir, el risc i els seus trets intrínsecs són els que determinen les mesures a prendre per controlar-los, evitar-los o apaivagar-los. Però, l'anàlisi de les polítiques de gestió de la UE ens demostren que existeixen diversos factors, externs al risc en sí mateix, que influeixen de manera directa en la seva definició, evolució i configuració.

En primer lloc podem trobar els factors de context que envolten els riscos nuclear i químic. Ambdós es manifesten durant el segle XX a través de la seva dimensió més catastròfica (sobretot amb els accidents de Txernòbil i Bhopal) i configuren la seva acceptació o rebuig al voltant de la consolidació de moviments socials i ideològics com l'ecologisme.

Malgrat aquestes característiques comunes, el seu desenvolupament està molt marcat per factors de l'externs que els situen i resituen de forma dispar. Per exemple, el risc nuclear es troba, per una banda, influenciat per la seva aplicació militar, en un entorn de Guerra Freda i lluita de blocs. Per l'altra, la seva capacitat com a font d'energia ha configurat al seu voltant un seguit d'interessos estratègics tant públics com privats. Aquesta dualitat contradictòria ha configurat la seva gestió com a risc durant la segona dècada del segle XX. A més a més, altres esdeveniments històrics d'aquests anys (la crisi del petroli o caiguda del Mur de Berlín, per exemple), han reformulat en diverses ocasions la balança risc/benefici del sector nuclear, prioritzant unes o altres característiques segons les necessitats o les circumstàncies geoestratègiques o conjunturals del moment.

En segon lloc, l'estructuració de la UE al voltant de gestió dels riscos a través de la prioritització de diferents actors o la creació de marcs legislatius diversos també influeix en la configuració final dels dos riscos.

A Europa s'han desenvolupat diversos marcs de gestió del risc nuclear basats en la independència estatal. La constitució de l'energia nuclear com un sector nacional estratègic, la reacció dilatòria enfront la pressió de l'opinió pública o la conversió de l'opció nuclear en opció política acaben prioritzant-se sobre les característiques específiques del risc i, en definitiva, definint-lo.

En canvi, el sector químic es situa en l'esfera d'un sector econòmic prioritari, especialment per alguns territoris europeus, però essencialment privat que el situa en una posició diferent al risc nuclear.

En definitiva, el risc perd part de la seva especificitat objectiva a través de la incorporació de trets externs relacionats amb el context històric, econòmic, social o polític. L'aproximació a aquests factors ha estat

A més a més, en tercer i últim lloc, ens trobem un nou factor constituït per les incipients mediacions creades al voltant dels dos riscos. Aquestes es converteixen en una nova forma nou per la seva configuració. El silenci al voltant del risc nuclear i, al contrari, la consolidació d'una política comunicativa sobre el risc químic tenen un impacte sobre la seva configuració social. Aquests nous trets es converteixen en els orígens d'una manera pròpiament comunicativa de configurar el risc que haurem de resseguir amb deteniment en l'anàlisi sincrònica.

4.3.5 Què: els factors particulars dels riscos nuclear i químic

Malgrat tot aquests factors, les característiques particulars dels riscos nuclear i químic marquen una forta influència en la configuració de les seves polítiques de gestió.

Els factors de context tenen una clara influència en la configuració específica dels marcs de gestió de cadascun dels riscos. Però, d'altra banda, les seves característiques

específiques tenen encara capacitat per influir i donar una determinada forma a la gestió de cadascun d'ells.

Els riscos nuclear i químic tenen característiques diferents que participen directament en la creació d'uns marcs distintius de gestió. El control de la proliferació, la seguretat de les plantes o la gestió dels residus radioactius són alguns dels trets particulars del risc nuclear. En canvi, el risc químic es configura al voltant de la possibilitat d'un accident greu (fuïta, incendi o explosió) o la capacitat dels seus productes o processos de generar efectes crònics sobre la salut o el medi ambient.

Aquestes característiques distintives acaben configurant marcs particulars per la seva gestió. A més a més, aquestes polítiques específiques de gestió es caracteritzen per ser poc transversals. No s'estableixen relacions i connexions entre els riscos i les seves polítiques particulars, ans al contrari, funcionen de forma separada i independent.

Per tant, durant aquests primer anys de consolidació de la UE com *comunitat de risc* les seves polítiques estan marcades pel caràcter poc transversal i independent dels riscos. Els marcs de gestió dels riscos nuclear i químic es desenvolupen per separat, sense punts de contacte, marcades per unes característiques específiques i poc connectades.

Malgrat tot, comencem a veure com s'ha deixat notar l'impacte del canvi climàtic en el desenvolupament de la gestió comunicativa del risc químic des de finals de la dècada dels 90 del segle XX. Diverses normes relacionades amb el control mediambiental han posat l'accent en el control i informació de les emissions de la indústria química. Així doncs, es comença a produir un traspàs incipient de característiques entre el canvi climàtic, el risc químic i les polítiques europees de medi ambient, una característica que haurà de ser estudiada en profunditat mitjançant l'anàlisi sincrònica.

Capítol 5

La comunicació de risc a la UE en el marc del canvi climàtic: una anàlisi sincrònica

En aquest capítol ens endinsem en l'anàlisi sincrònica de les polítiques comunicatives de risc de la Unió Europea sobre el canvi climàtic, i els riscos químic i nuclear des de l'any 2000 fins a principis del 2010.

La selecció d'aquest trencament temporal està basada en l'impacte de la irrupció, des de finals del segle XX, del canvi climàtic com el risc sistèmic emergent global més important mai conegut. El canvi climàtic té una gran capacitat per transformar multitud d'aspectes dels nostres sistemes socials, econòmics i polítics actuals. A més, és un risc amb unes característiques específiques que el situen en la frontera entre els riscos ambientals i tecnològics.

L'anàlisi està dividida en les dues parts que apareixen al model analític que hem desenvolupat a la taula 4.1 (consultar pàgina 185).

A la primera part entrarem a analitzar com s'ha estructurat i desenvolupat durant aquests anys la *comunitat de comunicació de risc* UE a través de l'estudi seva Política (*Polity*). Hem de tenir en compte com a punt de partida que amb l'inici del segle XXI, la Unió Europea fa una aposta directa per l'aplicació dels principis de la governança a la seva manera de fer Política i polítiques. Això afecta directament a la manera d'aproximar-se a la comunicació i, amb major detall, a la comunicació de risc. També hem de recordar com en l'anàlisi diacrònica la UE s'ha caracteritzat principalment com una *comunitat de risc*.

L'estudi de la Política de la Unió ens permetrà seguir aprofundint en la possible evolució cap a *comunitat de comunicació de risc* mitjançant l'estudi de la seva estructura institucional, com s'articulen institucionalment els processos de presa de decisions a la UE, i quins són els organismes i principis que els sustenten. Aquest nivell ens dirà *qui* comunica dintre de la Unió. La seva estructuració com a comunitat ens

dóna pistes de com s'organitzen i desenvolupen les relacions amb la resta de comunitats que conformen la Unió.

D'altra banda, en aquesta primera part també examinarem la manera en que la UE defineix i organitza la seva Política de comunicació. Estudiarem la transformació de *comunitat de risc a comunitat de comunicació de risc* a través de la localització de les principals fites d'aquest desenvolupament i, sobretot, dels principis rectors de la Política comunicativa europea. En aquest sentit estem parlant d'aquells principis comunicatius que la UE teòricament considera com a bàsics per a les seves polítiques i que nosaltres identifiquem amb el *com*. Aquest pas ens permetrà analitzar el seu desplegament i els nivells de coherència en la seva aplicació pràctica en les polítiques sectorials de cadascun dels riscos.

L'estudi d'aquests principis rectors també ens servirà per fer una anàlisi crítica sobre l'aproximació que aquesta fa a la comunicació des de la seva Política. Quin paper juga la comunicació en la Política europea? Com es defineix? Com es defineixen els principis rectors? Quin nivell de concreció hi ha? És un pas més per seguir estudiant el desenvolupament de la UE com a *comunitat de comunicació de risc* a través de l'explicitació o no d'aquests principis dintre dels seus documents de treball.

La segona part d'aquest capítol es centrarà en l'anàlisi sincrònica de les polítiques (*polícies*) específiques dels riscos escollits. Començarem amb l'estudi del canvi climàtic ja que el considerem el punt d'inflexió d'aquest trencament temporal. El canvi climàtic pren força a les polítiques europees sobretot a partir de l'any 2000, amb la publicació del Primer Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic.

Posteriorment, analitzarem com s'han desenvolupat les polítiques comunicatives dels riscos químic i nuclear en els últims 10 anys. D'aquesta manera ens podrem plantejar si existeixen diferències entre el seu desenvolupament inicial i aquests últims anys, i si el canvi climàtic ha influenciat en aquests canvis.

Dintre de cadascun dels riscos recuperarem les preguntes que ja ens hem fet en l'anàlisi diacrònica: *amb qui* comunica la UE i *com* ho fa, o sigui, la caracterització com a comunitat i l'aplicació específica dels principis rectors. En el primer cas recuperarem

els tipus de fragmentació de la governança global (conflictiva, col·laborativa i sinèrgica) per caracteritzar les relacions de la UE amb els actors principals en cadascun dels riscos. Això ens permetrà identificar diferències entre els riscos i el paper que juguen les comunitats a l'actualitat des d'un enfocament sincrònic, en comparació amb l'anàlisi diacrònica.

Per l'estudi d'aquesta estructuració al voltant de la governança partim també dels resultats parcials que hem extret de l'anàlisi diacrònica. El desenvolupament de la institucionalització de la gestió política i comunicativa de cadascun dels riscos ens ha demostrat que existeixen diferències clares en els actors que participen de forma prioritària en la seva construcció comunicativa. El risc nuclear té una clara presència dels actors estatals, convertint el tema en una part de la política estratègica particular de cada país. D'altra banda, la gestió del risc químic s'ha construït al voltant de la col·laboració amb el sector industrial i empresarial.

Aquests resultats parcials ja ens donen un avançament de *com i amb qui* s'estructura la fragmentació inicial de la governança de la UE en els riscos estudiats. El que falta saber ara és si aquestes relacions inicials es mantenen de la mateixa forma durant els primers anys del segle XXI amb el desenvolupament de les polítiques del canvi climàtic o si existeixen reposicionaments en i entre els actors principals.

Finalment, dintre de l'estudi de les polítiques ens centrarem en quina utilització específica es fa dels principis rectors de la política comunicativa de la UE en els diferents riscos. Hi ha una aplicació homogènia? Podem distingir diferències? I si és així, es poden atribuir a algun factor explicatiu prioritari?

D'aquesta manera podrem donar resposta a totes les qüestions que ens hem plantejat a l'hora d'endinsar-nos en aquest estudi de cas.

A les taules 5.1 i 5.2 trobem un resum dels principals documents de la UE treballats per fer aquesta anàlisi amb diverses notes de context que permeten contextualitzar-los. No es tracta d'un recull extensiu de la documentació, sinó d'una guia orientativa que faciliti la lectura dels següents apartats i serveixi de mapa per situar gràficament les direccions de les polítiques europees durant aquests anys.

Taula 5.1: Principals documents de la UE consultats per l'anàlisi sincrònica del 2000 al 2004

Any	Governança i Política comunicativa	Canvi climàtic	Risc Químic	Risc Nuclear	Altres polítiques (energia / Medi Ambient)
2000		COM(2000) 88 final: <i>Sobre Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (I PECC)</i>	Creació de l' <i>European Pollutant Emission Register</i>		COM(2000) 1 final: <i>Sobre el recurso al principio de precaución</i> COM(2000) 769: <i>Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply</i>
2001	COM(2001) 428 final: <i>La Gobernanza Europea. Un libro blanco</i>		COM (2001) 88 final: <i>Libro Blanco de la Química</i> Accident en una fàbrica de fertilitzants a Tolouse		
2002	COM(2002) 704 final: <i>Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas</i>			COM(2002) 605 final: <i>La seguridad nuclear en el marco de la Unión Europea</i>	
2003			Directiva 2003/105/CE, por la que se modifica la Directiva 96/82/CE del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas		Directiva 2003/4/CE , relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente

(Font: realització pròpia)

□ Documentació UE consultada

■ Notes de context

Taula 5.2: Principals documents de la UE consultats per l'anàlisi sincrònica del 2005 al 2009

Any	Governança i Política comunicativa	Canvi climàtic	Risc Químic	Risc Nuclear	Altres polítiques (energia / Medi Ambient)
2005	SEC(2005) 985: <i>Communication action plan</i> <i>Fracàs ratificació Constitució europea</i>	COM(2005) 35 final: <i>Ganar la batalla contra el cambio climático mundial</i> (II PECC)			
2006	COM(2006) 35 final: <i>Libro Blanco sobre una política europea de comunicació</i> COM(2006) 194 final: <i>Libro verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia</i>		Reglamento nº 1907/2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH)		COM(2006) 105: <i>Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura</i>
2007	COM(2007) 568 final: <i>Comunicar sobre Europa en asociación</i>	COM(2007) 354 final: <i>Green Paper: Adapting to climate change in Europe - options for EU action</i> <i>Publicació de IV informe d'avaluació del IPCC</i>		COM(2007) 565 final: <i>Nuclear Illustrative Programme</i>	
2008		COM(2008) 30 final: <i>Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa</i>	Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación		
2009		COM(2009) 147 Final: <i>Libro Blanco. Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación</i> <i>Cimera de Copenhague</i>		Directiva 2009/71/EURATOM, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares	

(Font: realització pròpia)

- Documentació UE consultada
- Notes de context

5.1 La UE com a estructura institucional de Comunicació: la *Polity*

En aquest apartat analitzarem si podem definir a la UE com una *comunitat de comunicació de risc* a partir de l'estudi de la seva Política. Per un costat tenim com es conforma i organitza la seva arquitectura decisòria. La UE està formada per un conjunt d'institucions pròpies que interaccionen amb un grup d'actors de característiques molt diverses. Aquesta dimensió fa referència al *qui*. La caracterització actual d'aquesta organització institucional i d'actors és el que s'anomena *governança multinivell*.

Per l'altre, la UE ha generat un conjunt de principis generals específics per les seves polítiques comunicatives. Aquest conjunt de normes i principis determinen les possibles estratègies a desplegar, o sigui, el *com*. El nivell de definició i concreció d'aquests principis rectors ens donarà pistes sobre la veritable importància i el paper que la comunicació juga a la Política europea. A més a més, ens permetrà analitzar la seva aplicació a les polítiques sectorials i l'aparició de possibles contradiccions.

Aquest dos factors conformen la *Polity* de la UE, és a dir, l'estructura institucional que es construeix al voltant de la necessitat de gestionar la comunicació dintre del territori de la UE i, a l'hora, serveix per representar-ho en un nivell més global. Aquesta Política comunicativa ha de servir com a base general per la seva aplicació a les polítiques

El desplegament de la governança com a principi rector de la Política europea ha anat situant la comunicació en una posició central i introduint conceptes com el de transparència o participació al vocabulari de les institucions europees. Existeix una evident transformació de la UE com a *comunitat de comunicació* durant aquest anys, però les característiques d'aquesta evolució determinen el posicionament comunicatiu de la UE. És necessari entendre com s'ha estructurat la *comunitat de comunicació* UE i com defineix els seus propis principis polítics per extreure conclusions sobre quin paper dóna a la comunicació i el nivell de coordinació entre la Política i les polítiques de risc.

5.1.1 L'arquitectura institucional de la UE: la governança multinivell

La Unió Europea és un actor polític molt complex degut a la seva configuració i estructura. L'objectiu d'unificar les entitats polítiques de diferents Estats amb identitats i polítiques pròpies comporta un enorme esforç no només d'organització i de coordinació, sinó a l'hora d'aconseguir un consens que legitimi les seves decisions i, fins i tot, la seva existència.

El paper que juga la Unió Europea en orientar la política europea és complex no només per la seva relació complicada amb els estats membres, sinó amb tot l'entramat d'organismes i comissions nacionals i supranacionals que intervenen en el procés de presa de decisions. D'altra banda, la UE cerca convertir-se en un actor reconegut en l'escena global, fent-se visible i oferint-se com una única veu amb una personalitat pròpia¹⁶.

Per evitar acusacions d'un feble desplegament dels principis democràtics, la UE necessita desenvolupar un sistema de representació dels interessos dels diferents actors i nivells que la integren. A més a més, la UE s'ha d'enfrontar amb les expressions contradictòries de l'opinió pública europea, conformada per realitats molt diferents. Aquesta complexitat manifesta ha augmentat davant de la crisi de confiança produïda per casos com els de les vaques boges, però també pel fracàs a l'hora d'impulsar una constitució comuna. La UE s'ha vist durant l'última dècada en la necessitat de reformular, en diverses ocasions, la feble identificació existent entre les institucions i la societat civil.

A partir dels inicis del segle XXI es comencen a desenvolupar noves visions de la política europea amb la introducció de les teories de la governança on, com hem vist, la comunicació té una posició cada vegada més central.

Això succeeix en un context en el qual la Unió Europea s'ha d'enfrontar a un greu problema de legitimitat i confiança davant dels seus propis estats membres i la seva ciutadania. La mateixa UE reconeix que els ciutadans europeus la veuen com una entitat

¹⁶ *Fer d'Europa un actor en l'escena global* és un dels principis fonamentals del Tractat de Lisboa que ha entrat en vigor l'1 de desembre de 2009.
http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm (consultada: 11-01-2010).

remota, tancada ineficaç i intervencionista. Cada vegada hi ha menys confiança i interès en el funcionament de les polítiques i institucions europees (i en la política en general). Però, a la vegada, la UE considera que els ciutadans esperen que la Unió els hi solucioni els problemes producte del desenvolupament de la globalització econòmica i política. La Unió Europea desenvoluparà, a partir de la publicació l'any 2001 del *Llibre Blanc de la governança* (COM (2001) 428 final), un plantejament nou dels seus processos de presa de decisions. La *governança* es converteix en la teoria d'una nova forma d'estratègia política destinada a garantir la *governabilitat* de les societats i mantenir la legitimitat de les institucions a canvi de cedir autoritat política als actors econòmics i socials.

La idea principal de la reforma de la governança és obrir i fer més visible el procés de presa de decisions per dotar-lo d'una major integració i responsabilitat. Des d'un punt de vista utòpic, la participació de tots els actors, entre ells la societat civil en termes amplis, pretén servir per arribar a millors acords per gestionar els temes i establir polítiques.

La governança crea un espai institucionalitzat per emmarcar, definir i establir mesures sobre les diferents polítiques a través de la participació, així com les eines per informar millor sobre aquestes. Serà la Comissió Europea l'encarregada de millorar la visibilitat de les polítiques de la Unió i d'afavorir el diàleg entre els diferents agents governamentals i no governamentals.

Els principis fonamentals en els quals es basa són: ***obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència***. No només a nivell europeu, sinó que es poden aplicar a nivell mundial, europeu, nacional, regional i local. En aquesta fulla de ruta, la UE defineix aquests principis de la següent manera:

Apertura. Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan

las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.

Responsabilidad. Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumbe. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.

Eficacia. Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

Coherencia. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo. (COM(2001) 428 final:11)

L'aplicació d'aquest principis malda per reforçar la responsabilitat i la legitimitat de les decisions preses mitjançant una major participació i implicació de tots els actors socials, millorar la transparència del sistema legislatiu i actuar sobre l'eficàcia i la coherència del procés legislatiu.

Aquesta tendència general cap a la governança també es fa present i, a la vegada, té els orígens en la gestió dels riscos sistèmics emergents. Els principis que apareixen al *Llibre Blanc de la governança* són producte de documents anteriors com la *Cimera de Rio* de juny de 1992 o el *Conveni de Aarhus* de 1998¹⁷. Aquests documents i l'adopció del *principi de precaució* (COM(2000) 1 final) són considerats com els passos previs i els ponts d'unió entre la dimensió de la governança i la de la gestió del risc.

La suma d'aquestes iniciatives ha donat pas al que es coneix com a *governança del risc* dintre de la Unió Europea (IRGC, 2005; Renn, 2008). L'objectiu de les accions a prendre, tant a l'interior de la UE com a nivell internacional, és facilitar la informació actualitzada i en línia sobre l'elaboració de les polítiques en totes les etapes del procés

¹⁷ Malgrat estar ratificat al 1998, el text del *Conveni d'Aarhus* encara és objecte d'un llarg debat a la Unió Europea. El procediment de desplegament i aplicació dels seus principis ha generat una llarga llista de documentació durant els últims anys dins de la qual podem citar les Directiva 2003/4/CE i Directiva 2003/35/CE, la COM(2005) 370 i el Reglament (CE) N° 1367/2006. A tall d'exemple de la complexitat d'aquest procés, al 2008 va aparèixer la COM(2008) 174 final sobre la posició que ha d'adoptar la UE davant de la interpretació de l'article 14 del Conveni.

de decisió i establir un diàleg que permeti l'intercanvi de coneixements i experiències amb els representants de tots els nivells (mundials, nacionals, regionals, locals i amb la societat civil).

Un primer element interessant a tenir en compte és com en els documents europeus es parla dels principis de la governança en general i d'una manera unificada, com si tots fossin aplicables a l'hora i amb la mateixa intensitat. Però, quins són els límits de l'aplicació de la governança? O, quina és la voluntat real de la UE per aplicar aquests principis? Són algunes de les preguntes que ens podríem plantejar, encara que això ens allunyaria del nostre objectiu principal tot situant-nos en un atzucac. Malgrat tot, com veurem més endavant, alguns d'aquests principis de la governança passen a formar part dels principis rectors de la Política de comunicació de la UE i seran analitzats amb major profunditat més endavant.

Per tant, la Unió Europea s'ha d'enfrontar dintre del seu procés legislatiu amb el repte de fer convergir els interessos d'administracions, sectors privats i societats civils de diferents estats i a diferents nivells. L'amplitud d'un procés que realment tingui en compte a tothom és enorme i inabastable. A causa de la complexitat d'aquesta xarxa de comunitats interrelacionades, en el marc del sistema de presa de decisions de la UE (especialment la necessitat de reforçar la presència regional i local) ha anat guanyant cos un nou plantejament teòric denominat ***Governança multinivell***.

En esencia y en referencia a la Unión Europea, significa que el proceso político europeo no está dominado por un único centro de autoridad (desde el intergubernamentalismo se defiende que son los gobiernos estatales, en tanto desde la óptica supranacional se acentúa el papel de las instituciones europeas), sino que es compartida, fragmentada, dispersa entre varios actores públicos y privados que operan en distintos niveles de gobierno (europeo, estatal, regional y local). (Cancela, 2006:7)

En teoria, cap nivell d'autoritat està capacitat per prendre decisions, resoldre o gestionar cap tema en exclusiva. Al contrari, es necessària la cooperació, coordinació, l'intercanvi d'informació i recursos, i la negociació. En definitiva, la comunicació més efectiva entre els diferents actors implicats.

La Governança multinivell s'ha convertit en un terme reconegut pels documents de treball de la pròpia Unió Europea. El Comitè de Regions ha publicat l'any 2009 un Llibre Blanc *sobre la governança multinivell* on la defineix com:

El Comité de las Regiones entiende la gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.). (CDR 89/2009 fin:6).

Aquest document recull les seves propostes destinades a aconseguir un millor desplegament d'aquestes pràctiques. Pel Comitè de les Regions de la UE és un repte més que una realitat, especialment a l'hora d'implicar a les entitats regionals i locals en la presa de decisions. Però els documents de treball cerquen aprofundir en aquestes pràctiques amb l'objectiu de millorar la legitimitat, eficàcia i visibilitat del funcionament de la UE.

Per tant, la manera de fer política a Europa es produeix a través de la interacció d'una pluralitat d'actors públics (institucions europees, governs estatals, institucions regionals o locals...) i d'actors privats (organitzacions subestats, grups transnacionals o empreses multinacionals) que actuen i es representen a diferents nivells.

La presa de decisions es converteix en una interacció de les diferents esferes entrelaçades de negociació i intercanvi en les quals participen actors públic o privats tals com comitès d'experts, xarxes subestats, grups transnacionals o empreses multinacionals (Morata, 2002:1). Totes aquestes comunitats es troben implicades sota l'aixopluc organitzatiu de la UE. D'aquesta manera, la Unió Europea es converteix en una *comunitat de comunitats*, un nivell més profund dintre del metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions. Per un costat representa el model sencer i, per l'altre, es converteix en una comunitat més que interactua amb altres a un nivell superior (altres territoris o institucions internacionals)

Des de la governança multinivell es planteja que les decisions es prenen de manera compartida per tots els actors a diferents nivells. Les institucions supranacionals de la

UE (la Comissió Europea o el Parlament Europeu) actuen com a actors en sí mateixos i interactuen amb altres que s'organitzen a diferents nivells. Els estats ja no són l'únic vincle entre els actors subestats i les institucions europees. Per exemple, els actors subnacionals actuen a nivell estatal i després s'organitzen en associacions transnacionals per accedir a la discussió a nivell europeu (Marks *et al.*, 1996:346).

L'estil decisorí és una xarxa de mediacions formals i informals entre representants públics i privats que interactuen a diferents nivells de govern. Es dona un sistema de decisió policèntric, fragmentat i interdependent, producte de l'estructura de la Unió Europea, els processos de globalització i els canvis tecnològics. Existeix una dualitat de sistemes:

Al sistema parlamentario tradicional, basado en la representación general, se superpone un sistema de autorepresentación de intereses sectoriales mediante redes de subgobiernos especializados en la regulación de políticas complejas (telecomunicaciones, biotecnología, residuos, alimentación, medicamentos, etc.) (Morata, 2002:2)

Per exemple, la Comissió pot ser assistida per diferents comitès formats per representants dels governs nacionals, membres del sector privat o experts, i presidits per la pròpia Comissió. Aquest funcionament li permet estar en contacte amb membres d'altres esferes implicades en el tema a tractar i conèixer les seves opinions o aportacions, i adoptar un procés de codecisió. El conjunt de comissions o grups de treball constitueixen el que es denomina *comitology*.

Els organismes de la UE (veure taula 5.3) actuen, per un costat, com a institucions que centralitzen el conjunt de processos i, per l'altre, com actors amb veu pròpia que han de representar-se a sí mateixos. Per tant, les institucions de la UE han de formular estratègies per reforçar la seva influència i legitimitat sobre la resta de comunitats participants. Per exemple, alguns dels *subterfugis* utilitzats per la Comissió per iniciar processos reguladors i atraure a la resta d'actors són:

- Quan existeix una resistència dels Estats per acceptar regulacions específiques, formula directives genèriques que, una vegada acceptades, obre la porta a polítiques més compromeses (energia nuclear).

- Pot construir coalicions operatives amb actors subestats o grups privats dels diferents estats per comprometre als governs centrals (telecomunicacions).
- Situar els temes dintre de xarxes d'experts, allunyant-los dels responsables polítics (seguretat alimentària).
- Facilitar la incorporació de representants d'interessos econòmics i socials per fer-los més interessants per les administracions estatals (medi ambient) (Morata, 2002:3-4).

Per tant, malgrat el desplegament teòric dels principis de la governança i de la governança multinivell, la UE fa un ús estratègic de les seves interaccions i relacions amb la resta d'actors cercant els seus propis interessos. El desplegament d'aquesta racionalitat estratègica es veu clarament amb la prioritització d'uns actors sobre altres, l'oferta d'incentius polítics o econòmics o la creació d'aliances puntuals. D'altra banda, els propis actors coneixen aquesta lògica i participen en més o menys mesura del joc d'interaccions. Dintre d'aquesta lògica la governança passa a ser un marc ampli que justifica les diferents opcions escollides més que un conjunt de principis democràtics aplicats de forma homogènia.

Els òrgans decisoris (el Consell i el Parlament) es manifesten a través dels document que recullen les lleis aplicables a tota la Unió Europea. Els Reglaments, Directives i Decisions es converteixen en la manifestació legislativa dels discursos de la UE a través de l'aplicació obligatòria de determinades mesures o polítiques.

La Comissió Europea és el principal organisme de comunicació de la UE a través de, per exemple, l'elaboració documents públics que serveixen per obrir el debat, conèixer més a fons els problemes o construir coalicions per legitimar les seves propostes.

Taula 5.3: Estructura institucional de presa de decisions de la UE: el *triangle institucional*¹⁸

Consell de ministres: és la principal instància decisòria de la UE. Representa als estats membres i a les seves reunions assisteix un ministre de cada govern nacional, segons el tema a tractar.

Parlament europeu: està format per eurodiputats escollits directament pels ciutadans dels estats membres i s'encarrega, juntament amb el Consell, d'adoptar la legislació (procés de codecisió).

Aquests dos organismes s'encarreguen de fer els actes legislatius d'aplicació a tota la Unió. Entre els documents normatius obligatoris ens trobem:

Reglaments: Són d'obligatori compliment i tenen el mateix rang que una llei nacional sense la necessitat de la intervenció de les autoritats estatals.

Directives: tenen l'objectiu d'apropar les legislacions nacionals dels estats membres. Els resultats cercats són vinculants, però es deixa a l'elecció dels estats els mitjans per aconseguir-los (la manera més genèrica és transposar la Directiva a la legislació nacional).

Decisions: són actes mitjançant els quals es legisla sobre casos particulars. Pot afectar als estat o ciutadans i fer que actuï o deixi de fer-ho, atorgar-li drets o imposar-li obligacions.

Comissió Europea: s'encarrega d'elaborar propostes i esborranys per les noves lleis europees. Les seves funcions són: proposar legislació al Parlament i al Consell; gestionar i aplicar les polítiques de la UE i el pressupost; fer complir la legislació europea i representar Europa al fòrums internacionals.

La Comissió és el principal organisme que controla les polítiques de comunicació de la UE a través de les seves Direccions Generals. La Comissió s'encarrega de generar els mecanismes de discussió previs sobre els temes a tractar a la UE i de publicar diferents documents on es senten les bases de les futures legislacions.

La documentació que genera sempre es prèvia i preparatòria a la documentació legislativa pròpiament dita:

Comunicacions de la Comissió: són propostes legislatives, informes i treballs preparatoris sobre determinats temes per la resta d'institucions. Dintre de les comunicacions de la Comissió, els documents més importants són:

Llibre Verd: document publicat per la Comissió per estimular el llançament i debat sobre assumptes i temes específics. És un primer document de treball on s'emmarquen les principals qüestions a discutir.

Llibre Blanc: també publicat per la Comissió per anunciar propostes per futures accions de la UE. De vegades són el resultat final del procés de consulta i discussió generat amb un Llibre Verd.

Eurobaròmetres: estudis sobre l'opinió pública dels estats membres de la Unió Europea pensats per copsar les preocupacions dels ciutadans i dirigir les polítiques europees. Es realitzen des de l'any 1973 i es divideixen entre Estàndards (dos a l'any), Especials (centrats en un tema en particular), Flash (estudis ràpids sobre un tema o un grup d'opinió específic) i Qualitatius.

(Font: realització pròpia)

¹⁸ Veure també: http://europa.eu/institutions/inst/index_es.htm (consultada: 21-05-2010)

La Comissió és l'encarregada d'iniciar els processos polítics, ja sigui per iniciativa pròpia o seguint les directrius del Consell Europeu. Per tal de fer-ho està configurada per un conjunt de comitès d'experts i consultius. Aquests comitès estan formats per membres de grups d'interès públics i privats organitzats a diferents nivells i funcionen com a assessors de la Comissió sobre els temes específics als que es dediquen (energia, alimentació, sector agrícola, etc.).

El procés de funcionament de la Comissió implica una enorme quantitat de mediacions comunicatives entre els diferents actors participants en la recerca d'influir en la redacció final dels documents. Els documents de la Comissió són el punt de partida de les dinàmiques legislatives de la UE. Encara que no sempre es converteixen en un document legislatiu, diuen molt de les direccions que la UE vol seguir en un moment determinat. D'altra banda, moltes vegades aquests documents són marcs generals d'aproximació a temàtiques molt complexes i pateixen manca de claredat. No obstant, l'anàlisi sistemàtica de la documentació de la UE ens permet atribuir la intencionalitat estratègica que es manifesta en llurs actuacions normatives.

En definitiva, els organismes de la UE estableixen relacions estratègiques amb la resta d'actors (o comunitats) basades en el desplegament dels tipus de fragmentació de la governança depenent de les seves necessitats, del context específic o de la xarxa de mediacions prioritàries per gestionar el tema en qüestió. Les estratègies de sinergia, col·laboració o conflicte amb la resta de comunitats (Estats, sector privat, experts independents, mitjans de comunicació o opinió pública) es converteixen en la manera de representar al *qui* específic dintre de l'arquitectura general de la Unió.

Hem de recordar com en l'anàlisi diacrònica trobem diferències clares entre el paper dels diferents actors o comunitats específiques en el desenvolupament de les polítiques sectorials. Per tant, ens serveixen com a exemple d'aquesta xarxa de relacions necessària i a la vegada diversa que constitueix el sistema de presa de decisions a la UE. En el cas del risc nuclear, durant els seus primers 50 anys de gestió la Unió Europea no ha soscat l'autoritat dels estats a l'hora d'establir un marc realment homogeni per a la seva gestió. En canvi, amb el risc químic, la UE ha actuat de manera expeditiva i ha creat unes normes úniques per tot a el territori de la Unió. A més, aquestes lleis han estat consensuades, fins a cert punt, amb el sector privat.

L'aplicació contradictòria de la governança es pot explicar de diverses maneres. Des del punt de vista de la pròpia organització de la UE es pot atribuir als problemes inherents d'interactuar i representar a un conjunt tant complex d'actors amb interessos tant diversos.

Per exemple, sortint de l'esfera de la UE, la pròpia governança del risc reconeix les seves limitacions i dèficits a l'hora d'actuar davant de la complexitat, incertesa i ambigüïtat dels riscos sistèmics emergents. Agrupa aquestes mancances en dos grans blocs. En el primer situa les errades a l'hora d'avaluar i comprendre correctament el risc. En el segon fa referència a les carències en la capacitat de gestionar-lo, incloent els problemes en la resolució de conflictes (IRGC, 2009:10). La comunicació apareix com un element transversal entre un grup i l'altre que genera problemes i, alhora, exerceix com a potencial solució.

Però des d'un punt de vista més crític es pot parlar d'un ús estratègic que duu a una manca de transparència, confusió en les competències i complexitat en els processos legislatius:

No obstante, dejando de lado su grado de eficiencia, la multiplicación de los comités, el solapamiento de sus actividades, y la disparidad de las reglas que guían su funcionamiento generan una falta real de transparencia y de control sobre sus decisiones. (...) De hecho, la comitología es el ejemplo vivo de la confusión de responsabilidades que caracteriza al modelo europeo. (Morata, 2002:6)

No existeix un pas uniforme cap a la governança, sinó que aquest amaga les veritables intencions institucionals. La governança acaba sent una *caixa d'eines* que permet generar models híbrids de presa de decisions on es potencien determinats procediments o el consens amb actors diversos per aconseguir els objectius cercats (Walls *et al.*, 2005:656). Els governs, en aquest cas la Unió Europea, no actuen com actors neutrals amb uns mecanismes polítics homogenis, sinó de forma premeditada seleccionant el marc idoni per als seus objectius. Aquest model mostra les tensions entre el sistema tradicional i tecnocràtic de prendre decisions i l'arribada de les noves teories basades en una governança molt més social i participativa.

En el cas de la UE, alguns autors consideren que no té simplement mancances a l'hora de fer un desplegament ampli dels principis democràtics, sinó que a causa d'això pateix

un important dèficit a l'intentar construir la seva pròpia identitat i crear un sentiment de comunitat (Vanden Brande, 2008). Per tant, la governança acaba convertint-se en un marc ampli que justifica la fragmentació i l'ús estratègic de les accions endegades. Un grup d'opcions que permeten reaccionar de maneres diverses depenent del context, el tema o els interessos en joc.

Les lògiques endogàmiques de la UE reflecteixen les estratègies de fons que es van reformulant de manera visible a través de l'engranatge de la seva maquinària burocràtica. Com a exemple, a continuació analitzarem com es manifesta el desplegament de la governança en els principis rectors de la Política comunicativa de la UE. El seu estudi ens permetrà veure el nivell de coherència que existeix a l'hora de definir-los i en el moment d'aplicar-los a les polítiques específiques.

5.1.2 La Política de comunicació a la UE: els principis rectors

Aquesta tendència cap a la governança dintre de l'estructuració de la Política europea amaga un reconeixement implícit del paper que la comunicació juga en aquestes lògiques. Durant els últims deu anys, la Unió Europea ha fet un gir evident cap al seu reconeixement explícit com a *comunitat de comunicació*. Aquesta evolució ha dut al plantejament d'una Política comunicativa europea ancorada inicialment en els principis generals de la *governança*.

Però, malgrat aquesta evolució, la caracterització d'una Política específicament comunicativa no està exempta de conflictes. La manca de definició i delimitació dels principis rectors de la comunicació es converteix en un problema a tenir en compte a l'hora d'aprofundir en aquests temes.

Anem a veure aquesta evolució a través de dos apartats complementaris que ens serveixen per posar ordre al procés. En un primer moment observarem com s'ha desenvolupat aquest gir comunicatiu a partir de les fites institucionals i documentals, des de la governança fins al colofó del *Llibre Blanc per una Política comunicativa europea*. En un segon apartat passarem a acotar i analitzar críticament els principis rectors que conformen aquesta Política comunicativa.

5.1.2.1 Vers una política comunicativa europea

Tota aquesta tendència imperant cap a la governança ha produït que la comunicació cada vegada ocupi un major espai simbòlic i material a la Política europea. La comunicació passa a ser definida per la UE com un procés participatiu en dos sentits en el qual s'han d'implicar els interlocutors o *stakeholders*. Aquesta via facilita i exigeix un major aprenentatge social.

La UE s'ha anat configurant cada vegada més com una *comunitat de comunicació* amb la capacitat de construir comunicativament els marcs de gestió dels diversos temes a tractar. La Unió Europea, a través de les institucions i instruments que crea i les polítiques que desenvolupa s'encarrega d'exportar la seva visió del món tant interna com externament. La UE construeix la imatge del què és Europa o del futur d'aquesta, amb la intenció de justificar les seves actuacions o les futures respostes polítiques (Felt & Wynne, 2007:75).

Aquesta manifestació comunicativa ha anat evolucionant i ampliant-se durant els últims anys en diverses fases a l'hora que es desplegaven els principis de la governança.

Amb la publicació del *Llibre Blanc de la governança* (COM(2001) 428 final) la comunicació comença a jugar un nou rol en la Política de la UE. Alguns principis generals de la governança fan referència explícita a la comunicació com són els d'*obertura* i *participació*. A partir d'aquest moment la pròpia Unió Europea reconeix que un dels seus principals problemes és no haver aconseguit arribar a la població d'una manera eficaç. En aquest sentit la UE verbalitza els seus nous objectius a partir de millorar els processos comunicatius i aconseguir:

- Potenciar la visibilitat de les accions i principis de la UE.
- Dotar de major transparència els processos interns.
- Obrir les polítiques a una major participació de persones i organitzacions.
- Presentar a nivell internacional la UE com una veu única.

Els principis comunicatius es presenten als documents europeus com una eina per aconseguir els objectius pretesos. La *informació*, com a nivell bàsic, la *transparència*

(també anomenada *obertura*) i la *participació* es converteixen des de l'any 2001 en els orígens de la futura Política comunicativa europea:

La política de comunicació de la Comisión y las restantes Instituciones fomentará los esfuerzos destinados a **proporcionar información** a nivel nacional y local, recurriendo en la medida de lo posible a las redes existentes, a las organizaciones de base y a las autoridades nacionales, regionales y locales. La información deberá presentarse de una forma adaptada a las necesidades y preocupaciones locales y en todas las lenguas oficiales de la Unión si se quiere evitar excluir a una gran parte de la población: este reto será aún más acuciante en el contexto de la ampliación. (COM(2001) 428 final:12) (negreta afegida)

Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene **derecho a acceder a los documentos** de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento. (Reglamento 1049/2001, Article 2.1) (negreta afegida)

Lo que precisamos es una **cultura reforzada de consulta y diálogo**; una cultura adoptada por todas las Instituciones y que asocie especialmente al Parlamento Europeo en el proceso consultivo, dado su papel de representante de los ciudadanos. El Parlamento Europeo debería asumir un papel primordial intensificando, por ejemplo, su recurso a audiencias públicas. Los partidos políticos europeos son un factor determinante de la integración europea y contribuyen a alimentar la conciencia de Europa y a dar voz a las preocupaciones de los ciudadanos. (COM(2001) 428 final:18-19) (negreta afegida)

Per exemple, el VI programa d'acció comunitària en matèria de medi ambient de l'any 2002 (Decisión 1600/2002) va insistir en la importància de proporcionar informació adequada sobre el medi ambient, i obrir el camí a la participació real del públic en la presa de decisions sobre aquest tipus de temes, millorant així la responsabilitat, la transparència i el suport ciutadà (legimitat). Aquests principis fan referència als tres pilars del conveni d'Aarhus: l'accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

Els objectius fonamentals són millorar la representativitat i el diàleg per reforçar la responsabilitat compartida sobre les decisions preses. Entre els grans objectius també es cerca evitar que determinats temes quedin a l'aire o que alguns grups participin des d'una posició privilegiada gràcies als seus interessos sectorials o nacionals.

Així doncs, els principis d'informació, transparència i participació tenen una clara presència en els documents de treball de la UE des de principis de la dècada del 2000. Malgrat tot, no podem parlar d'una Política comunicativa pròpiament dita. Evidentment, els conceptes fan referència a la comunicació, però no s'aborden de forma substantiva des d'aquesta perspectiva.

Les crítiques a les aplicacions de la governança, la baixa confiança ciutadana i el fracàs a l'hora de ratificar la Constitució Europea a França i Holanda al 2005 obren una nova etapa en les estratègies institucionals comunicatives europees. A partir d'aquest any es fa una reflexió sobre els problemes de la UE, la seva visibilitat i les acusacions de manca de transparència. S'endega una nova fase en la qual la comunicació adopta major força i un paper més central.

La Unió Europea aposta per reforçar la comunicació amb el relançament de l'Estratègia de Lisboa¹⁹ al 2005 (coincidint amb els fracassos dels referèndums sobre la Constitució Europea). La UE es replanteja la seva política incidint en la millora de la governança tot situant la comunicació com un factor i estratègia central per aconseguir els seus objectius.

L'estratègia de la UE es dirigeix a donar solució als problemes interns mitjançant l'aplicació de les mesures de la governança i, a la vegada, a oferir-se com una única veu cap a l'exterior. L'objectiu és convertir-se en un interlocutor vàlid i adquirir major protagonisme en els assumptes internacionals presentant una major coherència interna.

If it wants to have a stronger presence and influence on the international scene, it needs to speak with a single voice and promote a coherent stand. Equally, its capacity to influence also depends on its ability to establish coherent and effective relations with key partners, in particular the transatlantic relationship. (COM(2005) 12 final:11)

Per tant, la UE ha reformulat i replantejat la seva estratègia legislativa i, sobretot, comunicativa. Es reconeix la comunicació com un objectiu estratègic i una part essencial del procés polític. Aquest nou gir comunicatiu, endegat amb la governança, demostra el reconeixement explícit per part de la UE de la seva configuració com a *comunitat de comunicació* i, inevitablement, com a *comunitat de comunicació de risc*.

Es dóna una gran importància a les noves tecnologies. La UE considera que s'han de convertir en la plataforma bàsica per garantir la informació, promoure el diàleg i debat, tot connectant els diferents nivells i actors. Les TIC són vistes com un espai

¹⁹ L'estratègia de Lisboa es va llançar al 2000 amb l'objectiu de situar a la UE en l'horitzó del 2010 com l'economia més dinàmica i competitiva basada en el coneixement del món, capaç d'un creixement sostenible, amb més i millors llocs de treball, amb una major cohesió social i respecte per al medi ambient.

transnacional on tots els ciutadans de la UE tenen la capacitat per intervenir i discutir sobre els mateixos temes, i, d'altra banda, on els responsables polítics poden mantenir-se en contacte i copsar l'opinió pública europea. Les errades en el procés de comunicació són atribuïdes a les disfuncions en l'ús i l'accés a les noves tecnologies. Si més no, aquestes són les visions optimistes que s'extreuen de la documentació oficial, ratllant un cert determinisme tecnològic un tant ingenu.

Per exemple, al 2005 es desenvolupa el *Plan D de democracia, diálogo y debate* (COM(2005) 494 final) per obrir un ampli debat sobre els camins que ha de seguir la Unió Europea, per a què serveix i què hauria de fer. Aquesta iniciativa vol utilitzar Internet per afavorir la participació dels ciutadans i dels interlocutors socials. La Triple "D" és una prova de com la comunicació cada vegada és més substantivada a la UE, tot i que des d'una perspectiva possibilista i entenent-la com una solució a la que cal tendir.

La comunicació es converteix explícitament en un eix central reconegut als documents europeus amb la publicació al 2006 del *Llibre Blanc sobre una política europea de comunicació* (COM (2006) 35 final) on s'afirma que:

Por lo tanto, la Comisión Europea propone un planteamiento fundamentalmente nuevo: un salto decisivo desde la comunicación unidireccional hacia el diálogo reforzado, desde una comunicación centrada en las instituciones a otra centrada en el ciudadano, desde un punto de vista centrado en Bruselas a otro más descentralizado. **La comunicación debe convertirse en una política de la UE por derecho propio, al servicio de los ciudadanos, y basarse en un diálogo auténtico entre las personas y los responsables políticos y en un animado debate entre los propios ciudadanos.** Personas de todos los horizontes deberían tener derecho a una información ecuánime y completa sobre la UE y tener confianza en que sus puntos de vista y preocupaciones son oídos y tenidos en cuenta por las instituciones de la UE. El Parlamento Europeo, los Estados miembros y la representación de los ciudadanos europeos tienen que desempeñar un papel fundamental, puesto que el apoyo de los ciudadanos al proyecto europeo es un asunto de interés común. (COM(2006) 35 final:4)

Aquest document és la culminació institucional, el tret de sortida, d'aquest reconeixement propi de la UE com a *comunitat de comunicació*. Per tal de fer-ho, la Comissió Europea ha reforçat i rebatejat al *Directorate General Communication* (DG Comm) (abans *Directorate-General for Press and Communication*) dotant-lo de missions més properes al rol prioritari que li volen donar. Aquest canvi de nom també reforça la natura inclusiva de la nova aproximació vers la comunicació i el seu posicionament transversal dintre de les polítiques comunitàries (SEC(2005) 985:7).

El nou **DG Comm** ha de servir per planificar i coordinar les estratègies comunicatives de la UE. Ha de localitzar les necessitats dels ciutadans i *stakeholders* (interlocutors prioritaris) per seleccionar les prioritats comunicatives i desenvolupar millor els missatges, i, finalment, ha d'avaluar l'impacte de les accions comunicatives. En paraules de la pròpia Direcció General, el nou plantejament comunicatiu de la UE es basa en tres principis:

- **Escoltar** el públic – prenent en compte les seves preocupacions.
- **Explicar** com les polítiques europees afecten la seva vida diària.
- **Connectar amb el públic localment** – adreçant-se a ells a nivell local i nacional a través dels seus mitjans favorits²⁰.

L'estratègia es plasma i recolza també en la publicació de diversos documents de treball que desenvolupen des de plantejaments genèrics els problemes específics d'entesa per crear transversalment una la Política comunicativa comuna en la UE:

- *Communication action plan*: document intern amb 50 mesures concretes per millorar les estratègies de comunicació d'Europa a través de la Comissió (SEC(2005) 985).
- *Comunicar sobre Europa en associació*: document on es plantegen solucions per millorar la col·laboració amb la resta d'actors implicats en la comunicació de la UE per aconseguir una major coordinació (COM(2007) 568 final).

Tot aquest desplegament institucional busca emmarcar una aproximació a la comunicació com a manera de solucionar els problemes de legitimitat i aïllament de la Unió. S'insisteix en enfocar la comunicació (i tota l'estratègia europea en general) en associació o *partnership* que consisteix en crear una política de comunicació comuna en la qual col·laborin i participin conjuntament tots els actors (institucions europees o estats membres).

A més de parlar de col·laboració entre els actors, es posa l'accent en la construcció d'una esfera pública europea, per damunt de les nacionals. Aquesta esfera ha de servir

²⁰ http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_en.htm (Consultada: 24-05-2010)

com a base per introduir l'opinió pública europea com una nova dimensió comunicativa a tenir en compte. Paradoxalment, la UE recupera de forma tardana aquesta dimensió central, la qual hauria d'haver estat un fonament bàsic per a les seves polítiques i, més encara, per la seva arquitectura institucional.

L'eina bàsica per copsar l'opinió pública a Europa, els Eurobaròmetres, es realitza ja des de 1973. Tot i això, existeixen certs intents recents de revitalitzar-los atorgant-los un poder de construcció de l'opinió pública molt més enllà del seu caràcter instrumental.

Anem ara a fer una anàlisi en profunditat dels principis comunicatius que es poden extreure de l'estructuració de la UE com a *comunitat de comunicació*.

5.1.2.2 Els principis rectors de la Política comunicativa de la UE

Com hem vist en l'apartat anterior, la UE ha anat desplegant la seva aproximació a la comunicació en forma d'evolució en diverses fases. Partint de l'anàlisi diacrònica i afegint els resultats de l'estudi sincrònic podem concloure que la Unió Europea ha anat introduint la comunicació en la seva Política i polítiques en forma d'espiral de respostes o solucions als seus propis problemes. Dintre d'aquesta el desplegament d'una Política específicament comunicativa és el resultat d'una barreja de fracassos, mostres de voluntarisme polític i cerca urgent de solucions.

La pròpia UE reconeix els seus problemes a l'hora d'endegar polítiques comunicatives cinc anys després de relançar l'estratègia de Lisboa reconeix que no ha estat capaç d'explicar els objectius de les reformes, ni d'aconseguir un nivell suficient de coordinació amb la resta d'actors:

Communication has been an Achilles' heel of the Strategy... Overall, there was not enough focus on communicating both the benefits of Lisbon and the implications of non-reform for the EU (or indeed the eurozone) as a whole. As a consequence, awareness and citizens' involvement in and public support for the objectives of the Strategy remained weak at EU level and at national level was not always sufficiently co-ordinated. Where Member States communicated around Lisbon-type reforms, these were only rarely presented as part of a European strategy. (SEC(2010) 114 final:7)

D'altra banda, tampoc han arribat a implicar i sensibilitzar al públic:

Communication efforts surrounding Lisbon did not result in significant citizens' awareness of the Strategy; nor did this allow for dispelling the perception that the Lisbon Strategy was mainly a "business" agenda. Weak ownership resulted in less peer pressure could be applied to speed up reforms. (SEC(2010) 114 final:19)

Però la institució europea admet també que l'aplicació dels principis de la governança és molt difícil d'assolir partint de realitats tan diferents i estructures polítiques tan dispers. Els estats no han adoptat els objectius de la UE de la mateixa manera i amb una projecció temporal similar.

Malgrat la creixent centralitat de la comunicació en el focus de la Unió i el seu desplegament als documents de treball, es fa molt difícil definir exactament quins són els principis comunicatius de la Política europea. Dintre dels documents es barregen drets ciutadans (dret a la informació), amb objectius propis de la UE (connectar les institucions amb els ciutadans) i amb les eines per aconseguir-ho (treballar amb els mitjans i les noves tecnologies). També existeix una constant confusió entre el paper de la comunicació com a part substantiva de les polítiques europees i el seu paper d'eina per solucionar els problemes de la UE.

Aquesta confusió fa molt complicat acotar i definir exactament els principis generals de la comunicació. Però després d'analitzar tots els documents de la UE en relació a la seva política comunicativa podem distingir entre quatre estratègies comunicatives diferents. És important senyalar que en cap paper apareixen enumerades tal i com nosaltres ho fem en aquest treball. La documentació de la UE en relació a les polítiques comunicatives no sempre és clara a l'hora de definir les fronteres entre uns principis i altres, però una anàlisi en profunditat ens demostra que aquestes, a grans trets, són les direccions cap a on es vol dirigir la política comunicativa de la UE.

- Informar de manera clara i objectiva.
- Augmentar la transparència dels processos i l'accessibilitat a la informació.
- Obrir vies de diàleg i participació dels ciutadans.
- Conèixer l'opinió pública europea.

Malgrat que en podríem haver extret d'altres, sembla clar que en l'evolució de la Política comunicativa de la UE es fa evident la importància adoptada per aquests quatre

principis. La informació, la transparència, el diàleg i l'opinió pública són, a la vegada, objectius institucionals i principis rectors d'aquesta aposta comunicativa. Per tant, així els considerarem en aquest treball per tal de poder discernir la seva vàlua analítica en estudiar les polítiques comunicatives específiques aplicades a cadascun dels riscos.

La informació es troba clarament arrelada als orígens de la inclusió de la comunicació en les polítiques europees, tal i com hem vist en l'anàlisi diacrònica. D'altra banda, la transparència i la participació apareixen com a conceptes bàsics de la governança i es converteixen en un pas més en l'espiral de cerca de solucions i noves formes d'enfrontar la comunicació. La inclusió final de l'opinió pública com a principi evidencia l'evolució contradictòria d'aquestes polítiques. Allò que caldria entendre's com el punt de sortida apareix en l'estratègia de la UE com el punt d'arribada.

Aquestes lògiques paradoxals constitueixen una evidència de les aproximacions institucionals i estratègiques de la UE a la comunicació, entenent-la sovint com una *caixa d'eines* per assolir majors objectius, reaccionar davant del fracàs d'iniciatives o endegar processos de millora de les seves polítiques.

És evident que els límits entre aquests principis són difícils d'acotar i definir clarament. Les connexions entre els uns i els altres són clares, i trobem una manca de concreció sobre les seves definicions als mateixos papers de treball de la UE. La informació i la transparència desemboquen en l'impuls de processos participatius i en l'estratègia més general d'orientar l'opinió pública. A primer cop d'ull, aquesta argumentació lineal ens podria resultar vàlida, però la lògica comunitària en cap cas es correspon a una claredat conceptual com l'esmentada.

A continuació ens endinsem en una anàlisi més profunda d'aquests quatre principis (informar de manera clara; transparència i accés a la informació; participació i diàleg; i conèixer l'opinió pública europea) per tal d'intentar definir-los clarament tot localitzant-ne les contradiccions que amaguen:

1) Informar de manera clara:

El concepte d'informació fa referència a diverses dimensions complementàries, però moltes vegades plantejades de forma parcial i segmentada.

Per un cantó, la informació apareix com un esgraó inicial en la inclusió de la comunicació en la Política. Des d'aquest punt de vista pràctic fa referència a la disseminació de dades per tal de superar, per exemple, l'esquerda entre experts i públic llec o evitar comportaments de risc entre la població.

Per l'altre cantó, es refereix al dret a la informació que ja es recull a la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea al seu article 11:

Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.

El dret a la informació connecta directament amb el desenvolupament de la legislació relacionada amb els riscos tecnològics, tal i com hem vist al capítol 4. La comunicació de risc a Europa ha evolucionat des de la necessitat de dotar d'informació a la població o als actors afectats per un risc.

A la nova Política comunicativa aquest dret es recull de la següent manera:

El **derecho a la información y la libertad de expresión** son la clave de la democracia en Europa; a estos principios se refieren tanto el Tratado de la UE como la Carta Europea de derechos fundamentales y deben constituir el punto de partida de un proceso dirigido a definir principios comunes y una visión compartida de la política de comunicación de la UE (COM(2006) 35 final:5-6) (negreta afegida)

En un principi, *informar* implica l'acció proactiva de la UE per donar informació sobre determinats temes i el dret fonamental dels ciutadans europeus a conèixer. Els problemes fonamentals relacionats són quina informació ha d'estar disponible, de quina forma, i com arribar al màxim de població possible. A més de les característiques tradicionals relacionades amb la informació (clara, concisa i accessible) un dels nous principis a tenir en compte és la *integració*: tots els ciutadans tenen el dret de rebre la informació en la seva pròpia llengua, a través de canals diversos i a tenir les capacitats mínimes per accedir i fer servir la informació.

Finalment, *informació* també fa referència a la necessitat de la UE d'informar millor sobre les seves actuacions. Dintre d'aquesta tercera dimensió es vol aconseguir explicar millor i donar a conèixer al major públic possible les fites aconseguides per la UE.

La Unió Europea ha posat fonamentalment l'accent en aquesta tercera dimensió dintre de la seva nova Política comunicativa. La preocupació principal és la manca de projecció que els assumptes i institucions europees tenen en els mitjans de comunicació nacionals i locals.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos y del profesionalismo de los corresponsales destinados en Bruselas, **la cobertura de los asuntos europeos por los medios de comunicación sigue siendo limitada** y fragmentaria. (COM(2006) 35 final:9) (negreta afegida)

La UE es planteja aquest repte informatiu des del punt de vista de quins són els millors mitjans per arribar a la població. Una manera és utilitzar *els mitjans preferits dels ciutadans* segons la definició de la Direcció General de comunicació: l'aprofitament dels mitjans tradicionals i de les noves tecnologies per *informar* millor a la població sobre el funcionament i les polítiques de la UE. En aquest sentit, el Comitè de Regions recomana:

Proponer métodos y herramientas que se activen a nivel local y regional, a fin de reducir el déficit de comunicación y **fomentar una mayor cobertura por parte de los medios de comunicación locales y regionales** del impacto de las políticas de la Unión Europea sobre la vida cotidiana de los ciudadanos, así como reforzar su **potencial de comunicación, información y mediación con respecto a Europa**, apoyándose en las nuevas herramientas de comunicación y, en particular, en el instrumento Web 2.0. (CDR 89/2009 fin:18)

D'aquesta manera s'han desenvolupat diversos programes dirigits a impulsar la cobertura dels assumptes de la UE a través dels mitjans i les noves xarxes audiovisuals:

- ***Communicating about Europe via the Internet***: està centrada en millorar la informació i l'accés a la mateixa a través d'Internet. Ha començat modernitzant el portal *Europa*²¹, però també vol obrint nous canals d'informació que utilitzin com a suport la xarxa (SEC(2007) 1742).

²¹ http://europa.eu/index_en.htm (Consultada 24-05-2010)

- ***Communicating Europe through audiovisual media***: l'objectiu és crear noves plataformes audiovisuals paneuropees i proveir de material informatiu als mitjans ja existents. També planteja la possibilitat d'augmentar la producció de vídeos i documentals per explicar i il·lustrar les polítiques europees (SEC(2008) 506/2).

Aquestes estratègies han donat com a resultat diferents iniciatives per crear una xarxa de mitjans d'informació sobre la Unió Europea des d'un punt de vista propi, entre les que podem enumerar:

- ***European Radio Network***²²: Xarxa de 23 ràdios europees creada al 2008 que donen cobertura sobre l'actualitat des d'una perspectiva no nacional, sinó comunitària en 11 idiomes diferents.
- ***EU tube Sharing the Sights and Sounds of Europe***²³: un canal informatiu de la Unió Europea a Youtube que va començar a funcionar al 2006.

A més a més, la UE vol implicar els mitjans tradicionals en donar una major (i millor) cobertura sobre els assumptes europeus. La millora de les relacions i col·laboració amb els mitjans o facilitar més informació elaborada són algunes de les solucions que es plantegen.

Per tant, la dimensió *informació* presenta un conflicte a l'hora d'entendre-la com l'accés a la informació, dret ciutadà o, simplement, estratègia d'informació. El problema és que no sempre queden clares les fronteres entre aquestes dimensions, el que genera confusió sobre el terme. Per un cantó estem parlant de drets ciutadans i, per l'altre, de publicitat institucional. La manca de concreció és un problema reproduït des de fa temps i sense solució conceptual a llarg termini.

Els documents de la UE donen prioritat a crear i potenciar una esfera *informativa* europea malgrat el fracàs dels mitjans paneuropeus en atreure l'atenció del públic. Aquest plantejament amaga una lògica de relacions públiques més que una reflexió en profunditat dels conflictes que existeixen al voltant del concepte informació. En aquest

²² <http://www.euranet.eu/> (Consultada 24-05-2010)

²³ <http://www.youtube.com/user/eutube?blend=3&ob=4> (Consultada 24-05-2010)

sentit continua imperant una lògica comunicativa vertical i tecnocràtica molt lluny dels avenços que la pròpia Política europea de comunicació reclama en el camp de la informació.

2) Augmentar la transparència i l'accés a la informació:

La transparència està relacionada amb l'aplicació del principi de la governança i implica anar un pas més enllà del simple subministrament d'informació. El concepte de transparència cerca millorar la confiança i ampliar els límits de la democràcia obrint l'accés als ciutadans tant al funcionament intern de la Unió Europea, com als seus documents. Per això es planteja com un estadi superior a la informació producte del fracàs de l'ús voluntarista d'aquest principi.

La importància concedida per la UE a aquest concepte es demostra a l'hora de situar-lo dintre dels seus objectius estratègics del 2005 al 2009:

The Union must be open to public scrutiny and accountable for its work. **This requires a high level of openness and transparency.** It should be clear how the Union has reached a decision, through analysis such as impact assessment and through maximum public access to the workings of the institutions. (COM(2005) 12 final:5) (negreta afegida)

Malgrat tot, la transparència fa referència a múltiples nivells d'aplicació. Per exemple, existeix una transparència administrativa centrada en obrir al públic el funcionament de les institucions europees i saber qui participa, i com, als diferents comitès i grups de treball de la Comissió Europea. D'altra banda, podem parlar de transparència financera encarregada de fer públics els beneficiaris dels diferents fons i pressupostos de la UE. Finalment, també podem parlar de l'obligació de la UE de fer públics tots els documents de treball que es generen. Ja no només aquella informació que la Unió vulgui fer pública, sinó tota aquella que s'hagi utilitzat per prendre una decisió. Encara més, poder accedir també a informació en relació a qui ha participat en la seva redacció, en quines condicions s'ha creat o qui l'ha encarregada.

La Unió Europea ha desenvolupat diverses iniciatives per donar major accés a la informació que té a les seves mans o que està en procés de creació. La primera, basada en el desenvolupament del Conveni d'Aarhus, permet als ciutadans i a les organitzacions reclamar qualsevol informació relacionada amb la qualitat del medi

ambient sempre que no estigui entre les excepcions contemplades. Aquest procediment és similar al desenvolupat pel Reglament No 1049/2001 relatiu a l'accés als documents de la Unió, encara que aquest últim tracta la informació de forma molt més genèrica.

D'altra banda, existeix la possibilitat d'accedir a la informació en línia, sobretot legislativa, que es troba disponible a la pàgina web de la UE. Entre aquesta documentació podem distingir:

- Legislació vigent i textos consolidats : totes les directives, reglaments i decisions que estiguin actualment en vigència, i tots els documents que facin referència als principis fonamentals de la normativa comunitària²⁴.
- Base de dades dels procediments interinstitucionals: permet seguir el desenvolupament dels processos de presa de decisions de la Comissió i altres institucions europees (Parlament, Consell, Comité de les Regions, BCE...)²⁵.
- Treballs preparatoris: conté els documents preparatoris de la legislació, com poden ser les propostes de la Comissió, entre d'altres.²⁶

Al 2005 la Comissió va impulsar la iniciativa europea en favor de la transparència (SEC(2005) 1300/6), sobretot per lluitar contra l'opacitat del funcionament del grups de pressió i la seva influència en la presa de decisions. La intenció és millorar i augmentar la transparència donant major accés a la documentació generada pels organismes comunitaris i donar a conèixer les diferents comissions, comitès i grups de treball que existeixen (el que es coneix com a *comitology*). Aquesta iniciativa es concretava al 2006 amb la publicació del Llibre Verd en favor de la transparència (COM(2006) 194 final) absolutament centrat en el control i publicació de les activitats dels grups de pressió i dels fons europeus que actuen dintre de la UE.

A partir d'aquesta iniciativa, i per intentar donar una major visibilitat als processos legislatius europeus obrint-los a l'escrutini públic, s'han endegat dues mesures: el

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/index.htm> (consultada 24-05-2010).

²⁵ <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=es> (Consultada 24-05-2010)

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/es/prep/index.htm> (Consultada 24-05-2010)

registre públic voluntari dels grups d'interès (al 2008) i la publicació dels destinataris dels fons europeus (al 2007).

Els grups d'interès, privats, públics i no governamentals, mantenen un contacte permanent amb les institucions de la UE per influir en la creació o no, i en quins termes, de legislació específica sobre aspectes econòmics, socials, ecològics o d'altres. La seva participació no sempre és visible, fent molt poc transparent les veritables forces que mouen finalment la presa de decisions dintre dels organismes comunitaris. El registre voluntari vol reduir l'opacitat d'aquests procediments fent públics aquells actors que hi participen.

Taula 5.4: Exemple del resum del registre de grups d'interès de la UE a 25/05/2010

A fecha de 25/05/10 hay 2778 grupos de interés dados de alta en el Registro.	
Su reparto por categorías y subcategorías es el siguiente:	
Consultoras profesionales y gabinetes de abogados que actúan como grupos de presión ante las instituciones de la UE	160
gabinetes de abogados	15
gabinetes de asesores especializados en asuntos públicos	82
asesores independientes especializados en asuntos públicos	35
otros organismos similares	28
Departamentos de las empresas (grupos “internos”) y asociaciones profesionales que actúan como grupos de presión	1.478
empresas	379
asociaciones profesionales	840
sindicatos	72
otros organismos similares	187
ONG y grupos de reflexión (“think-tanks”)	811
ONG y sus asociaciones	620
grupos de reflexión (“think-tanks”)	87
otros organismos similares	104
Otros organismos	329
organismos académicos y sus asociaciones	90
representantes de religiones, iglesias y comunidades confesionales	9
asociaciones de autoridades públicas	46
otros organismos similares	184

(Font: <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do> Consultada: 25-05-2010)

Malgrat tot, és un registre voluntari que no especifica en quins termes i de quina manera actuen o participen cadascun dels actors. És un registre genèric amb les dades i objectius declarats dels grups d'interès registrats, però no, per exemple, en quins processos específics participen o quina força o importància reben les seves opinions.

El focus principal d'atenció de la UE dintre d'aquest principi ha estat, per tant, la transparència administrativa. Però, a la vegada, existeix al darrere tota una reflexió pendent sobre la seva efectivitat com a nivell superior en l'ús de la informació.

La transparència té una connexió evident amb la participació i el diàleg. Els ciutadans necessiten saber com funcionen les institucions europees i han de tenir accés als documents de treball i a la informació disponible per poder participar en igualtat de condicions.

3) Diàleg i participació:

Des de les primeres iniciatives endegades amb l'aplicació de la governança, la participació s'ha convertit en un dels principis centrals de la política de la Unió Europea. Les institucions comunitàries cada vegada estan més interessades en integrar la comunicació com a eina per apropar als ciutadans i ampliar el marc democràtic. És un dels principis més repetits i reconeguts pels documents de la Unió Europea encara que anomenant-lo de diferents maneres: *participació, implicació, diàleg o integració*.

Els propis objectius estratègics de la UE situen el diàleg i la implicació ciutadana com un element essencial per al bon funcionament de les seves polítiques:

Dialogue must reach beyond the Brussels-based political debate into a full-blown European Public Space, creating understanding for each others cultures, identity and political thinking. This will help to generate a sense of European identity, particularly amongst young people. (COM(2005) 12 final:12)

La participació dels ciutadans serveix també per reduir la distància entre aquests i els organismes encarregats de prendre les decisions:

Los ciudadanos deben tener derecho a expresar sus opiniones, a ser oídos y a dialogar con los responsables políticos. A nivel de la UE, donde hay un riesgo añadido de que las instituciones estén alejadas de los ciudadanos, este principio reviste una particular importancia. (COM(2006) 35 final:6)

Entre els plantejaments de la *Governança Multinivell* de la UE, el Comitè de Regions reclama una comunicació descentralitzada per afavorir la integració del nivell europeu en la gestió política regional i local, tot facilitant la interacció amb els mitjans de comunicació d'aquests nivells. L'objectiu es fer pública Europa a nivell local i regional, i aconseguir una ciutadania més activa. En aquest sentit recomana:

La instauración **de herramientas apropiadas al apoyo de la democracia participativa**, en particular en el marco de la Estrategia de Lisboa, de la Agenda Social, de la Estrategia de Gotemburgo, así como el **desarrollo de mecanismos del tipo «Agenda 21 Local», que constituyen mecanismos participativos** e integrados de formulación de planes estratégicos a largo plazo (CDR 89/2009 fin:18) (negreta afegida)

El principi més important és la *diversitat*: la UE ha de respectar tots els punts de vista en el debat públic i ha de garantir l'accés als processos participatius.

La participació trenca amb les concepcions més tradicionals i verticals de la comunicació, i fa referència a la comunicació en doble sentit i la integració dels diversos actors implicats. Apareix com un pas més per superar el posicionament més tecnocràtic de la informació i la transparència.

La participació s'invoca de forma teòrica ja des dels anys 60, en la cerca d'un major accés ciutadà a la presa de decisions i l'ampliació dels límits de la democràcia representativa (Arnstein 1969). Però és un principi complex i ampli amb múltiples definicions, objectius i procediments d'aplicació. Barreja des d'estratègies de consulta fins a pràctiques que fomentin el diàleg i el debat. Per tant, eines que van des d'*escoltar al ciutadà*, fins a la possibilitat d'obrir canals per fomentar la democràcia deliberativa.

Els documents europeus són molt ambigus a l'hora d'exposar què és participació i en quin moment s'ha de fer servir. És molt comú trobar els conceptes consulta, diàleg i debat dintre dels mateixos apartats, donant pas a una confusió dintre dels seus límits. També es difícil aclarir fins a quin punt són o no oberts els processos de consulta i quins són els paràmetres que ho determinen.

Es posa molt l'accent en la necessitat d'*escoltar* els ciutadans, convertint aquesta pràctica en una de les principals manifestacions de la participació pública. En aquest

sentit, la UE ha publicat un document amb normes mínimes per fer una consulta (COM(2002) 704 final), definint-les com:

La Comunicación define el término “consultas” como los procedimientos a través de los cuales la Comisión trata de obtener aportaciones de partes interesadas externas, para dar forma a la política, antes de la decisión de la Comisión. “Partes interesadas” son todos aquellos que desean participar en las consultas realizadas por la Comisión, ya se trate de organizaciones o de ciudadanos privados. (COM(2006) 194 final:12)

Planteja que els principis generals per les consultes són l'apertura, la participació, la responsabilitat, l'eficàcia i la coherència. En resum, els processos de consulta han de ser transparents, eficients i coherents. Podem veure un resum d'aquestes normes a la següent taula:

Taula 5.5: Normes mínimes pels processos de consulta de la UE

<p>A. Claridad del contenido del proceso de consulta “Todas las comunicaciones relativas a la consulta serán claras y concisas, e incluirán toda la información necesaria para facilitar las respuestas.”</p> <p>B. Grupos destinatarios de la consulta “A la hora de definir los grupos destinatarios en un proceso de consulta, la Comisión deberá asegurar que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones.”</p> <p>C. Publicación “La Comisión debería garantizar una publicidad adecuada dirigida a despertar la sensibilidad y debería adaptar sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias previstas. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas públicas abiertas deberían siempre publicarse en Internet y anunciarse en el “punto de acceso único.”</p> <p>D. Plazos para la participación “La Comisión debe dar suficiente tiempo para planificar y responder a las invitaciones y contribuciones por escrito. La Comisión debería esforzarse en conceder al menos 8 semanas para recibir respuestas a las consultas públicas por escrito, y un plazo de 20 días laborables para las reuniones.”</p> <p>E. Acuse de recibo e información de retorno “Se acusará recibo de las aportaciones. Los resultados de la consulta pública abierta se exhibirán en sitios web conectados con el punto de acceso único en Internet. [...] Las contribuciones a las consultas abiertas públicas se harán públicas en el punto de acceso único. Los resultados de otras formas de consulta, en la medida de lo posible, también se someterán a examen público en el punto de acceso único de Internet”.</p>

(Font: COM(2006) 194 final:16)

A partir de la formulació de les normes mínimes per a les consultes, la Comissió Europea ha creat la pàgina web *Tu voz en Europa*²⁷ on es poden trobar diferents

²⁷ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm (Consultada 25-05-2010)

consultes o fòrums de discussió sobre diversos temes relacionats amb la Unió. En aquesta pàgina es distingeix entre:

- **Consultes:** tenen com objectiu recollir les aportacions dels representants de les administracions locals i regionals, les organitzacions de la societat civil, les empreses i associacions de empreses, els experts i els ciutadans individuals sobre determinats temes en procés de regulació.
- **Debats:** discussions obertes sobre la direcció i el futur d'Europa a través de diversos fòrums oberts.

D'altra banda, a partir del relançament de l'Estratègia de Lisboa s'han desenvolupat altres projectes participatius més ambiciosos que utilitzen les noves tecnologies com a suport per facilitar l'accés dels interlocutors:

- **Plan D: Democràcia, Diàleg i Debat**²⁸ (2005): l'objectiu era obrir un debat públic a cada país membre sobre el futur de la UE.
- **Debate Europe**²⁹ (2008): fòrum online on la gent pot expressar les seves opinions sobre determinats temes.
- **Iniciativa Ciutadana Europea**³⁰ (2009): permet als ciutadans suggerir a la Comissió una proposta legislativa sobre qualsevol qüestió del seu interès si aconsegueixen reunir un milió de signatures d'un nombre *significatiu* d'estats. Però encara està en procés de consulta pública. S'ha obert una consulta pública per recollir els punts de vista sobre el funcionament d'aquest dret ja que, per exemple, s'ha d'acabar de decidir el nombre mínim d'estats d'on han de procedir les signatures o el nombre mínim de signatures per estat membre. La consulta es va tancar el 31 de gener de 2010.

²⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/a30000_en.htm (Consultada: 28-05-2010)

²⁹ http://ec.europa.eu/archives/debateurope/index_es.htm (consultada: 28-05-2010)

³⁰ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_es.htm (consultada: 28-05-2010)

Malgrat tot, les fronteres entre les diferents pràctiques que fan referència a la participació són molt confuses. La Comissió apel·la a la participació des de les consultes (encara que siguin tancades a uns grups específics) fins a l'obertura de fòrums de discussió a la xarxa. Les noves tecnologies es converteixen en una eina que justifica la capacitat de participació per si mateixes, com si fossin la solució en lloc de, simplement, el suport.

La utilització d'estratègies participatives oscil·la entre el mateix principi d'*integració* i la voluntat de captar l'opinió dels europeus sobre determinats temes. La barreja entre principis i objectius afegeix més confusió entre els termes.

El funcionament de totes aquestes iniciatives de participació creen molts més dubtes que certeses. Cadascuna d'elles està oberta a la participació de diferents actors (sector privat, públic o ciutadans), però no sempre a tots, ni als mateixos. Tampoc existeix un accés ampli a la documentació de treball, als llistats dels participants en cadascuna de les accions, o als processos de selecció dels mateixos. Tot això ens planteja un conjunt de preguntes amb una resposta molt complicada: Qui participa? En quins termes? Quan i per què? Quins temes es prioritzen?

Per exemple, el problema fonamental no està tant en com es participa, sinó en qui participa, quan i amb quin objectiu. Qui decideix quan surt un tema a consulta pública i quins són els actors que poden participar no són temes que no queden clars dintre de la documentació. La UE usa la participació de forma erràtica i no com a norma general, malgrat els seus esforços en definir què és i com utilitzar-la. No tots els procediments són semblants, no tots utilitzen els mateixos suports i no tots tenen el mateix pes en la presa de decisions de la UE.

Malgrat tota aquesta confusió, la participació acaba convertint-se en una justificació de les decisions adoptades o dels temes prioritaris. En el vocabulari de la UE, invocar el diàleg i la integració legitima el sistema de presa de decisions, però a la vegada amaga les intencions estratègiques, els objectius i les necessitats contradictòries de la UE com a institució complexa.

4) Conèixer l'opinió pública europea

L'últim concepte que s'ha afegit a aquesta llista de principis rectors de la Política comunicativa de la UE és, curiosament, el que probablement hauria d'haver estat el primer de tots: l'opinió pública europea.

El desenvolupament inicial de la UE com a estructura econòmica i, posteriorment, com a unitat política ha llastrat els plantejaments més socials d'aquesta institució. Malgrat tot, un dels objectius estratègics de la nova *DG Communication* és accedir a l'opinió pública europea per poder-la considerar com una esfera amb entitat pròpia i obrir el debat sobre què és Europa (DG Communication, AAR 2008:4). La construcció d'una opinió pública europea, per damunt de les diferències nacionals, religioses o polítiques, donaria entitat i consistència a la construcció d'Europa com a ens en sí mateix.

A la nova Política europea de comunicació s'afegeix explícitament la necessitat de conèixer l'opinió pública europea per tal d'anticipar i comprendre les seves tendències i enfocaments, així com per consolidar la seva legitimitat:

Es esencial medir la opinión pública para saber qué piensan los europeos y qué esperan de la UE. Las encuestas Eurobarómetro ayudan a analizar las expectativas del público en distintos ámbitos políticos, a evaluar la incidencia de las políticas y a identificar las preocupaciones de los ciudadanos y sus percepciones, a fin de mejorar la elaboración de políticas y la comunicación. (COM(2007) 568 final:13)

La mesura de l'opinió dels ciutadans europeus permetria a la UE definir, o justificar, polítiques d'actuació. De forma ideal es vol trencar la tendència a construir Europa a partir de la unió de diferents esferes públiques nacionals i aconseguir una esfera pública europea. Aquesta ha de servir per debatre temes *europeus*. D'altra banda, es vol incloure la dimensió europea en els debats nacionals.

Per construir aquesta esfera pública europea es reclama la col·laboració dels governs nacionals, regionals i locals, i de les organitzacions socials. Això implica trencar amb les separacions polítiques tradicionals i fer veure la importància de les decisions preses a la UE i la seva influència sobre el conjunt.

El concepte de *partnership* (col·laboració) s'ha convertit en central en la cerca d'aquest objectiu. La UE reclama la col·laboració dels governs nacionals, regionals i locals, els

partits polítics i les organitzacions socials. El propòsit final és convertir la idea d'Europa en un contingut comú que permeti construir un sentiment particular.

La Unió Europea desplega diverses eines per captar (o representar) l'opinió pública europea, entre les més tradicionals i potents trobem l'Eurobaròmetre. La preocupació per la imatge de la UE i la comunicació amb els seus ciutadans és una constant, encara que mai ha rebut tanta atenció com en l'actualitat. Des dels primers Eurobaròmetres (Standard EB 1, 1974) existeix una pregunta fixa en relació als nivells d'informació sobre, en aquells temps, la Comunitat Europea. Aquesta qüestió s'ha repetit durant els trenta-cinc anys d'eurobaròmetres, donant resultats molt negatius per a les polítiques comunicatives europees. Aquest sentiment de desafecció continua molt vigent en la primera dècada del segle XXI:

Europeans feel that their compatriots are not particularly well informed about European political affairs. Barely two out of ten Europeans consider that their compatriots are “very well” or “fairly well” informed about European political affairs (18%), i.e. 4 percentage points less than in spring 2007. (Standard EB 68, 2007:160)

Els Eurobaròmetres són principalment estudis quantitius estadístics, però recentment s'estan començant a promoure estudis qualitius. També es potencia la recerca independent mitjançant fons europeus i els processos de participació serveixen per copsar les preocupacions i les opinions dels ciutadans europeus. Tot plegat però, donant per descomptat que existeix un principi constitutiu indiscutible. Aquest parteix del supòsit que hi ha una opinió pública i una esfera pública europea. La problemàtica de l'esfera pública a Europa és que està conformada per un conjunt heterogeni d'esferes d'opinió. La mateixa UE reconeix que l'opinió pública europea és complexa i diversa, però a la vegada atorga a l'Eurobaròmetre una capacitat de representar-la que ratlla la ingenuïtat.

Les tècniques per arribar a l'opinió pública es converteixen per la UE en la manera de comunicar-se amb els ciutadans. Es confon la construcció de l'opinió pública europea a través de les eines de consulta amb la voluntat real dels ciutadans europeus, molt més diversa i complexa. Són eines institucionals i funcionals de construcció de l'opinió pública que diuen més sobre qui les posa en marxa que sobre l'objecte d'estudi final. Els temes prioritzats i la redacció de les preguntes, per exemple, pot servir-nos per

resseguir els interessos i preocupacions de la UE, encara que estiguin plantejats per representar les inquietuds del públic.

El principi de *participació* representat per les consultes acaba convertint-se en una manera més d'accedir a aquesta opinió pública. D'aquesta manera perd la seva lògica d'obrir camins per integrar als actors a la presa de decisions i es converteix únicament en un termòmetre de les opinions de les comunitats consultades.

En definitiva, la Unió Europea ha recuperat el principi de l'opinió pública europea com un esglau més dintre de l'espiral per donar solucions als seus problemes comunicatius, quan havia de ser el punt de partida d'aquest procés. Els intents d'arribar a l'esfera pública europea es converteixen en una eina per aconseguir legitimitat, tant per les decisions preses, com per l'existència de la mateixa UE. Els usos instrumentals de la construcció de l'opinió pública fan perdre la lògica constitutiva que aquesta hauria de tenir a l'hora de plantejar les polítiques a emprendre.

A partir de la selecció i anàlisi dels quatre principis comunicatius de la Política europea hem pogut aprofundir en la vertebració i construcció d'aquest projecte polític sempre en construcció.

La Política comunicativa és una resposta a la complexitat de les societats actuals i a les crisis de legitimitat i confiança de la pròpia UE. La seva existència demostra el gir comunicatiu que la UE ha fet durant els últims anys. Però la confusió entre termes i la manca de concreció mostra, d'altra banda, la manca de reflexió en una mena de fugida cap endavant: cada principi surt del fracàs de l'anterior. Existeix una barreja de bones intencions, cerca d'objectius estratègics i necessitat de solucionar els problemes i fracassos de la UE. Els principis comunicatius es plantegen com una guia de *bones pràctiques* sovint massa àmplies i de molt difícil aplicació.

La tecnologia es converteix en un factor transversal que recolza aquesta Política, però com una solució en sí mateixa, sense un plantejament crític dels seus límits i oportunitats. Internet es transforma en una eina de primer ordre per poder donar sortida a les necessitats comunicatives de la UE. L'excusa d'arribar a un major públic i el baix

cost de les actuacions fa que la xarxa sigui el principal suport pels continguts relacionats amb Europa. Des de noves pàgines web temàtiques amb informació i documentació específica fins a projectes de consulta ciutadana, la Unió Europea troba a la xarxa el lloc perfecte per fer-se pública i construir la seva identitat, o si més no, exercitar la seva representació.

Per tant, ens trobem amb una cruïlla de difícil solució. Per un cantó la Unió Europea ha apostat clarament per constituir-se en una *comunitat de comunicació* mitjançant el reforçament institucional de la seva Política comunicativa. Ha potenciat el paper de la DG COMM i ha desenvolupat tot un seguit de guies per dirigir les seves actuacions, representades principalment pel Llibre Blanc sobre una política europea de comunicació. D'altra banda, aquesta Política no s'ha desenvolupat de forma clara i homogènia, generant confusió tant en la definició dels conceptes, com en els seus objectius finals. Per la Unió Europea la comunicació passa a ser l'objectiu i l'eina, el problema i la solució:

So, the strategy behind the implementation of the institutional policy is not generally considered clear or well defined; it lacks a vision of the concrete aims, themes and priorities that need to be communicated. This can be interpreted as the result of the 'European Commission's **schizophrenic approach to Communication**' (...). (Bee & Bozzini, 2010:93) (negreta afegida)

La comunicació és l'objectiu a l'hora de millorar les relacions de la UE amb la resta d'actors, però a la vegada és l'eina instrumental per assolir els seus propòsits estratègics. Existeix el desig de crear una Política de comunicació coherent i oberta, però a la vegada existeixen llums i ombres que obren dubtes sobre la possibilitat de que sigui estable, transparent i simètrica. La manca de concreció deixa a la comunicació entre dues aigües, en les que es prioritza més els seu aspecte instrumentals que constitutiu.

Tot aquest desplegament comunicatiu també s'ha fet present en les polítiques de comunicació de risc. La gestió política del risc a través de la governança és el marc institucional on situar les polítiques per la seva comunicació. Per tant, una vegada localitzats i analitzats críticament els principis generals de la comunicació a la UE anem a veure la seva aplicació al risc dintre de les seves polítiques específiques.

5.2 Les polítiques de comunicació de risc de la UE: les *polícies*

La configuració de la Unió Europea com a *comunitat de comunicació* a partir de la publicació del *Llibre Blanc de la governança* i, sobretot, a partir del 2005 amb el relançament de l'Estratègia de Lisboa, obre un nou escenari per l'aplicació de les polítiques comunicatives comunitàries.

La nostra pregunta és si aquesta evolució també es fa evident en la constitució de la UE com a *comunitat de comunicació de risc* a través de les seves polítiques. Hem de recordar que a la vegada que s'establien els paràmetres de la governança va aparèixer la *governança del risc* amb la qual s'entronca estretament.

Els principis rectors de la comunicació a la UE tenen també els seus orígens en el reconeixement de la comunicació de risc cada vegada més com una part integral de la seva gestió. Encara que de manera molt diferent, la informació o la participació formen part de les primeres aproximacions comunicatives als riscos nuclear i químic. De fet, acaben convertint-se en parts de la Política comunicativa de la UE. Per tant, fins a quin punt la governança del risc ha modificat els riscos específics? La Política ha modificat les polítiques o viceversa?

A aquest procés, i en paral·lel, hem d'afegir el paper del canvi climàtic com a possible factor de canvi i transformació. L'evolució de la UE com a *comunitat de comunicació* i, a la vegada, com a *comunitat de comunicació de risc* s'ha produït al mateix temps que el canvi climàtic es filtrava en totes les polítiques europees. Fins a quin punt les polítiques del canvi climàtic han tingut la capacitat de modificar la resta de polítiques de la Unió? I, més encara, fins a quin punt aquest risc ha arribat a transformar la mateixa Política o arquitectura institucional de la UE?

Per tant, l'anàlisi sincrònica que proposem ens permetrà constatar l'evolució durant els últims 10 anys de les polítiques de comunicació dels riscos nuclear, químic i canvi climàtic. Uns anys en els què, com hem vist, la UE s'explicita com a *comunitat de comunicació* i a la vegada insereix transversalment el canvi climàtic en les seves polítiques.

Les polítiques de gestió i comunicació del risc de la UE han variat considerablement a partir de principis del segle XXI i, per tant, ens aturarem a veure quines han estat les dinàmiques específiques i cap a on s'han dirigit en cadascun dels casos. Aquesta anàlisi ens permetrà veure quina ha estat l'evolució en cadascun dels riscos a través d'aprofundir en les característiques de la Unió com a *comunitat de comunicació de risc*. Per fer-ho comptem també amb el complement contextual que ha suposat resseguir diacrònicament tant el risc nuclear com el risc químic.

En aquest sentit volem saber com s'estructura la UE com a comunitat al voltant del canvi climàtic (o sigui, *amb qui* estructura les seves relacions prioritàries) i si ha variat en relació als riscos nuclear i químic. D'altra banda, ens interessa estudiar les seves mediacions a partir de l'aplicació específica dels principis generals de la Política comunicativa (el *com* particular en cadascun dels riscos). Quin nivell de coordinació existeix entre l'emergent Política comunicativa de la UE i les seves polítiques? Existeix una relació entre la política (els principis rectors) i les polítiques de comunicació o trobem diferències?

Per tant, l'anàlisi sincrònica que estem a punt de començar s'organitzarà al voltant de la cerca de respostes per tots aquests interrogants.

5.2.1 El canvi climàtic: un nou marc per la comunicació de risc

Anem a veure com s'han desenvolupat les polítiques comunicatives de la Unió Europea al voltant del canvi climàtic. En un primer apartat desgranarem els orígens de la seva gestió global i com s'ha inserit la UE com a comunitat específica. No posem l'accent en fer una història del canvi climàtic, però necessitem explicar el context per poder entendre com s'han anat posicionant cada vegada més com un factor explicatiu del món actual.

Aquest primer apartat abastarà fins a la signatura del protocol de Kyoto al 1997 i el llançament del Primer Programa Europeu sobre el canvi climàtic al 2000. Aquest dos esdeveniments representen un canvi clar en el posicionament europeu. A partir d'aquest punt d'inflexió passarem a l'anàlisi sincrònica de les polítiques comunicatives sobre el canvi climàtic durant els últims 10 anys.

5.2.1.1 Orígens i context de la gestió comunicativa europea del canvi climàtic

El canvi climàtic és un risc que compleix totes les característiques dels riscos *sistèmics emergents* representatius de la societat del risc global. La seva definició demostra la complexitat i ambigüitat del repte en aproximar-s'hi:

Cambio climático

Variación del estado del *clima* identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales, a *forzamientos externos* o a cambios *antropógenos* persistentes de la composición de la *atmósfera* o del *uso de la tierra*. La *Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) de las Naciones Unidas*, en su Artículo 1, define el cambio climático como “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. La CMCC diferencia, pues, entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales. (IPCC, 2007:77)

El canvi climàtic fa referència inicialment a la variabilitat del clima en llargs períodes de temps, sense especificar una causa única o uns efectes perniciosos. Es transforma en risc sistèmic quan aquesta variació es definida com una amenaça global derivada de l'acció de l'home. O sigui, quan són les interferències antropogèniques les que augmenten la variabilitat del clima i aquesta es manifesta afectant els diferents sistemes que estructurin l'organització de les nostres societats.

La profunditat temàtica del canvi climàtic va començar inicialment com un assumpte circumscribit en l'esfera científica. Durant segle XIX els estudiosos van descobrir l'efecte del CO₂ en l'escalfament de la terra. Al 1896, el científic suec Arrhenius inclourà la possibilitat de tenir en compte la intervenció humana en la producció de CO₂ extra. A partir d'aquest moment, l'escalfament de la terra s'ha convertit en un tema d'estudi per al coneixement expert.

Les primeres dades científiques sobre l'augment a un ritme anormal de les concentracions de CO₂ daten de 1958 a Anglaterra. A finals dels anys 70 diversos estudis demostraven que els nivells estaven augmentant en una proporció desconeguda fins aleshores. Partint d'aquestes evidències, els científics van començar a cridar l'atenció dels responsables polítics davant del que ells consideraven una amenaça mundial creixent.

Al 1979 les Nacions Unides van promoure la primera *World Climate Conference* a Ginebra, però els participants van ser majoritàriament científics i va atraure molt poc l'atenció dels polítics. Serà durant la dècada dels 80 quan el tema passa a ser d'interès governamental. Posteriorment, el canvi climàtic va atraure l'atenció dels mitjans quan el sistema polític el va assumir com un tema propi (Carvalho, 2007; Brossard *et al.*, 2004)³¹. Aquest efecte de *politització* anterior a la *mediatització* no és específic del canvi climàtic i sovint es reproduïx en assumptes d'una certa complexitat que tenen els seus orígens en el camp de la ciència.

L'acció dels polítics a mitjans dels anys 80 va fer canviar d'esfera el tema del canvi climàtic, arrossegant de pas l'atenció dels mitjans de comunicació. Diverses representacions de l'atenció política al 1988 com el discurs de la Primera Ministra Margaret Thatcher, la Conferència de Toronto sobre canvis a l'atmosfera i, sobretot, la convocatòria de l'IPCC van esdevenir temes d'interès per als mitjans de comunicació.

Al 1988 es va celebrar a Toronto la Conferència Mundial sobre canvis a l'Atmosfera convocada per l'Organització Meteorològica Mundial (OMM) i el Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA). Fou la primera reunió d'alt nivell on científics i polítics van discutir sobre les mesures a prendre en la lluita contra el canvi climàtic. Per primera vegada es plantejava la recomanació als països desenvolupats de reduir les emissions de CO₂ en un 20% entre 1988 i 2005. És el que es coneixen com a *objectius de Toronto*. Aquesta reunió va ser crucial per a la creació del Panell Intergovernamental sobre el Canvi Climàtic (o *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC).

Entre les funcions de l'IPCC s'estipulaven: analitzar la informació científica disponible sobre el tema, avaluar les possibles conseqüències i formular-ne respostes. El seu principal paper és donar assessorament científic fidedigne a les polítiques davant del canvi climàtic, especialment a la Conferència de les Parts de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (UNFCCC) creada al 1992 i des de llavors principal organisme internacional de coordinació de la lluita contra el canvi climàtic. L'IPCC està format per tres grups de treball i un grup especial:

³¹ Veure apartat 3.3.2 d'aquest mateix treball.

- El Grup de Treball I avalua els aspectes científics del sistema climàtic i el canvi climàtic.
- El Grup de Treball II avalua la vulnerabilitat dels sistemes socioeconòmics i naturals vers el canvi climàtic i quines possibilitats d'adaptació existeixen.
- El Grup de Treball III avalua les possibilitats de limitar les emissions de gasos hivernacle i d'atenuar els efectes sobre el canvi climàtic.
- L'Equip especial sobre els inventaris nacionals de gasos d'efecte hivernacle s'encarrega del programa del propi IPCC per inventariar aquests gasos.

L'IPCC està encarregat de redactar informes d'avaluació de l'estat de la qüestió sobre els avanços científics i tècnics en el mesurament i resposta davant de l'escalfament global i sobre temes específics relacionats (atrapar i emmagatzemar CO₂ o les font d'aigua, per exemple). Els principals documents de treball són els informes d'avaluació dels quals se n'han publicat quatre (1990, 1995, 2001 i 2007). Aquests informes es realitzen a través de l'escrutini per part de revisors experts de la literatura científica produïda durant els últims anys.

En aquests documents s'han hagut de prendre decisions lingüístiques per descriure les incerteses de les dades recollides. Per exemple, quan les avaluacions parlen de dades qualitatives es descriuen el volum i qualitat de les evidències i el nivell de concordança entre els treballs analitzats amb termes com: *nivell de coincidència alt*, *evidència abundant*, *nivell de coincidència mig*, *nivell d'evidència mig*, etc. Quan la incertesa té a veure amb dades quantitatives el criteri utilitzat són els nivells de confiança sobre si determinada conclusió és correcta expressats com: *grau de confiança molt alt* (un mínim de 9 sobre 10); *grau de confiança alt* (al voltant del 8 sobre 10); *grau de confiança mig* (al voltant del 5 sobre 10); *grau de confiança baix* (un 2 sobre 10); i *grau de confiança molt baix* (menys d'1 sobre 10). Finalment, quan la incertesa es centra en un desenllaç s'utilitzen trams de probabilitats basats en les previsions fetes a partir de models i s'expressen com: *virtualment cert* (>99%); *extremadament probable* (>95%); *molt probable* (>90%); *probable* (>66%); *més probable que improbable* (>50%);

aproximadament tant probable com improbable (entre el 33% i el 66%); improbable (<33%); molt improbable (<10%); extremadament improbable (<5%); i excepcionalment improbable (<1%) (IPCC, 2007). Aquestes escales mètriques calculen l'operativitat del risc i el situen fora de qualsevol significat social, polític, econòmic i comunicatiu associat.

L'IPCC s'ha convertit en el fòrum on es representa el consens científic sobre les causes i l'avançament del canvi climàtic. El seus documents han servit per fonamentar moltes de les polítiques i actuacions preses pels governs. Els informes de l'IPCC s'han convertit en la constatació científica de l'existència del canvi climàtic i del paper dels éssers humans en la seva acceleració. Per exemple, els documents polítics europeus sempre fan referència a l'evidència científica que ofereixen els informes d'aquesta organització:

Los datos científicos analizados por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (GIEC) aportan a la comunidad internacional tres conclusiones alarmantes: en primer lugar, el cambio climático está produciéndose; en segundo lugar, la reciente aceleración en el cambio climático es resultado de la actividad humana que lleva a la emisión de gases de efecto invernadero en el medio ambiente; y, en tercer lugar, la mayor parte de las regiones del mundo, y especialmente las del mundo en desarrollo, se verán afectadas cada vez más por el cambio climático (COM(2007) 540 final:2).

El llenguatge i les dades científiques s'incorporen al llenguatge polític, convertint-se en la legitimació i justificació de les mesures a prendre:

El cambio climático es una realidad. A lo largo del siglo XX, la temperatura media mundial ha aumentado en 0,6 °C aproximadamente, y la temperatura media en Europa en más de 0,9 °C. A nivel planetario, los diez años más cálidos que se han registrado son posteriores a 1991. Las concentraciones de gases de invernadero son mayores ahora de lo que lo han sido en los pasados 450 000 años, y la previsión es que sigan aumentando.

Existe un amplísimo consenso entre los científicos en que la causa de todo ello son las emisiones de gases de invernadero producidas por la actividad humana. A causa de los efectos retardados sobre el sistema climático, las emisiones del pasado producirán un aumento adicional de la temperatura durante el siglo XXI, y además se espera que las emisiones sigan incrementándose en las próximas décadas. En consecuencia, se prevé que para el año 2100 las temperaturas aumenten entre 1,4 y 5,8 °C (con respecto a las temperaturas de 1990) en el mundo y entre 2,0 y 6,3 °C en Europa. (COM (2005) 35 final:2)

Es demostra una interdependència de la UE vers aquest organisme mundial de científics. D'altra banda, les dades de l'IPCC han estat discutides per grups de científics que defensen la possibilitat que el canvi climàtic actual sigui part dels processos naturals de la terra i neguen l'impacte dels éssers humans en aquests processos. Aquest

negacionisme tanmateix ha perdut empena i en el context de la UE ha estat força marginal a diferència d'allò que s'ha produït en altres zones del món com els Estats Units.

El primer informe d'avaluació de l'IPCC va servir d'evidència científica per demostrar l'impacte de l'acció de l'home en l'escalfament global. D'aquesta manera va servir de suport per redactar la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (o *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC)³², redactada a la Cimera de Rio de Janeiro al 1992, encara que va ser adoptada oficialment al 1994 a una nova reunió realitzada a New York. En un primer moment la van signar 50 països i la Unió Europea.

La Convenció de les Nacions Unides està pensada per generar un marc general de coordinació dels esforços internacionals en la lluita contra el canvi climàtic. Els seus objectius es centren en establir les concentracions de gasos d'efecte hivernacle de tal manera que els ecosistemes, la producció alimentària i el desenvolupament econòmic dels països no es vegin afectats. El seu document ha consolidat internacionalment la definició de canvi climàtic com a: *dangerous anthropogenic interference with the climate system* (article 2 del UNFCCC).

La Conferència de les Parts és la màxima autoritat de la Convenció, amb capacitat per avaluar l'estat del canvi climàtic i amb capacitat de decisió. Està formada per tots els països que són membres de la Convenció, o sigui, Parts (actualment 192). La CP es reuneix tots els anys, a no ser que es decideixi el contrari, i treballa conjuntament amb el Panell Intergovernamental del Canvi Climàtic (IPCC).

Té dos organismes subsidiaris permanents: L'Òrgan Subsidiari d'Assessorament Científic i Tecnològic (OSACT) i l'Òrgan Subsidiari d'Execució (OSE). El primer s'encarrega de donar assessorament sobre qüestions científiques, tecnològiques i metodològiques com, per exemple, el desenvolupament i transferència de tecnologies que no afecten el medi ambient. L'OSE s'encarrega de les qüestions tècniques relatives

³² Pàgina web del UNFCCC: http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php Text de la convenció: http://www2.onep.go.th/CDM/en/UNFCCCText_Eng.pdf (Consultades: 23-01-2010)

a l'aplicació de la Convenció com l'anàlisi dels informes nacionals o dels inventaris d'emissió presentats per cadascuna de les parts.

Fins a data d'avui, s'han celebrat 15 Conferències de les Parts (veure taula 5.4). La sisena conferència consta de dues sessions amb motiu de la manca d'acords amb què va finalitzar la celebrada a La Haia. En aquesta reunió es van fer manifestes les diferències entre els Estats Units i la Unió Europea sobre l'aplicació del protocol. La Conferència de Bonn va cloure amb un acord del que es varen despenjar els Estats Units.

Taula 5.6: Relació de Conferències de les Parts de la UNFCCC

Conferència	Any	Ciutat	Conferència	Any	Ciutat
COP-1	1995	Berlin	COP-8	2002	Nova Delhi
COP-2	1996	Ginebra	COP-9	2003	Milà
COP-3	1997	Kyoto	COP-10	2004	Buenos Aires
COP-4	1998	Buenos Aires	COP-11	2005	Montreal
COP-5	1999	Bonn	COP-12	2006	Nairobi
COP-6	2000	La Haia	COP-13	2007	Bali
COP-6 "bis"	2001	Bonn	COP-14	2008	Poznan
COP-7	2001	Marrakech	COP-15	2009	Copenhaguen

(Font: realització pròpia)

De totes les Conferències de les Parts de la UNFCCC la de Kyoto de 1997 és una de les que més impacte mediàtic, polític i social ha tingut. El concepte *Protocol de Kyoto* s'ha convertit en una metàfora de les mesures necessàries a adoptar per mitigar el canvi climàtic. Kyoto, com a símbol i marc discursiu, va ser la representació mundial del consens (i del dissens) de la lluita global contra el canvi climàtic. Però a la vegada va servir per tornar a posar-lo en l'agenda pública i mediàtica. L'interès dels mitjans de comunicació havia decaïgut després de finals dels 80 i, sobretot, dels efectes de la Cimera de Rio.

La conferència de Kyoto acapara l'atenció dels mitjans i després queda conformada com una oportunitat discursiva simbòlica, equivalència de governança del canvi climàtic i de les mesures mitigadores. Es converteix discursivament en l'oportunitat mundial d'arribar a un acord per establir mesures que limitin el canvi climàtic. Es converteix, a nivell simbòlic, en l'única opció possible. Passa a ser un joc entre qui l'accepta i qui no. No es coneixen les mesures específiques, però és converteix en un argument recurrent en el quals conflueixen les representacions discursives més remarcables.

La política sobre el canvi climàtic estarà dominada pel marc creat pel protocol de Kyoto. En molts casos s'entén com l'única alternativa possible de creació i aplicació de les mesures per mitigar el canvi climàtic (Kane & Shogren 2000, pág.75). Malgrat tot, la signatura i redacció final d'aquest protocol s'allargarà sense assolir la implicació de països tant capdavanters i rellevants en l'escenari internacional com els Estats Units o la Xina.

Des de la consideració del canvi climàtic com un risc, s'han desenvolupat dos tipus de polítiques a adoptar: mitigació i adaptació.

Ante el cambio climático, se requieren dos tipos de respuestas: en primer lugar, es importante reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), para lo cual deben adoptarse medidas de «mitigación»; en segundo lugar, hay que actuar para hacer frente a sus impactos inevitables, es decir, tomar medidas de «adaptación». (COM(2009) 147 final:3)

Les mesures de mitigació impliquen que quelcom es pot fer per *reduir* el canvi climàtic i, fins i tot, per evitar-lo. El protocol de Kyoto és la gran representació de les mesures mitigadores centrant l'atenció en objectius relacionats amb la reducció d'emissions.

Mitigación

Cambios y reemplazos tecnológicos que reducen el insumo de recursos y las emisiones por unidad de producción. Aunque hay varias políticas sociales, económicas y tecnológicas que reducirían las emisiones, la mitigación, referida al *cambio climático*, es la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de *gases de efecto invernadero* y a potenciar los *sumideros*. (IPCC, 2007:84)

L'altra vessant de les polítiques sobre el canvi climàtic és el d'*adaptació*, no entesa com *adaptar* les activitats per lluitar contra el canvi climàtic, sinó modificar o ajustar els sistemes polític, econòmic o social davant dels efectes del canvi climàtic.

Adaptación

Iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un *cambio climático*. Existen diferentes tipos de adaptación; por ejemplo: *preventiva y reactiva, privada y pública, y autónoma y planificada*. Algunos ejemplos de adaptación son la construcción de diques fluviales o costeros, la sustitución de plantas sensibles al choque térmico por otras más resistentes, etc. (IPCC, 2007:76)

La idea d'adaptació parteix del convenciment inequívoc segons el qual el canvi climàtic és un fet i que les nostres societats ja s'estan veient afectades pels seus impactes. Malgrat que el concepte d'adaptació ja és central en la UNFCCC, a Kyoto es va obviar i

durant un temps ha anat separat discursivament de les mesures de mitigació tot i ser plenament complementaris.

Així, en un primer moment, els acords internacionals es van centrar en les mesures mitigadores, mentre que l'adaptació va passar a ser un tema intern, fins i tot privat. Són els diferents sectors econòmics els que endeguen mesures per reduir els riscos del canvi climàtic. Per exemple, els pagesos canvien les seves varietats de conreus, o a les zones costeres es modifiquen les infraestructures.

L'adaptació s'ha convertit en el principi prioritari a partir de la incapacitat per arribar a un acord internacional per reduir les emissions de CO₂ i de reduir uns efectes que per molts ja són inevitables. Les polítiques de mitigació no han estat suficients davant de les evidències científiques sobre el canvi climàtic. El fracàs de la cimera de Copenhaguen és un clar exemple de les disparitats internacionals existents sobre aquest tema.

Molts autors consideren que la distinció entre aquests dos tipus de polítiques és artificial i poc operativa, i que es necessària una combinació d'ambdues (Kane & Shogren, 2000; Smith *et al.*, 2000). Això, juntament amb el fracàs dels acords internacionals sobre les mesures de mitigació i les evidències científiques de l'avançament del canvi climàtic fan resituar els discursos polítics cap a l'adopció implícita del concepte d'adaptació.

El tema de les polítiques sobre el canvi climàtic porta afegit el dels costos econòmics que se'n deriven. Un punt d'inflexió important és la publicació de l'informe *Stern* on s'afirma que la no aplicació de polítiques contra el canvi climàtic tindrà uns costos econòmics majors que la lluita per a combatre'l.

En octubre de 2006, el informe Stern puso de relieve que el mundo no tiene que elegir entre evitar el cambio climático y promover el crecimiento y el desarrollo. A largo plazo será mucho más costoso para la economía mundial no intervenir respecto del cambio climático que actuar ahora. Stern se detiene a detallar explícitamente el alto coste del cambio climático para los países más pobres e insta a la comunidad internacional a intervenir. (COM(2007) 540 final:3)

Gràcies a la importància de l'informe *Stern* (2006) el *frame* (marc discursiu dominant) dels costos econòmics pren un paper cabdal per impulsar la lluita contra el canvi climàtic:

Las pruebas disponibles en la actualidad muestran claramente que la inacción tendría unos costes abrumadores para la economía mundial: según el Informe Stern² podrían oscilar entre el 5% y el 20% del PIB mundial (COM (2008) 30 final:2)

La gestió internacional del canvi climàtic es planteja com un exemple de governança global (Pattberg & Stripple, 2007; Biermann *et al.*, 2009). Per un costat és un tema d'ordenació mundial i, per l'altra, implica l'actuació d'actors de molt diverses característiques i a tots els nivells. Aquesta idea trenca amb les estructures tradicionals d'actuació i posa en dubte temes com el poder, la representativitat, la legitimitat o la naturalesa de les relacions entre els diversos actors. El seu abast planetari reconfigura la comunicació de risc en uns termes fins ara desconeguts.

Però a la vegada és un exemple dels límits de la idea de governança global tal i com demostra la fragmentació existent en la gestió mundial del canvi climàtic. Aquesta fragmentació es veu reflectida en (Pattberg & Stripple, 2007:1-2):

- Una diversitat internacional d'estructures institucionals (*policies*) i aplicacions específiques de les polítiques (*polities*).
- Un mosaic divers d'actors (governos de països industrialitzats o en desenvolupament, sectors econòmics, experts o ONGs) els quals participen des de diversos enfocaments en les discussions sobre la gestió del canvi climàtic.
- Un conjunt de fòrums de discussió no sempre sincronitzats (per exemple, la Conferència de les Parts de la UNFCCC o les reunions del G8 i el G20).

Segons les aproximacions a la governança global, el cas del canvi climàtic es una confluència sinèrgica, cooperativa i conflictiva, totes a l'hora, de la governança global (Biermann *et al.*, 2009).

És en aquest context on la Unió Europea apareix com un actor d'actors o una comunitat de comunitats que intervé a diversos nivells (internament i internacionalment). A Europa, el tema del canvi climàtic es va portar davant de la Comissió al 1985, però no serà fins al 1988 quan es prengui major interès sobre el tema. Al juny de 1990, el

Consell Europeu celebrat a Dublín farà una crida a l'adopció de mesures per a la reducció de les emissions de gasos hivernacle i diversos països membres adoptaran mesures particulars.

Serà a partir de la celebració de la Cimera de la Terra al 1992 quan la UE comença a presentar-se a nivell internacional com a garant de la defensa del medi ambient, incloent la lluita contra el canvi climàtic. La Unió Europea, a partir d'aquest moment, es mostra internacionalment com el territori més implicat en els compromisos que puguin sorgir a la llum del protocol impulsat per l'ONU.

Malgrat tot, mentre la resposta inicial de la UE contra el canvi climàtic va començar a amb una sèrie de propostes molt ambicioses, es va veure suavitzada per una combinació de pressions polítiques i econòmiques:

- La incertesa de les connexions directes causa efecte entre diversos sectors i el canvi climàtic.
- La dificultat de crear mesures de reducció de les emissions equitatives entre els estats membres, més difícil encara degut als diversos nivells de desenvolupament econòmic, les emissions de CO₂ per càpita i les estructures energètiques diferents.
- Les preocupacions per la pèrdua de sobirania nacional.
- L'oposició de determinats sectors econòmics i grups de pressió.
- El fracàs a l'hora d'adoptar mesures de reducció de les emissions d'altres zones del món, sobretot dels EE.UU. (McCormick, 2001:283-284)

Malgrat aquests entrebancs interns i externs, el final del segle XX veurà la representació institucional del posicionament de la UE davant del canvi climàtic. Al 1997 signarà el protocol de Kyoto i al 2000 llançarà el primer *Programa Europeu sobre el canvi climàtic* (ECCP segons les seves sigles en anglès) (COM (2000) 88 final). Aquest programa és la primera gran aposta de la UE per convertir la lluita contra el canvi climàtic en un tema propi.

L'ECCP és un paquet de mesures que tenen com a objectiu mitigar l'impacte sobre el canvi climàtic limitant les emissions de CO₂ dintre del marc del protocol de Kyoto. Entre aquestes trobem el comerç d'emissions, la creació de taxes pels vehicles més contaminants o la promoció dels biodiesels. Des d'un punt de vista comunicatiu el focus es centra en la formació i l'educació dels ciutadans (COM (2000) 88 final:10), encara que s'invoca la participació com a eina per arribar a acords amb els múltiples actors sobre les mesures destinades a reduir les emissions.

Durant aquests primers anys podem parlar d'una etapa de definició del canvi climàtic i les seves polítiques, amb un important accent en la comunicació amb els experts. La UE fa un ús intensiu de les dades dels organismes científics, com l'IPCC, les quals serveixen per recolzar les seves decisions.

La UE ha utilitzat un ampli ventall de mediacions internes per implicar aquells actors més significatius dels sectors amb major impacte sobre el canvi climàtic. La informació, la transparència i la participació s'han convertit en els eixos de les polítiques comunicatives encaminades a crear una visió única del paper de la Unió davant d'aquest tema, ple de ramificacions.

La comunicació de la UE cap al públic es caracteritza per les intencions educatives i la conscienciació. La Unió cerca durant aquesta etapa aconseguir assolir els objectius de Kyoto mitjançant campanyes públiques d'informació sobre l'existència del canvi climàtic i la necessitat de les mesures d'estalvi energètic. La informació es situa com a element central per millorar el coneixement sobre el tema i sensibilitzar l'opinió pública i la resta d'actors interns.

The European Commission is committed to the principles of open government and provides a large amount of information to the public in a number of forms. Activities in these areas are focused on Public Awareness as most activities in Education and Training are at the Member State Level. The European Commission recognises the crucial importance of Education and Training and provides support in the form of networks and dissemination of good practice (SEC(2001) 2053:179)

Més enllà d'això, el canvi climàtic s'ha convertit en un nou marc de gestió que afecta a sectors molt diversos. Per tant, el posicionament estratègic inicial de la UE ha estat

possibilitar consensos interns que reforcin la política oficial davant del canvi climàtic amb la modificació de les polítiques sectorials.

La gestió política de la UE del canvi climàtic s'ha convertit en un tema central des de la Cimera de Río, malgrat que en aquests primers anys l'atenció ha estat força desigual. La veritable aposta de la UE per manifestar-se com a defensora de la lluita contra el canvi climàtic es produirà amb la ratificació del protocol de Kyoto, i amb el Primer Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic del 2000.

5.2.1.2 Les polítiques de la UE al segle XXI: de Kyoto a Copenhaguen

Les polítiques europees sobre el canvi climàtic inauguren el segle XXI amb el primer Programa Europeu sobre el canvi climàtic (COM(2000) 88 final). Aquest programa representa un primer conjunt de normes per mitigar el seu impacte seguint principalment les directrius establertes al protocol de Kyoto. A més a més, serveixen per institucionalitzar una àmplia xarxa de mediacions amb la resta d'actors interns i internacionals per tal de situar el tema a les agendes i construir una imatge *europea* al voltant de la lluita contra el canvi climàtic.

Aquest primer programa té una manifestació comunicativa clara en invocar els principis d'*informació, transparència i participació*. Les polítiques comunicatives d'aquesta primera etapa es centren en un primer moment en la informació, l'educació i la sensibilització de l'opinió pública a través de la difusió d'informació mitjançant les noves xarxes, com Internet, o els mitjans de comunicació tradicionals.

D'altra banda, entre els objectius d'aquest primer programa també trobem la voluntat d'assegurar la transparència de la política europea amb la cerca de cooperació en la disseminació d'informació amb altres actors com poden ser els mitjans, el sector privat i les ONGs (SEC(2001) 2053:179-182).

Però també es planteja l'us d'estratègies de participació en la cerca d'un ampli consens amb les comunitats internes per arribar a acords més amplis en les polítiques europees:

The ECCP has been working with stakeholders and with national experts in order to identify the building blocks for possible European-wide initiatives to implement the Kyoto commitment. There is a need to **develop common solutions to common problems that at the same time are able to find support among the different stakeholders**. The common element of the policies that will emerge from the ECCP will be the need to build strong links with all major relevant existing initiatives at EU level with strong climate change implications, particularly in the field of energy. (ECCP, Report 2001:157)

La participació es converteix en una eina per reunir i avaluar les propostes polítiques dels *stakeholders* més importants de sectors com el de l'energia, la indústria o el transport. Entre aquests interlocutors s'inclou també als governs nacionals, els diferents sectors privats o representants de les ONGs.

Aquest primer programa es desenvoluparà durant 5 anys, però el fracàs en l'aplicació del protocol de Kyoto obre noves vies d'actuació a la UE en la cerca d'un acord internacional i d'establir polítiques internes pròpies en diferents sectors i a diferents nivells.

A nivell intern, les polítiques del canvi climàtic depenen de la Direcció General de Medi Ambient però afecten a sectors tan diversos com el transport, l'energia, indústria i agrícola. D'aquesta manera, les polítiques de la UE sobre el canvi climàtic li permeten entrar en àmbits on els estats membres encara mantenen certa independència legislativa. La xarxa de mediacions en relació a aquest tema és molt àmplia justament per la necessitat d'arribar a tots aquests actors a nivells molt diferents (local, regional o nacional). És en aquest punt on les polítiques comunicatives sobre el canvi climàtic es fan més necessàries.

Aquest moment també coincideix amb els problemes interns de legitimitat de la pròpia UE després dels resultats negatius dels referèndums a la constitució europea a Holanda i França. El segon programa Europeu sobre el Canvi Climàtic (ECCP II) s'endega justament a partir del 2005, coincidint en el temps amb el gir de la UE envers un reforçament de les seves polítiques comunicatives. Per tant, la reformulació de les polítiques europees (el relançament de l'estratègia de Lisboa) i la incorporació de la comunicació es produeixen simultàniament a l'evolució de les relacionades amb el canvi climàtic.

A les tres àrees prioritàries heretades de l'estratègia de Lisboa inicial (recerca i innovació, modernització del mercat de treball i competitivitat econòmica) s'afegirà la d'energia/canvi climàtic. La connexió entre canvi climàtic, desenvolupament econòmic i eficiència energètica s'estableix com a prioritària. Es produeix inicialment fora de l'agenda de l'estratègia de Lisboa, però a l'any 2005 s'insereix en aquesta de forma substantiva:

The importance of addressing climate change and promoting a competitive, and efficient energy sector with particular attention for energy security has become apparent since 2005, but it is fair to say that decisions on these important matters, particularly the so-called 20-20-20 targets, were taken outside of the context of the Lisbon Strategy. Furthermore, as climate change, environmental and energy issues moved up the political agenda, and were formally integrated into the strategy and mainstreamed into EU policy making, the distinction between the Lisbon and Sustainable Development Strategies started to blur. (SEC(2010) 114 final:17)

Aquest segon programa ampliarà els objectius del primer, sobretot a nivell comunicatiu. Es continuarà posant l'accent en la participació dels diversos actors com, per exemple, amb la conferència d'*stakeholders* del 24 d'octubre de 2005, un fòrum on van participar membres dels governs estatals, la indústria, el sector del transport, les ONGs o del món acadèmic. Aquesta conferència va servir per establir els paràmetres del nou projecte.

La UE ha continuat modificant les seves legislacions per intentar complir els compromisos amb el tema de la mitigació per reduir les emissions de gasos, en comparació a les concentracions del 1990, en un 20% pel 2020 i fins un 50% pel 2050. Fins i tot, s'ha plantejat el compromís de reduccions molt més grans (COM(2008) 30 final). Malgrat tot, la Unió Europea ha anat derivant els seus discursos cap a l'adopció del concepte d'adaptació. El concepte apareix per primera vegada al II Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic on es crearà un grup de treball per avaluar els impactes i la possible adaptació davant del canvi climàtic.

A partir del 2007 es produeix un nou punt d'inflexió en el discurs de la UE. La Comissió i la Presidència situen el canvi climàtic com un tema estratègic de la seva agenda i la Unió comença a presentar-se com a líder internacional en la lluita contra el canvi climàtic. Europa es presenta com a alternativa en aquelles zones del món que adopten posicions més tèbies davant d'aquest problema.

El año 2007 fue decisivo para el clima y la política energética de la Unión Europea. Europa se mostró preparada para ejercer el liderazgo a escala mundial en asuntos tales como abordar el cambio climático, afrontar la ardua tarea de conseguir una energía segura, sostenible y competitiva, y convertir la economía europea en un modelo de desarrollo sostenible en el siglo XXI. (COM(2008) 30 final:2)

Al 2007 es publica el Llibre Verd per l'adaptació al canvi climàtic (COM(2007) 354 final) on es reconeix que, segons dades de l'IPCC, el canvi climàtic és una realitat i que és necessari prendre mesures per adaptar-se als seus efectes. D'aquesta manera, com un pas més, al 2009 la Comissió publica el Llibre Blanc de l'adaptació al canvi climàtic (COM(2009) 147 final) on es marca l'objectiu de reforçar la resistència dels països de la UE contra l'impacte inevitable del canvi climàtic.

No es renega de les mesures destinades a la mitigació, però es reconeixen com a necessàries totes aquelles destinades a adaptar-se a uns impactes, reconeguts com a segurs, en els diferents sectors econòmics i socials de la UE. D'altra banda, la publicació d'aquest llibre és una demostració de la importància que el canvi climàtic adopta dintre de l'estratègia global de la UE.

La Unió Europea es presenta com un territori líder en la lluita contra el canvi climàtic fins al punt, per exemple, de plantejar la creació d'una Aliança Mundial sobre el Canvi Climàtic amb els països en desenvolupament més vulnerables (COM(2007) 540 final). D'aquesta manera la UE ha reforçat el seu paper com a actor internacional, sobretot en vistes a la cimera de Copenhaguen del 2009, on s'hi va presentar amb una posició unificada.

La Comissió Europea ha fet un gran esforç per presentar la Unió Europea com un únic actor en la lluita contra el canvi climàtic, especialment amb la vista posada en la cimera de Copenhaguen. Una pregunta encara sense resposta és quins efectes tindrà la fallida de la posició europea en aquesta cimera. L'estratègia europea s'ha vist superada per les posicions menys implicades en aquest tema com poden ser les de la Xina o els Estats Units. Aquesta cimera ha obert un nou context que s'haurà de seguir amb atenció, tot i que ultrapassa els nostres objectius de recerca.

Sigui com sigui, els canvis en les polítiques europees es manifesten també en un major esforç comunicatiu. A partir d'aquest moment, el tema de l'energia i el canvi climàtic es

converteixen en estratègics per a la Comissió Europea i la comunicació en una eina per aconseguir els seus objectius. L'energia i el canvi climàtic són una de les tres prioritats comunicatives inter-institucionals de la UE segons l'*Annual Work Programme* de la *DG Communication* de la Comissió Europea per als anys 2008, 2009 i 2010. La Unió Europea desplega, a través de la Comissió, tota una nova i enfortida política comunicativa.

Com hem vist, la gestió del canvi climàtic ja havia generat diversos mecanismes de comunicació entre els actors institucionals. La complexitat dels aspectes relacionats amb el canvi climàtic i les polítiques adoptades ha obligat a la UE a fomentar mecanismes d'intercanvi d'informació entre els estats membres, la Unió Europea i la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (UNFCCC). D'aquesta manera, volen potenciar mesures per millorar l'intercanvi d'informació científica, tècnica i econòmica entre els estats membres (COM(2009) 147 final:8).

D'altra banda, la UE ha desplegat tot un conjunt de mesures comunicatives que es centren principalment en educar, ensinistrar i sensibilitzar al públic davant dels efectes del canvi climàtic i, cada vegada més, la necessitat d'assumir els costos derivats de les polítiques de mitigació i adaptació. Al segon Programa Europeu pel Canvi Climàtic s'afegeix específicament la necessitat de sensibilitzar a la població:

La concienciación del público debe fomentarse a través de un programa estratégico que sensibilice a la población general sobre la repercusión de sus actividades en el cambio climático, y en particular mediante la puesta en marcha de una campaña de sensibilización de alcance comunitario. (COM(2005) 35 final:11)

La Unió Europea va crear, des de la signatura del Conveni Marc de les Nacions Unides (UNFCCC), un document per informar sobre les accions desenvolupades a Europa en relació a la lluita contra el canvi climàtic. A dia d'avui la UE ha produït 5 d'aquests documents amb una periodicitat variable (1996, 1998, 2001, 2006 i 2009). En cadascun d'aquests informes hi ha un epígraf dedicat específicament a les polítiques europees d'educació, formació i sensibilització del públic.

Durant la majoria del temps les polítiques d'educació i sensibilització s'han anat desenvolupant de manera molt diversa, però sense una veritable política comunicativa

específica. Però durant els últims 5 anys la UE ha desenvolupat un conjunt molt ampli de mesures i pràctiques comunicatives en aquest sentit. Aquest augment es fa evident en l'últim informe (COM(2009) 1652 final) que fa un resum de les pràctiques desenvolupades des de 2005 fins a 2009. El gir cap a una política comunicativa més intensiva és evident davant de la bateria de pràctiques endegades.

Com a exemples tenim diverses campanyes i accions informatives fora i dintre de la xarxa. Una multiplicació esparsa d'accions populars, conferències i continguts a Internet sobre el canvi climàtic, la conscienciació mediambiental i els comportaments sostenibles. Entre algunes d'aquestes podem anomenar:

- *European mobility week*³³: activitat organitzada per tres xarxes de ciutats europees i recolzada pel *DG Environment* destinada a potenciar el transport urbà lliure d'emissions. Es desenvolupa des de l'any 2002, però ha anat guanyant en importància i, fins i tot, s'ha exportat a nivell internacional.
- *Green Week*³⁴: una conferència oberta a tots els sectors i organitzada pel *DG Environment* sobre la protecció del medi ambient, les bones pràctiques professionals i ciutadanes, i les possibles solucions.
- *Climate Action Campaign: Energy for a changing world*: un projecte liderat per la DG COMM i amb participació de 7 Direccions Generals més on es vol maximitzar l'impacte comunicatiu i assegurar la consistència i coordinació dels missatges. La comunicació es converteix en una prioritat a través de diverses campanyes digitals com *Click a tree*³⁵ o *EU action against climate change: Leading global action to 2020 and beyond*³⁶, o accions més públiques com la sèrie de concerts *Play to Stop. Europe for Climate*. L'element més visible i permanent és una pàgina web en diversos idiomes que conté informació sobre les mesures i polítiques de la UE amb consells per reduir l'impacte sobre el canvi climàtic³⁷.

³³ <http://www.mobilityweek.eu/> (consultada: 28-05-2010)

³⁴ <http://ec.europa.eu/environment/greenweek/> (consultada: 28-05-2010)

³⁵ <http://clickatree.europa.eu/> (consultada: 16-07-2010)

³⁶ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/brochures/post_2012_en.pdf (consultada: 28-05-2010)

³⁷ http://ec.europa.eu/climateaction/index_es.htm (consultada: 28-05-2010)

- La pàgina web *Change ¿Cómo puedes tú controlar el canvi climático?*³⁸: destinada a conscienciar els joves europeus sobre el problema del canvi climàtic i com els comportaments individuals poden ajudar a la seva mitigació.

Figura 5.1: Logotip de la campanya *Play to Stop. Europe for climate*



Figura 5.2: Campanya *EU action against climate change: Leading global action to 2020 and beyond*



³⁸ http://ec.europa.eu/environment/climat/campaign/index_es.htm (consultat, 28-05-2010)

Ens trobem amb una barreja de campanyes informatives i d'estratègies d'educació i sensibilització que entrecreuen els temes de medi ambient, sostenibilitat, energia i canvi climàtic. Malgrat la centralitat de la comunicació i el paper cada vegada més important de la *DG Communication*, les iniciatives parteixen de Direccions Generals diverses, principalment de la *DG Environment*. Curiosament, les pràctiques comunicatives no estan centralitzades i es reparteixen entre diferents departaments de la Comissió.

D'altra banda, el tema del canvi climàtic ha donat pas a diverses iniciatives relacionades amb la *participació*. El *DG Communication* ha generat, aprofitant les plataformes digitals, un fòrum de discussió ciutadana específicament centrat en el tema de l'energia i el canvi climàtic dintre del programa *Debate Europe* que ha durat fins al 28 de febrer de 2010³⁹. D'altra banda, des d'altres Direccions Generals s'han endegat diverses consultes relacionades amb el canvi climàtic. A la taula 5.7 hi trobem un recull de les més significatives dels darrers anys.

Taula 5.7: Algunes consultes sobre el canvi climàtic a la UE de 2004 a 2010

Títol	Polítiques	Participants	Data de tancament
Action on Climate Change Post 2012	Environment	All stakeholders	31/10/2004
Reducing the Climate Change Impact of Aviation	Environment Air transport	General public	06/05/2005
Review of the EU strategy to reduce CO ₂ emissions and improve fuel efficiency from cars	Environment Climate Change	General public	21/08/2006
Public consultation "Living with climate change in Europe"	Environment, Climate change	Stakeholders General public	15/12/2007
Towards a comprehensive and ambitious post-2012 climate change agreement	Environment, Climate change	General public, Stakeholders	10/10/2008
European Community Fifth National Communication: Stakeholder Engagement	Environment, Climate Change	European organisations with a relationship to the climate change agenda	04/05/2009
Public consultation on future ETS auctioning rules	Environment, Climate Change	General public, Stakeholders	03/08/2009

(Font: elaboració pròpia a partir del llistat de consultes de *Tu voz en Europa*⁴⁰)

Com podem veure a la columna *participants*, no tots els processos de consulta tenen el mateix nivell d'accés, ni tampoc la mateixa estructura. Un estudi amb més profunditat

³⁹ http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/climate-change/index_es.htm (consultada: 28-05-2010)

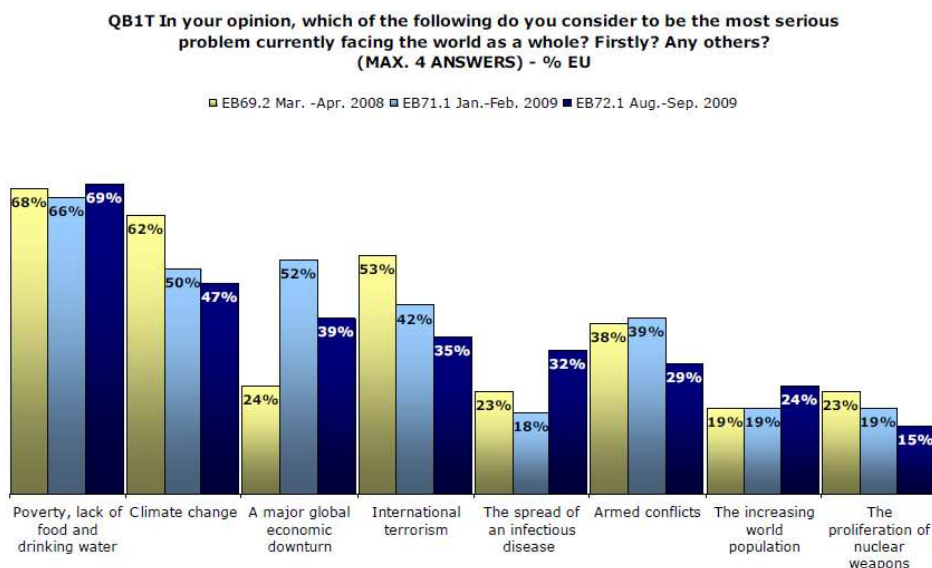
⁴⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm (Consultada: 25-05-2010)

ens mostraria des de consultes mitjançant formularis penjats a la xarxa, fins a reunions d'alt nivell com l'*Stakeholder Engagement* realitzada al 2009.

Finalment, la UE també s'ha preocupat en els últims anys en copsar l'opinió pública dels ciutadans europeus sobre el canvi climàtic i les seves polítiques de mitigació. Durant els últims 2 anys s'han fet tres Eurobaròmetres especials amb el títol *Europeans attitudes towards climate change* entre el 2008 i el 2009 sobre el tema del canvi climàtic (Eurobaròmetres Especials 300 (2008), 313 (2009), i 322 (2009)).

Anteriorment, el canvi climàtic formava part de les preguntes dels Eurobaròmetres especials sobre medi ambient. A l'especial sobre medi ambient del 2008 el canvi climàtic apareix com a principal tema de preocupació mediambiental entre els ciutadans europeus (Eurobaròmetre Especial 295 (2008)). Probablement aquesta és una de les causes per les quals el tema acaba saltant de l'Eurobaròmetre genèric i protagonitzant-ne un de propi.

Gràfic 5.1: Principals problemes al món segons l'opinió pública europea



(Font: Eurobaròmetre Especial 322, 2009:6)

En aquests estudis l'opinió pública europea es mostra bastant preocupada pel canvi climàtic, situant-lo com a segon problema més important. Malgrat tot, hi ha una marcada davallada en el nivell de preocupació entre les tres enquestes. A l'any 2008 un 62% dels ciutadans el situaven com a segon problema més serios al món, per sota de la

pobresa o la manca d'aigua i menjar. A l'enquesta d'agost-setembre del 2009 el percentatge havia baixat fins al 47% (veure gràfic 5.1).

Aquest interès d'última hora per fer servir els eurobaròmetres per copsar l'opinió pública al voltant del canvi climàtic pot estar derivada també pel fracàs de les polítiques d'implicació de tota la resta d'actors i la cerca del recolzament ciutadà a les polítiques europees. La Unió Europea es sustenta en els nivells de preocupació ciutadana per justificar les seves polítiques al voltant del canvi climàtic.

Dintre del debat de l'energia els governs, i la UE, s'han adonat de la importància de l'acceptació pública de les fonts energètiques a prioritzar. Aquesta idea és fruit de totes les teories sobre l'acceptabilitat i la percepció social del risc i els beneficis. Per això, els estudis sobre la percepció del canvi climàtic han començat a creuar-se amb els de la percepció sobre determinades fonts energètiques com, per exemple, la nuclear (Nick Pidgeon *et al.*, 2008).

Per tant, el canvi climàtic s'ha consolidat dintre de les polítiques europees a partir del Primer Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic de l'any 2000. Però, serà des del segon programa, a partir de l'any 2005, quan la Unió Europea faci un veritable ús intensiu dels quatre principis comunicatius (informació, transparència, participació i opinió pública) convertint-se en una *comunitat de comunicació de risc* a l'entorn d'aquest tema. Existeix una clara acceleració de les polítiques relacionades amb el canvi climàtic, en general, i amb la seva comunicació, en particular, a partir del 2005. Aquesta espiral porta a la publicació, al 2009, del Llibre Blanc sobre l'adaptació al canvi climàtic (COM(2009) 147). Aquesta evolució coincideix amb la creació de la Política comunicativa de la UE⁴¹.

El cas del canvi climàtic s'ha convertit en l'exemple de l'aplicació d'una estratègia integrada de comunicació. La governança s'ha desplegat durant el període 2005-2009 de manera intensiva a l'hora de comunicar el canvi climàtic.

The climate change case also is the test case for a new integrated communication strategy. This communication cycle has four steps; trying to be proactive, inform the stakeholder and the general public, spread information via local press and European Commission representation in the

⁴¹ Veure apartat 5.1.2.1 d'aquest treball.

MS and finally show the positive impact of the legislation and show the general success to the public, justifying the involvement of the Commission (Vander Brande, 2008:23)

Probablement, aquest desplegament ha estat producte de la dificultat d'aconseguir acords sobre un tema tan complex i controvertit entre actors molts diversos. La UE ha hagut de posar en marxa totes les seves eines per aconseguir endegar els projectes relacionats amb el canvi climàtic amb una imatge d'unitat aparentment prou àmplia.

Dintre de tota aquesta política comunicativa hi ha un aspecte molt important a tenir en compte que la diferència de les polítiques dels riscos nuclear i químic. La gestió comunicativa del canvi climàtic s'ha manifestat en dos nivells: l'intern i l'internacional. A diferència dels riscos químic i nuclear, en els quals la UE no *exporta* la seva manera d'entendre el risc, en el cas del canvi climàtic la UE es presenta com un actor més amb una política pròpia per gestionar-lo de manera global.

La UE ha d'actuar com a actor o organització internacional, no només desenvolupant una legislació pels estats membres, sinó també negociant amb terceres parts en representació dels seus integrants. Les característiques globals del canvi climàtic permeten aprofundir en aquesta diferència en termes d'estratègia política de la UE, aprofundint en la capacitat de generar identitat a través d'aquest tema.

Certament, la UE ha fet un gran esforç comunicatiu per oferir una posició europea davant de la 15 Conferència de les Parts celebrada el desembre del 2009 a Copenhaguen. L'objectiu era aconseguir el màxim suport intern i posicionar a la UE com un actor clau davant del repte de crear un acord internacional pel període posterior a 2012. La UE ha volgut presentar-se com una comunitat amb un discurs i una política única sobre el canvi climàtic, davant d'altres zones del món com els Estats Units i la Xina. L'estratègia l'ha dut a convertir-se en la defensora de les mesures més radicals de lluita contra el canvi climàtic, seguint els paràmetres que la seva pròpia política ha anat construint durant els últims anys. El fracàs d'una posició *europea* durant les negociacions obre noves perspectives.

Alguns autors consideren que aquest interès en construir una política comuna al voltant del canvi climàtic es basa en la percepció segons la qual es tracta d'un tema que preocupa a la majoria dels europeus. Per tant, la UE considera la possibilitat de construir

una identitat comuna europea al voltant de la lluita contra el canvi climàtic, la reducció de la contaminació i la cerca de fonts energètiques que minimitzin els seus efectes. El discurs mediambientalista desenvolupat a partir del paquet de mesures sobre el canvi climàtic i l'energia presentades per la UE a partir del 2008 són una estratègia per relançar la fallida agenda de Lisboa i reforçar de retruc una identitat europea pròpia (Kane & Shogren 2000).

En aquests procés la UE ha maldat per establir relacions diverses de sinèrgia amb diferents actors per tal de justificar i reforçar les seves polítiques. Dintre d'aquestes podem posar l'accent en dos moments fonamentals. En una primera fase, la UE recolza els seus plantejaments en el discurs dels experts representats per l'IPCC i les seves dades. Però, una vegada superada la incertesa producte de la dissensió entre experts, la UE ha fet un canvi d'actor per fonamentar les seves polítiques. Després de més de deu anys de polítiques, ha fet un pas endavant i ha passat a copsar l'opinió pública europea per justificar les seves accions.

Ara és la preocupació de la població europea la que serveix per endegar i legitimar les polítiques sobre el canvi climàtic. Contradictòriament, els esforços de la UE durant aquesta època han estat dirigits a conscienciar i educar a aquesta mateixa població sobre la importància d'aquest risc.

La Unió Europea ha fet un desplegament clar del seu paper com a comunitat de comunicació de risc al voltant del tema del canvi climàtic a partir de convertir-lo en un factor estratègic de la seva identitat política a partir, principalment, del 2005. Aquesta nova identitat europea crea un marc d'oportunitats i riscos diferent que resitua a altres factors i riscos. En aquest marc proposem a continuació l'anàlisi sistemàtica d'aquestes transformacions en el risc químic i nuclear.

5.2.2 El sector químic: del *right to know* al principi de precaució

Les polítiques comunicatives de la UE relacionades amb el sector químic han tingut un desenvolupament específic i molt precoç. Com hem vist a l'anàlisi diacrònica, les polítiques comunicatives del risc químic s'han creat a través d'una legislació homogènia i comuna per a tota Europa. En aquesta s'han anat introduint alguns dels principis

rectors de la comunicació de la UE, com la *informació* o la *participació*, fins i tot abans que aquests quedessin definits dintre d'una Política específicament comunicativa. A més a més, aquesta forma d'actuar s'ha recolzat en la col·laboració del propi sector industrial. Podríem dir que, durant aquests anys, el sector químic ha estat un laboratori privilegiat i precoç per a les pràctiques d'informació i participació.

Les polítiques comunicatives posteriors a l'any 2000 mantenen aquesta línia de pressió legislativa i de desplegament dels principis rectors. Com podem veure es produeix una evolució de la *informació* cap a la *transparència* i un major desenvolupament de la *participació*.

El sector químic ha tingut tres línies principals de gestió: una sobre els accidents amb productes perillosos, un altra basada en el registre i control de les substàncies i preparats químics, i la tercera relacionada amb el control de les emissions contaminats a l'aigua, l'aire i el sòl. La connexió amb el temes mediambientals ha anat guanyant cada vegada més importància.

La primera està absolutament relacionada amb l'evolució de les directives SEVESO. Actualment s'està treballant en una nova modificació (Seveso III) mitjançant un grup tècnic de treball de la Comissió Europea. Dintre del període de modificació es va obrir un procés deliberatiu que va finalitzar al novembre del 2009. Segons la pròpia pàgina de la UE⁴² en aquest fòrum van participar uns 60 membres de les administracions, sector industrial, ONGs i grups ecologistes. Els resultats finals encara no estan publicats. Malgrat aquesta nova modificació, les directives SEVESO estan molt consolidades en les polítiques europees i continuen essent un model molt primerenc d'utilització d'eines comunicatives per a la gestió del risc. Ja vam veure a l'anàlisi diacrònica com la informació i les pràctiques participatives a nivell local s'han convertit en una constant dintre d'aquestes normes.

En relació al control de l'impacte de les substàncies i preparats químics, i dels efectes de la contaminació la fita més important ha estat l'adopció del principi de precaució a la legislació europea amb la *Comunicació sobre el Principi de Precaució* (COM (2000) 1

⁴² <http://ec.europa.eu/environment/seveso/review.htm> (consultada: 02-06-2010)

final). Aquest pas marca una nova manera d'entendre el control i gestió del risc químic. Aquest principi apareix per primera vegada a l'article 15 de la *Declaració de Ríó sobre el mediambient i el desenvolupament* (1992), però s'afegeix explícitament a les normes europees a partir de l'any 2000.

En aquest sentit, al 2001 apareix *el Llibre Blanc de la química* (COM(2001) 88 final) amb l'objectiu de proporcionar un nivell elevat de protecció a la salut humana i el medi ambient fomentant l'aplicació del principi de precaució o cautela. Dintre del mateix, la informació i la transparència apareixen explícitament citats com a eines integrades a les polítiques europees:

Incremento de la transparencia

Informar plenamente a la población: la población tiene derecho a la información relativa a las sustancias y preparados a los que está expuesta. De ese modo, los consumidores podrán elegir los productos con conocimiento de causa y evitar aquéllos que contengan sustancias nocivas, lo cual incitará a la industria a elaborar productos de sustitución más seguros. No obstante, se protegerá debidamente la información sensible desde el punto de vista comercial.

Implantar un régimen reglamentario más transparente: la creación de un sistema único aplicable a todas las sustancias y preparados, una vez que las sustancias existentes se hayan evaluado progresivamente, incrementará la transparencia de la reglamentación de este sector. (COM(2001) 88 final:10)

Els objectius establerts pel Llibre Blanc han obert el camí per desenvolupar un nou conjunt de normes i reglaments al voltant del risc químic. Per un costat, al 2006, es crea el reglament REACH relatiu al registre, avaluació i autorització de les substàncies químiques (Reglamento nº 1907/2006).

L'objectiu d'aquest reglament és garantir que els productes químics que es fabriquen i comercialitzen a la Unió Europea compleixen tots els requisits per evitar efectes negatius a la salut humana i el medi ambient. Per tal de fer-se càrrec de l'avaluació i registre de les substàncies s'ha creat l'Agència Europea de Substàncies i preparats químics (ECHA) un organisme format per experts en la matèria.

En relació a les polítiques de comunicació, el REACH és el resultat d'una aplicació directa del principi de precaució i del Conveni d'Aarhus:

Los ciudadanos de la UE **deben tener acceso a la información sobre las sustancias y preparados químicos** a los que puedan estar expuestos, de manera que puedan, con conocimiento de causa, tomar decisiones sobre el uso que hagan de las sustancias y preparados

químicos. **Una forma transparente de conseguirlo es concederles un acceso gratuito y sencillo** a los datos básicos almacenados en la base de datos de la Agencia, entre los que se incluya una descripción concisa de las propiedades peligrosas, los requisitos de etiquetado y la legislación comunitaria pertinente, incluyendo los usos autorizados y las medidas de gestión de riesgos. (Reglamento nº 1907/2006:36).

Per tant, la *transparència* apareix com un principi relacionat directament amb la política comunicativa del risc químic i com un nivell superior al d'*informació*. D'altra banda, aquest reglament es converteix en si mateix en un exemple de *participació* ja que a l'hora de crear-lo es va obrir un termini per a que totes les parts interessades poguessin exposar la seva posició. Fins i tot, el procés de constitució del REACH es va endarrerir per la dificultat d'aconseguir un acord ampli i consensuat.

D'altra banda, la gestió de les emissions de la indústria química ha continuat desenvolupant-se a través de la Directiva IPPC sobre la prevenció i el control integrats de la contaminació. Aquesta s'ha vist modificada i ampliada al 2008 amb la Directiva 2008/1/CE. L'objectiu continua sent la gestió integral de la contaminació tant a l'aire, com al terra i l'aigua. Es busca la reducció de les emissions i els residus per aconseguir un nivell òptim de protecció del medi ambient. Malgrat referir-se a diversos sectors industrials europeus, el sector químic està directament afectat per aquesta normativa.

La nova Directiva IPPC també incorpora els conceptes d'accés a la informació i participació del públic en temes mediambientals:

La **participación real del público** en la adopción de esas decisiones le debe permitir expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio y contribuyendo a la toma de conciencia por parte de los ciudadanos sobre los problemas medioambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas.

El público debe tener acceso a la información relativa al funcionamiento de las instalaciones y a su efecto potencial en el medio ambiente, y, antes de que se adopte cualquier decisión, a la información relativa a las solicitudes de autorización de nuevas instalaciones o de modificaciones sustanciales, y a las propias autorizaciones, a sus actualizaciones y a los correspondientes datos de control. (Directiva 2008/01/CE disposició 24) (negreta afegida)

La participació es converteix en un dels quatre principis bàsics d'aquesta directiva, a més a més de l'aproximació integrada, les millors tècniques disponibles i la flexibilitat. La participació té com objectiu la millora dels processos de presa de decisions mitjançant l'accés a la informació. Per tant, genera aplicacions per recollir les opinions

dels diferents actors, i fa públics els permisos a la indústria i els resultats de la vigilància de les emissions.

Per tal de supervisar les emissions, la Unió Europea ha generat l'*European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR)*⁴³ que conté les dades de les emissions notificats pels estats membres per que estiguin a l'abast del públic. Aquest registre ha substituït a l'*European Pollutant Emission Register (EPER)*, creat l'any 2000. Les dades d'aquest registre són públiques a través d'Internet i es renoven a través d'una recollida periòdica de les emissions registrades pels diferents Estats i instal·lacions industrials.

L'organisme encarregat de gestionar aquest registre continua éssent l'*European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau (European IPCC Bureau)*. S'encarrega d'organitzar l'intercanvi d'informació entre les diverses agències de la Unió Europea, els estats membres i el sector industrial.

Així, podem veure, com dintre del sector químic existeix un cert continuïsmen en la gestió comunicativa del risc. El control de la indústria química va ser pioner a l'hora d'establir la comunicació com una part de la seva gestió. No només això, diversos principis rectors de la Política comunicativa europea s'han fet presents prèviament a la legislació del risc químic.

Aquesta tendència es manté durant els últims deu anys, malgrat que amb alguna modificació. Existeix una clara tendència a substituir, o ampliar, la *informació* amb la *transparència*. La *transparència* es converteix explícitament en un dels principals objectius d'aquestes normes. Ja no estem parlant d'oferir certa informació per millorar el coneixement del sector químic entre la població i ajudar-lo a enfrontar-se al risc. Ara es parla de posar a disposició del públic la màxima informació possible en relació als productes o les emissions.

D'altra banda, la *participació*, que ja apareixia a la legislació de finals de la dècada dels anys 90, no només es manté, sinó que es reforça. Malgrat tot, a diferència de les

⁴³ <http://prtr.ec.europa.eu/> (consultat: 02-06-2010)

polítiques sobre el canvi climàtic, aquesta participació s'estableix a dos nivells. Per un cantó s'obren alguns processos de consulta a nivell europeu, com en el canvi climàtic. Però majoritàriament la legislació estipula eines participatives a nivell local. Les comunitats afectades gaudeixen teòricament del dret de participar en les polítiques específiques del sector petroquímic en el seu territori a través dels drets establerts per la legislació.

En aquest sector existeix una relació evident entre transparència i participació. La participació es veu facilitada justament per l'accés transparent a la informació mediambiental.

D'altra banda, al voltant del risc químic no hi ha cap interès de la UE per copsar l'opinió pública. En temes genèrics sobre el medi ambient sí, però no en temes específics sobre el sector químic. No existeix cap Eurobaròmetre especial, malgrat aparèixer en ocasions relacionat amb temes com l'alimentació o el medi ambient. L'interès no es centra en una suposada esfera pública europea sinó en les accions participatives locals que millorin la integració de la indústria en els territoris afectats.

La pressió legislativa sobre el sector químic és la continuació d'un procés que ja va començar als anys 80. Malgrat tot, l'aparició del canvi climàtic l'ha augmentat de forma clara. Existeix una forta pressió legislativa, molt diferent a altres sectors industrials.

La normativa relacionada amb el medi ambient i el sector químic s'ha desenvolupat a partir dels convenis internacionals sobre el principi de precaució i l'accés a la informació (Cimera de Rio i Conveni d'Aarhus) molt relacionats amb el creixent interès i influència del canvi climàtic.

Existeix una relació evident entre la introducció del canvi climàtic dintre de les polítiques europees i l'augment de la pressió legislativa en aquest sentit sobre la indústria petroquímica. Les polítiques mediambientals i de mitigació del canvi climàtic de la UE desemboquen en un major control de les emissions contaminants d'aquest sector. El canvi climàtic es converteix en un factor per donar el salt definitiu a la legislació de control de les emissions de la indústria, i dintre d'aquesta del sector químic.

El marc discursiu configurat per la irrupció del canvi climàtic deixa en evidència les mancances o febleses del sistema productiu del sector químic. Fins a tal punt és així que el final del segle XX marca un canvi de cicle en el qual la indústria ha de modificar un sector envellit per tonar a transformar-lo en un sector emergent.

El propi vocabulari de la indústria química ha adoptat termes com *prevenció de la contaminació*, *reducció del consum de recursos*, *minimització de l'impacte*, *productes més segurs* o *control d'accidents* per donar resposta a les imposicions impulsades per la legislació europea. Els documents corporatius de la indústria es converteixen en una eina de transparència d'aquest sector i en un exemple de l'impacte de la construcció discursiva al voltant de la lluita contra el canvi climàtic, la seguretat industrial i la reducció de l'impacte dels productes químics.

El risc químic s'ha vist *amplificat* per tot el discurs al voltant del canvi climàtic. El sector químic ofereix un discurs que mostra els seus esforços per reduir l'impacte sobre el canvi climàtic. Es una paradoxa interessant veure com el sector que més ha col·laborat en la introducció de la comunicació com a eina de gestió vegi com es troba en una cruïlla: malgrat aquesta estratègia col·laborativa i tendent cap a la transparència, ara veu magnificades les seves característiques de risc relacionades amb l'impacte negatiu sobre el medi ambient i, en particular, sobre el canvi climàtic.

5.2.3 L'energia nuclear: de l'*Atoms for Peace* a l'*Atoms for Climate*

Les polítiques comunicatives europees de les darreres dècades del segle XX amb relació a l'energia nuclear estan caracteritzades per la tendència al silenci, la irregularitat i, sobretot, la independència estatal. La UE no ha desenvolupat més que un marc genèric d'actuació (EURATOM) a partir del qual els estats membres han actuat segons les seves pròpies estratègies. La Unió Europea no ha desenvolupat una política comunicativa específica i activa.

La primera dècada del segle XXI ha portat un nou context on diversos factors influeixen directament sobre les necessitats energètiques dels països desenvolupats. La necessitat de garantir el subministrament i el consum actual d'energia es veu afectat per un augment important de la demanda, l'increment i manca d'estabilitat dels costos del

petroli i del gas, l'instable situació geopolítica dels països productors de combustibles fòssils i, sobretot, l'aparició del canvi climàtic com a risc global.

Els països desenvolupats s'enfronten a uns nous reptes on la gestió de l'energia es converteix en un factor estratègic i transversal. El debat sobre les possibles fonts d'energia del futur, un tema ineludible però políticament complex i escabrós, es converteix en fonamental en els propers anys. Aquest tema és especialment delicat per la UE amb una davallada important de la seva credibilitat, un procés d'ampliació a emprendre i consolidar, un alt nivell de dependència energètica i un parc nuclear envellit.

Dintre d'aquest nou context, la Unió Europea ha reaccionat de manera clara tornant a posar el tema de l'energia nuclear sobre la taula. La pedra angular de la política europea rau en combinar la lluita contra el canvi climàtic amb una estratègia energètica centrada en reduir la dependència vers altres zones del món, així com garantir-ne el consum en els nivells actuals.

Aquesta aposta activa per la recuperació de la discussió sobre l'energia nuclear comença l'any 2000 amb la publicació d'un Llibre Verd sobre l'estratègia europea per garantir el proveïment d'energia (COM(2000) 769) i l'obertura d'un procés de debat sobre el tema que produiria, dos anys després, un informe final (COM(2002) 321 Final). En aquest document es reconeixia la complexitat d'assegurar el consum europeu d'energia en una situació de dependència dels combustibles fòssils de l'exterior i a la vegada endegar una de les prioritats polítiques de la UE: la lluita contra el canvi climàtic.

A aquestes característiques s'afegien tres factors del context europeu. Per un cantó, les moratòries nuclears encara estan actives en la majoria dels països, per tant, no existeixen noves inversions en aquest camp. D'altra banda, un significatiu nombre de reactors situats a la UE estan arribant al final de la seva vida útil. Finalment, l'ampliació de la UE cap als països d'Europa Central i Oriental amb centrals nuclears afegeix el problema de la manca d'estàndards comuns de seguretat, especialment amb tecnologia fruit de l'antiga Unió Soviètica. El problema fonamental amb el què es troba la UE és que considera l'energia nuclear com una opció vàlida per lluitar contra els seus problemes energètics, però que, en les condicions actuals i sense noves inversions,

veurà reduït el seu paper al balanç energètic, mixenergètic, europeu del 15% al 8% sobre el 2020.

El document representa el tret de sortida d'una nova estratègia energètica que s'ha desenvolupat durant aquests últims anys. Dintre de la mateixa s'ha produït un veritable allau de documentació relacionat amb el sector nuclear (sobretot en comparació als anys anteriors) en els quals la comunicació ha anat guanyant cada vegada més força.

La recuperació de l'assumpte nuclear a la documentació europea s'inaugura al 2002 amb una comunicació de la Comissió sobre la seguretat nuclear al marc europeu (COM(2002) 605 final) consistent en un estat de la qüestió de la situació als països membres. Un dels objectius era trobar la manera de superar la independència estatal en relació a la gestió de l'energia nuclear per recuperar el paper de la UE a l'hora de crear un marc comunitari comú i vinculant:

Hoy en día, ya no conviene considerar la seguridad nuclear en una perspectiva meramente nacional. Sólo un enfoque común puede garantizar el mantenimiento de un alto nivel de seguridad nuclear en una Unión ampliada con 27 Estados miembros. (COM(2002) 605:13).

Un altre dels objectius declarats és la cerca d'uns estàndards comunitaris de seguretat (*Community reference framework on nuclear safety standards*). Establir aquests paràmetres per als nous països candidats ha de servir justament per crear un sistema compartit i homogeni d'avaluació de les instal·lacions nuclears de tots els estats membres (COM(2002) 605:9). Aquest nou marc consisteix en una sèrie de recomanacions creades a partir de comparar les pràctiques i normatives vigents als països candidats amb les dels estats membres.

D'aquesta manera s'obre un nou camí en aquesta renaixença del tema nuclear. Per un costat es vol situar el tema damunt de la taula, però, per l'altre, es vol recuperar la influència de la Unió Europea situant el tema dintre de la seva esfera d'influència.

Per tal de fer-ho la UE ha desenvolupat durant els últims anys una activitat frenètica. A partir del 2003 es produeix un procés de discussió sobre els marcs legals europeus que gestionen la seguretat de les plantes, i la gestió dels residus nuclears i el combustible consumit (COM(2004) 526 final). Aquest debat, recolzat per una política que reclama el

paper de l'energia nuclear en el mix energètic europeu (COM(2007) 1 final) durà finalment a la consolidació de diversos projectes de la Unió Europea relacionats amb aquest tema.

En primer lloc es publica un *Nuclear Illustrative Programme* (COM(2007) 565 final) (l'últim era de 1997) on la Unió Europea reconeix explícitament el paper de l'energia nuclear per aconseguir els objectius energètics europeus de garantia del subministrament, la competitivitat i, tant o més important com seguidament veurem, la lluita contra el canvi climàtic.

Aquest posicionament explícit de la UE s'ha reforçat institucionalment amb la creació, al 2007, de nous organismes per gestionar els diferents aspectes d'una possible renaixença de l'energia nuclear:

- *European Nuclear Safety Regulators Group* (ENSREG): un òrgan independent d'experts autoritzats format per funcionaris de les autoritats nacionals dels 27 estats membres. S'encarrega de mantenir i millorar la seguretat de les instal·lacions nuclears europees, la seguretat i la gestió del combustible esgotat i els residus radioactius, així com les fórmules per finançar el desmantellament de les plantes.
- *European Nuclear Energy Forum* (ENEF): plataforma per a la discussió sobre les oportunitats i riscos de l'energia nuclear. Esta conformada per membres de les parts interessades com els governs dels estats membres, la indústria nuclear, associacions de consumidors, organismes europeus o la societat civil.
- *Sustainable Nuclear Energy Technology Platform* (SNETP): promou la recerca i desenvolupament de les tecnologies necessàries per assolir els objectius establerts en el pla energètic europeu.

En segon lloc, l'estratègia de la Unió Europea ha dut a la creació de la Directiva 2009/71/EURATOM (la última modificació del tractat havia estat al 1996) on s'estableix un marc comú de principis generals per la seguretat nuclear. Malgrat que reconeix directament la independència i responsabilitat de les autoritats nacionals nuclears és un pas molt important en comparació a la inactivitat anterior.

Des del punt de vista de la comunicació, en aquesta evolució trobem dos aspectes fonamentals a tenir en compte. Per una banda, la Unió Europea reformula discursivament el paper de l'energia nuclear. Aquest reposicionament discursiu (*reframing*) consisteix en la reivindicació de les seves contribucions positives enfront dels seus possibles riscos. D'altra banda, el *reframing* es reforça durant els últims 3 anys amb el desplegament d'una política comunicativa específica i pròpia després de dècades d'haver-hi renunciat.

En els seus documents, la UE reconeix que per convertir l'energia nuclear en una opció acceptable s'han d'afrontar els problemes dels residus, la seguretat i la no-prolifерació. Però, a la vegada, situa l'energia nuclear com un element bàsic per aconseguir la independència energètica, garantir el subministrament energètic i reduir els efectes del canvi climàtic. D'altra banda considera que el paper de l'energia nuclear només podrà créixer a mitjà o llarg termini si millora l'acceptació de l'opinió pública.

El nou escenari fa que la UE desplegui tota una estratègia legislativa i comunicativa per resituar l'energia nuclear en un nou camp semàntic i discursiu, on els beneficis són superiors als riscos. La independència energètica, mantenir els nivells de consum actuals i la lluita contra el canvi climàtic es converteixen en arguments que justifiquen el retorn a l'energia nuclear com una opció viable.

En aquest *reframing* participen polítics, científics, mediambientalistes i la indústria energètica. En aquest sentit, el paper de l'energia nuclear en la lluita contra el canvi climàtic s'ha convertit en un dels arguments més importants de la documentació europea per defensar aquesta opció.

Por consiguiente, la energía nuclear es una de las opciones disponibles para disminuir las emisiones de CO₂, constituye actualmente una de las mayores fuentes de producción de energía sin generación de CO₂ en la Unión Europea y forma parte del modelo de la Comisión para la reducción del carbono. (COM(2007) 565 final:18)

Hem de recordar que la lluita contra el canvi climàtic s'ha convertit durant aquest anys en un dels eixos principals de les polítiques de la UE.

El uso de la energía nuclear ha sido hasta ahora uno de los métodos utilizados para limitar las emisiones de CO₂ en la UE y, para aquellos Estados miembros que se inclinen por esa opción,

formará probablemente parte de un panorama energético en el que se exigirán importantes reducciones de las emisiones en las próximas décadas. (COM(2007) 1 final:18)

Fins i tot s'arriba a argumentar que “*the worst possible nuclear disasters are not as bad as the worst possible climate change disasters*” (Bickerstaff *et al.*, 2008:149) com una manera de passar del debat risc/benefici al de risc/risc. L'energia nuclear és el risc que pot solucionar els altres riscos: “*we are dammed if we do and dammed if we don't*” (Bickerstaff *et al.*, 2008:149). És una mena de pacte amb el diable (*devil's bargain*). Existeix un contrapès entre beneficis i riscos en el qual es dóna una major importància als beneficis de recuperar l'energia nuclear com una opció energètica viable.

Però dins de la pròpia UE els estats continuan fent ús de la seva independència per establir unes polítiques nuclears o altres. Alguns d'ells estan reflexionant sobre la possibilitat d'iniciar la construcció de noves centrals (Anglaterra o Itàlia) o de retardar el desmantellament de les seves últimes instal·lacions (Bèlgica o Alemanya). Altres resten a l'espera de prendre una decisió definitiva que no podrà ser defugida en el futur pròxim, com en el cas d'Espanya.

Nuclear power stations currently produce around a third of the electricity and 15% of the energy consumed in the European Union (EU). The sector represents a source of energy with low carbon levels and relatively stable costs, which makes it attractive from the point of view of security of supply and fighting climate change. It is up to each Member State, however, to decide whether or not to pursue the option of nuclear power⁴⁴.

Aquest canvi de discurs ja és evident en diversos països. Alguns autors consideren que Anglaterra està clarament immersa en un *reframing* de l'energia nuclear com a energia sostenible davant del risc del canvi climàtic (Bickerstaff *et al.*, 2008). Els objectius energètics plantejats per aquest país al 2003 es fan difícils d'aconseguir en un escenari amb unes energies renovables poc eficients, uns recursos propis de gas i petroli substancialment esgotats, la incapacitat de modificar els hàbits de consum energètic de la societat britànica i un parc nuclear en procés de desmantellament (actualment existeix un pla per reduir tres quartes parts de les centrals fins al 2020). En aquest escenari, l'energia nuclear es presenta com una alternativa eficient i sostenible defensant principalment el seu nul impacte en el canvi climàtic.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/energy/nuclear/index_en.htm (Consultada: 15 de gener 2010).

L'aposta política per l'energia nuclear es manifesta amb una estratègia discursiva que reconstrueix els arguments positius que defensen la necessitat de recuperar la inversió en aquest tipus de font energètica. El *reframing* nuclear consisteix en una retòrica política emergent construïda al voltant del seu paper en la mitigació del canvi climàtic i la reducció de les emissions. Planteja la construcció de noves centrals tant per garantir la futura política energètica del país, com per lluitar contra el canvi climàtic.

A la Unió Europea, el reposicionament del discurs nuclear va de la mà de la creació d'una política comunicativa pròpia sobre aquest tema, situant d'aquesta manera el debat dintre de la seva esfera. La UE, a través de la Comissió, ha creat una sèrie de mecanismes per fer pública la seva voluntat d'aplicar els principis de la governança a la gestió del risc nuclear:

The European Commission encourages and promotes the setting up of multilevel governance and participative democracy in the nuclear field, and provides support, as appropriate.⁴⁵

Aquest gir comunicatiu es demostra en un esforç institucional a tots els nivells i una acceleració evident de l'activitat de la UE a partir del 2005. Per un cantó, s'endeguen diverses iniciatives per fer un estat de la qüestió sobre el tema i plantejar recomanacions que permetin millorar la comunicació en relació amb l'energia nuclear. En aquest sentit podem assenyalar dues fites:

- Un estudi multidisciplinar encomanat per la Direcció General d'Energia i Transport (DG TREN) al 2005 anomenat *Situation concerning public information about and involvement in the decision-making process in the nuclear sector* (Gadbois *et al.*, 2007). Els objectius eren recollir les expectatives del públic en relació a la informació sobre l'energia nuclear, i informar al DG TREN i els actors interessats de les estratègies endegades en els estats membres.
- Un Workshop, també organitzat per la Direcció General d'Energia i Transport al 2006 i anomenat *Inclusive Governance of Nuclear Activities (IGNA)*⁴⁶, en el qual van participar diferents *stakeholders* relacionats amb les activitats nuclears (EC,

⁴⁵ http://ec.europa.eu/energy/nuclear/governance_en.htm (consultada: 18 de gener 2010)

⁴⁶ http://ec.europa.eu/energy/nuclear/doc/governance/2006_06_workshop.pdf (consultada: 19 de gener 2010)

autoritats nacionals, industria, ONGs experts públics, etc.). L'objectiu era presentar i discutir els resultats de l'estudi anterior per aconseguir opinions dels participants.

D'altra banda, es reivindica el paper de l'opinió pública europea com un dels factors fonamentals per legitimar les polítiques nuclears. L'opinió pública es converteix, alhora, en el problema i en l'oportunitat per poder dirigir aquestes polítiques. Les enquestes demostren que un baix nombre de ciutadans recolzen l'opció nuclear. La UE reconeix que l'acceptació del públic europeu és essencial per l'ús de l'energia nuclear, però que existeixen una sèrie de preocupacions com la gestió dels residus, la proliferació o el terrorisme a les quals no se'ls hi ha donat resposta (COM(2008) 776 final:7). És significatiu que la UE obviï en aquest llistat la manca de transparència i de comunicació per part dels operadors i les autoritats com una de les raons possibles d'aquesta desconfiança (Jean-Baptiste & Ducroux, 2003:162)

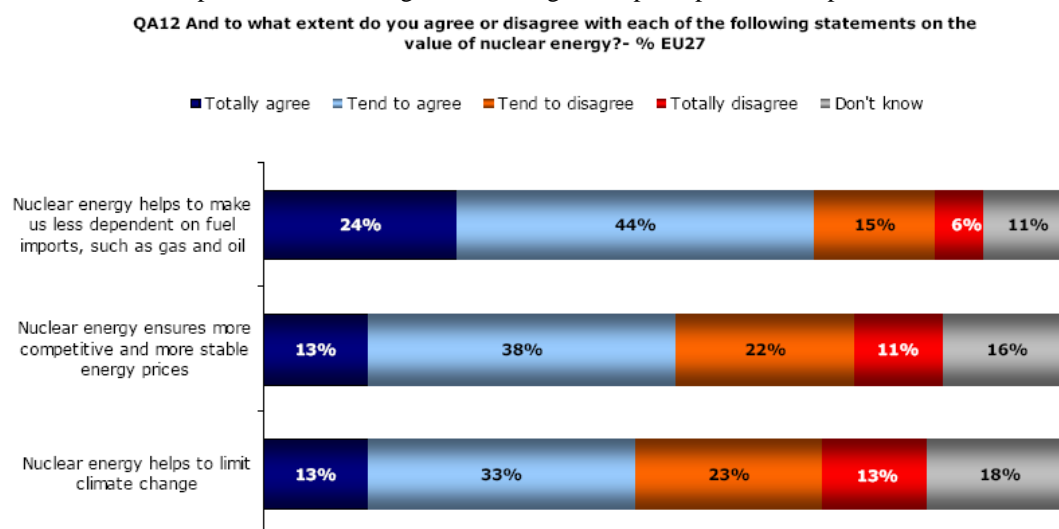
Però, a la vegada, la renaixença de l'energia nuclear es justifica amb la presumpció, reforçada a través d'enquestes d'opinió, de què el públic està més preocupat pel canvi climàtic, la independència energètica i l'assegurança del subministrament energètic. L'augment de la preocupació envers el canvi climàtic beneficia l'energia nuclear centrada en l'argument de ser una font d'energia que no emet CO₂ a l'atmosfera.

The 2005 Eurobarometer survey showed that the EU public is not well informed on nuclear issues, including possible benefits in terms of mitigating climate change and the risks associated with the different levels of radioactive waste. It also found that out of a majority of citizens having questions about nuclear, 40% of opponents of nuclear energy would change their mind if solutions to nuclear waste issues were found. Consequently, these issues need to be solved if nuclear energy is to be considered acceptable. (COM(2007) 565 final:16)

Segons la UE, l'acceptació de l'energia nuclear no passaria només per la solució dels problemes afegits, sinó per un major coneixement del seu paper en favor de la lluita contra el canvi climàtic. D'aquesta manera existeix un creixent interès en capturar la percepció pública sobre l'energia nuclear i el nivell de coneixement del seu paper per mitigar el canvi climàtic. Aquest interès també es present a nivell internacional ja siguin des de les institucions (International Atomic Energy Agency 2005; Foratom 2008), com des dels científics socials (Bickerstaff *et al.*, 2008; Pidgeon *et al.*, 2008; Whitfield *et al.*, 2009)

En aquest sentit, la Unió Europea ha realitzat quatre Eurobaròmetres específics sobre temes nuclears en els últims 5 anys (Eurobaròmetres Especials 227 (2005), 271 (2007), 297 (2008) i 324 (2010)). Aquests estudis reforcen la idea que malgrat existir encara oposició a l'energia nuclear, aquesta s'ha anat reduint i, sobretot, es reduiria encara més si es poguessin solucionar temes com el dels residus. D'altra banda, la millora de la informació sobre els seus beneficis es relaciona amb la possibilitat de reduir aquesta oposició, sobretot apel·lant al tema del canvi climàtic

Gràfic 5.2: Valors percebuts de l'energia nuclear segons l'opinió pública europea



(Font: Eurobaròmetre Especial 324 (2010):12)

Els nous balanços risc/risc demostren que la gent presenta una *acceptació reticent* a escollir l'energia nuclear com una alternativa per mitigar el canvi climàtic (Nick Pidgeon *et al.*, 2008:81). El públic mostra una major acceptació a cercar altres fonts d'energia que a augmentar l'aposta per l'opció nuclear. És potser per això que la UE adopta una estratègia activa per demostrar els estàndards de seguretat de l'energia nuclear?

Finalment, existeix un gir cap a l'aplicació, a part del coneixement de l'opinió pública, d'altres principis rectors de la Política comunicativa, principalment el principi d'*informació* i, en forma molt embrionària, el de *participació*. Aquesta tendència cap a la informació té molta relació amb la necessitat d'impactar en l'opinió pública europea per orientar-la.

En la nova Directiva 2009/71/EURATOM existeix un gir cap a una informació més proactiva per part dels estats. Hem de recordar que en etapes anteriors del sector nuclear (sobretot després de l'accident de Chernobyl) aquest principi apareixia relacionat amb la informació davant d'una emergència:

Cada Estado miembro adoptará las medidas apropiadas para garantizar que, en la medida en que existan probabilidades de que se vean afectados por una emergencia radiológica, su propia población y las autoridades competentes de los Estados cercanos a la instalación nuclear bajo su jurisdicción reciban **información adecuada en materia de planificación y respuesta en casos de emergencia**. (COM(2004) 526 final: 12) (negreta afegida)

Però aquesta vegada hi ha un salt qualitatiu. En la nova Directiva del 2009 s'estableixen dos nivells d'informació. El primer és dels Estats cap a la Comissió Europea a través d'informes sobre l'aplicació de les disposicions establertes. El segon explicita que els estats han d'informar al públic en general sobre els temes que es troben sota la seva competència:

Information to the public

Member States shall ensure that information in relation to the regulation of nuclear safety is made available to the workers and the general public. This obligation includes ensuring that the competent regulatory authority informs the public in the fields of its competence. Information shall be made available to the public in accordance with national legislation and international obligations, provided that this does not jeopardise other interests such as, inter alia, security, recognised in national legislation or international obligations. (Directiva 2009/71/EURATOM, Article 8)

Per tant, la UE continua reconeixent la independència dels estats, però estableix l'obligació de tenir en compte la *informació* cap al públic dintre de les legislacions nacionals.

Aquesta nova estratègia proactiva d'informació de la UE també es demostra amb la creació d'una pàgina web específica sobre les polítiques nuclears europees ⁴⁷ i l'endegament de la campanya *Nuclear Safety: absolute priority for the EU*. En aquesta última es fa referència explícita a l'aposta europea per la recuperació del tema nuclear a través de la potenciació d'uns estàndards europeus de seguretat:

⁴⁷ http://ec.europa.eu/energy/nuclear/index_en.htm (consultada 2-06-2010)

Figura 5.3: Portada de la campanya *Nuclear Safety: absolute priority for the EU*



(Font: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/doc/2009_nuclear_safety_brochure.pdf, consultada: 20-07-2010)

A part d'aquesta creixent importància de la *informació*, existeix un embrionari accent en els processos de *participació* que no ha acabat conformant una aplicació clara. Per un cantó, en el procés de creació de la Directiva 2009/71/EURATOM s'inclouïa la idea que l'accés a la informació fiable ha de servir per a que el públic pugui participar en el procés de presa de decisions de manera transparent.

The provisions of Article 5 respond to the necessity ensure access to reliable information and to allow the public to participate to a transparent decision-making process. (COM(2008) 790/3 final:9)

La prioritat en la documentació prèvia era la *transparència* a través de l'accés a la informació, però també la *consulta* (COM(2004) 526 final:19) i, fins i tot, la *participació*. Però aquesta voluntat queda cada vegada més diluïda quan ens anem apropant als documents finals, fins al punt que no es troba recollida en la Directiva definitiva. La transparència ha quedat reduïda a fer accessible al públic la regulació existent i donar *informació* sobre els temes sota competència de les agències de seguretat nacionals (sempre que no hi hagi conflicte d'interessos). Malgrat tot, hem de tenir en compte que en una Directiva tant genèrica, conformada únicament per 10

articles, és un pas molt significatiu en el cas del risc nuclear que un d'ells faci referència a la informació al públic.

Per altra banda, l'*European Nuclear Energy Forum* té un grup de treball institucional centrat en la transparència encarregat d'establir millors pràctiques informatives, desenvolupar processos participatius apropiats i iniciar diàlegs concrets amb els *stakeholders*. Des de la creació d'aquest fòrum al 2007 ja s'han realitzat 8 reunions de treball.

Malgrat tot, les presentacions identifiquen i reconeixen problemes a l'hora d'aplicar els principis d'informació i participació. Per exemple, un estudi suec sobre l'aplicació del diàleg i la mediació en la gestió dels residus parla de pràctiques deficientes i manca de resultats:

SKB (Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Company) uses a selection of information that makes their presentations into demonstrations: arguments reinforcing their own points of view. This makes it difficult for the audience to judge the facts, values and reasons behind what is being shown, and consequently, the presentations of safety constitute an absence of transparency. (Elam *et al.*, 2008:42)

El grup de debat sobre informació i transparència ha generat durant el 2009 un document recollint les seves recomanacions per millorar les pràctiques d'informació, comunicació, participació i presa de decisions⁴⁸. El resultat és un document molt bàsic ple de consells generals a partir dels principis bàsics de la governança europea, però sense un desenvolupament específic. Un exemple podria ser la primera recomanació per la participació:

Governments should establish an effective legal and/or institutional framework to public participation, especially defining the rights and responsibilities of individuals and organisations in order to create a level playing field.

És molt significativa la manca de concreció en temes sobre els que el sector químic, per exemple, fa molt anys que hi treballa (informació, transparència o participació).

⁴⁸ 4th plenary meeting of European Nuclear Energy Forum (ENEF), 28 i 29 de maig de 2009, Praga. Recomanacions per millorar la transparència: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/forum/meetings/doc/2009_05_29/introduction_and_recommendations_03_06_2009.pdf (consultada: 19-01-2010)

Una vegada, vist tot aquest desenvolupament podem dir que la UE ha fet un desplegament tardà dels seus principis comunicatius dintre del sector nuclear, coincidint amb la seva configuració com a *comunitat de comunicació de risc* i la inserció del canvi climàtic dintre de la seva Política a través de les seves polítiques.

La nova política energètica europea i els efectes de la governança del canvi climàtic situen l'energia nuclear en una posició molt diferent a la dels anys anteriors. Apareixen nous arguments com la necessitat d'augmentar la independència energètica del continent, aconseguir una estabilitat en el subministrament energètic i en els seus preus, o el paper que pot jugar l'energia nuclear en la lluita contra el canvi climàtic ja que es considera una font d'energia lliure d'emissions de CO₂.

Existeix un evident gir comunicatiu en un camp en el què la competència comunicativa havia quedat relegada únicament a una pràctica estatal. Malgrat continuar situant el tema dintre de les esferes nacionals, la UE ha anat guanyant presència i protagonisme aprofitant un context conformat per l'arribada de nous estats membres amb potència nuclear, els problemes energètics i, sobretot, la influència del canvi climàtic.

La UE ha creat un marc discursiu propi que ha d'encabir-se en les polítiques comunicatives dels diferents països i els obligarà, en un futur proper, a modificar o replantejar els seus posicionaments. Aquest *reframing* està basat en un reforçament dels aspectes positius de l'energia nuclear, de tal forma que podem parlar d'una *mitigació* dels seus trets negatius. Els problemes dels residus, la proliferació o la seguretat es converteixen en reptes a superar, mentre la independència energètica, la competitivitat i la manca d'emissions són les oportunitats a potenciar.

Per tal de situar la comunicació dintre de l'esfera de la gestió nuclear la UE està potenciant dos dels principis rectors de la Política comunicativa: la *informació* i l'*estudi de l'opinió pública*. Aquests dos principis es converteixen en els dos eixos fonamentals de les polítiques comunicatives europees del sector nuclear, amb una relació molt estreta entre l'un i l'altre. La necessitat d'enfrontar-se a uns actors contraris als temes nuclears (opinió pública) i de comptar amb la col·laboració dels estats per homogeneïtzar aquestes polítiques són dos dels principals reptes que encara la UE en el futur més pròxim.

En aquest sentit, la comunicació esdevé per a la UE la solució per encarar aquests problemes. Més enllà de l'ús de l'opinió pública, està avançant pel mateix recorregut que la comunicació en el sector químic: iniciant amb la *informació* com a concepte bàsic obre la porta a la inclusió de la *transparència* i la *participació* com els següents esglaons. Malgrat tot, la manca de concreció ens porta a la conclusió que aquest recorregut s'està fent sense tenir en compte l'experiència i les lliçons apreses al sector químic.

La inclusió de la participació o de la transparència sense una clara definició d'aquests conceptes i les possibles estratègies *imposades* pot convertir-se en un veritable problema de rebuig o d'acceptació forçada, els quals poden desembocar en un fracàs en les accions de la UE com a comunitat de comunicació de risc.

Capítol 6

Resultats de l'estudi de cas: Política i polítiques de comunicació de risc a la Unió Europea

Les anàlisis diacrònica i sincrònica ens han permès aproximar-nos a les diverses formes de gestió comunicativa del risc que ha desenvolupat la UE al voltant dels riscos nuclear, químic i canvi climàtic durant els últims 60 anys.

L'anàlisi diacrònica ens ha servit per contextualitzar la gestió dels riscos nuclear i químic des dels orígens de la UE com a comunitat de risc fins a finals del segle XX, però també per arribar a unes conclusions parcials que vàrem desenvolupar a l'apartat 4.3. Per la seva banda, l'anàlisi sincrònica ens ha ajudat a aprofundir en el desenvolupament de la Política i les polítiques comunicatives específiques centrades en els darrers 10 anys.

Ara procedirem a donar un pas més tot comparant aquells primers resultats amb els que es poden extreure de l'anàlisi de principis del segle XXI. A partir d'aquest exercici formularem diversos resultats específics de l'estudi de cas centrat en la Unió Europea que hem desenvolupat en aquesta part del treball. La complexitat i l'amplitud dels temes a tractar ens obliga a ordenar-los per epígrafs per tal de presentar-los segmentadament. Aquesta classificació està basada en la nostra ordenació de les comunitats segons el *qui* i l'*amb qui*, i les mediacions pel *com* i el *què*.

En definitiva, allò que es pretén fer és donar resposta a les preguntes que ens vàrem plantejar al principi d'aquest estudi de cas. Repetim la mateixa estructura seguida en els resultats parcials de l'anàlisi diacrònica per ordre, coherència i perquè això ens permetrà establir de manera més clara les diferències o similituds que hem trobat. En conseqüència, passem a presentar l'anàlisi comparativa dels dos anàlisis parcials per completar el conjunt de l'estudi.

6.1 Què: la UE com a *comunitat de comunicació de risc*.

La Unió Europea s'ha transformat en una *comunitat de comunicació de risc* al llarg dels últims anys, evolucionant des del seu plantejament inicial de *comunitat de risc*.

Durant l'últim terç del segle XX, la UE es va estructurar com una *comunitat de risc* al voltant de la gestió dels riscos nuclear i químic. Aquell període inaugura la integració de la comunicació com a eina de gestió del risc, sobretot al risc químic. Malgrat tot, es duu a terme un ús molt desigual de la gestió del risc. Les diferències evidents demostren que no existeix una Política comunicativa específica o comuna, i que els principis comunicatius s'utilitzen de forma diversa (i dispersa) centrant-se principalment en el d'*informació*.

L'estudi de l'activitat i el posicionament de la UE al voltant de la gestió comunicativa del risc a partir de l'any 2000 ens confirma com s'ha produït una transformació evident en *comunitat de comunicació de risc*. Aquesta evolució no s'ha produït de forma abrupta, sinó que s'ha anat consolidant a partir de dues etapes diferenciades.

En una primera fase, a partir de l'any 2001, amb el *Llibre Blanc de la Governança* la Unió Europea situa aquest principi al centre de la seva Política. La Governança s'ha convertit en la eina per dotar d'efectivitat i legitimitat la seva estructura política elaborada de forma peculiar per un conjunt d'actors i nivells interconnectats. Aquesta nova manera de fer Política situa la comunicació en una posició central i fonamenta principis tals com la *transparència* i la *participació*.

La governança es converteix en un marc institucional on situar els processos de gestió del risc. La comunicació s'ha integrat com a eina, però adoptant també la categoria de principi, generant tota una confusió terminològica.

En una segona fase, a partir del 2005, es produeix un punt d'inflexió que dota d'entitat autònoma la Política comunicativa de la UE. Coincidint amb el relançament de l'Estratègia de Lisboa, aquest any s'inicia un procés que culmina l'any següent amb la publicació del *Llibre Blanc per una política comunicativa europea*. A partir d'aquest

moment la comunicació s'ha convertit en una eina explícita en les noves polítiques europees, fet que la converteix definitivament en una *comunitat de comunicació de risc*.

A partir d'aquest moment, les polítiques de gestió del risc de la Unió Europea es poden considerar com un model de comunicació de risc. Les pràctiques endegades, els sistemes de comunicació o els marcs d'interpretació específics són part dels processos de comunicació de la Unió Europea i els seus organismes. Aquests processos poden servir per crear una *identitat de risc comuna* dintre del nivell europeu. La Unió Europea és un actor polític encarregat de gestionar el risc i d'oferir una visió conjunta o una identitat comuna tant dintre del marc europeu, com a l'hora de sortir al nivell internacional. Els mecanismes de comunicació es converteixen en una eina fonamental en ambdós nivells.

D'altra banda, aquesta evolució ha estat en paral·lel a la introducció del canvi climàtic en les polítiques europees. El Primer Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic data de l'any 2000 i el segon del 2005. Probablement les dates podrien obeir a una casualitat producte del caràcter quinquennal dels paquets de polítiques sobre el canvi climàtic, però, com veurem més endavant, existeixen altres factors explicatius causals que ens donen pistes de la influència recíproca entre un procés i l'altre.

Per tant, la caracterització de la UE com a *comunitat de comunicació de risc* s'ha produït en paral·lel a la inserció del canvi climàtic dintre de les seves polítiques i la creació d'una nova Política comunicativa.

Així, aquest gir cap a la comunicació està ple de diferències i contradiccions que ens permeten arribar a diverses conclusions. Com veurem en els següents apartats, el desplegament d'aquesta evolució a les polítiques específiques respon més a l'ús estratègic de la Política comunicativa que a la voluntat de crear una gestió comunicativa dels riscos amb un caràcter constitutiu.

6.2 Amb qui: comunitats prioritàries a les polítiques comunicatives del risc.

L'estructuració de la *comunitat de comunicació de risc* UE al voltant dels riscos nuclear, químic i el canvi climàtic ha generat una transformació en les relacions

amb els actors prioritaris. Tot i que no els substitueix, els condicionants del context comunicatiu, més complex i intrincat encara que el de la seva gestió, configuren un nou marc de relacions dins de la governança global.

Les característiques de la UE com a *comunitat de risc* i, lògicament, en el seu desplegament com a *comunitat de comunicació de risc* la converteixen en un actor complex el qual actua sobre els principis de la Governança Multinivell. La UE és una *comunitat de comunitats de risc*. És a dir, la Unió Europea està conformada per actors diversos que interactuen amb ella i entre ells, i que cada vegada tenen major interès en participar en els processos de presa de decisions.

La Unió Europea fa un ús estratègic d'aquesta xarxa d'interaccions amb la intenció d'arribar als seus objectius. D'aquesta manera, tal i com hem vist, la UE prioritza, utilitza i es recolza en la interacció amb comunitats diverses per legitimar les seves decisions.

En aquest sentit, podem veure com els tres riscos analitzats han tingut un desenvolupament propi i molt diferent. En un primer moment, durant els anys 80 i 90 del segle XX, ens trobem amb els orígens de la UE com a *comunitat de risc*. Entesa aquesta com una entitat que construeix la seva identitat al voltant del risc i construeix els marcs per a la seva gestió i control.

Els riscos nuclear i químic tenen un desenvolupament propi, i previ, que marca l'aplicació d'una política europea a l'entorn de la comunicació de risc i que prioritza uns actors diferents. El risc nuclear es posiciona en els mateixos orígens de la UE com a entitat política i com *comunitat de risc* amb la signatura del tractat EURATOM. Però la gestió de les polítiques energètiques particulars dels estats membres van marcar el desenvolupament específic de la seva gestió. Malgrat estar relacionat amb un sector privat, el tema nuclear s'emmarca dintre de les estratègies nacionals des dels seus inicis. La UE es posiciona com un marc general de bones pràctiques que serveix de paraigües per a les opcions geoestratègiques individuals dels diversos països.

D'altra banda, el risc químic està molt més relacionat amb el desenvolupament d'un sector industrial bàsic pel desenvolupament econòmic europeu, especialment durant els

anys 60 i 70. La UE es manifesta com *comunitat de risc* a l'hora de regular un sector assenyalat pels accidents de finals dels anys 70 i principis dels 80. A diferència del sector nuclear, al químic la Unió Europea desenvoluparà tot un seguit de normes per gestionar-lo on la comunicació anirà guanyant el seu espai. Aquest paquet de mesures i legislació es desenvoluparà mitjançant la col·laboració estreta amb els operadors privats.

Així, com podem veure a la taula 6.1, recuperada dels resultats parcials de l'anàlisi diacrònica, l'estructuració inicial de la UE com a *comunitat de risc* s'ha caracteritzat per dos tipus de gestió diferent desenvolupats amb un parell d'actors prioritaris prou clars.

Taula 6.1: Caracterització de la UE com a comunitat de risc al nivell diacrònic

La UE com comunitat de risc	Tipus de Gestió del risc	Actor principal (amb qui)
Risc Nuclear	Conflictiva	Estats
Risc Químic	Cooperativa	Sector Privat

(Font: elaboració pròpia)

La gestió conflictiva del risc nuclear es caracteritza per la independència dels estats dintre d'un marc general compartit. És a dir, les relacions de la UE amb els països membres es poden caracteritzar com a *conflictives* ja que, malgrat l'existència de l'EURATOM com a marc genèric, tenim un conjunt divers de gestions i polítiques nacionals. En canvi, la gestió inicial del sector químic es basa en la *col·laboració* amb la indústria per arribar a acords sobre els marcs d'actuació. Existeix un pacte amb les empreses per crear una legislació homogènia europea, encara que amb transposicions diverses i diferències en el nivell de compliment.

Aquests marcs de gestió es desenvolupen íntegrament dintre de la Unió Europea. No són en cap cas, malgrat l'existència d'organismes internacionals de gestió, un sistema o posicionament exportables internacionalment. La UE es centra en gestionar les seves lògiques internes, no crea una posició *europea* per oferir a nivell global.

D'altra banda, la constitució de la *comunitat de comunicació* Unió Europea ha anat acompanyada de canvis en aquestes relacions prioritàries. El primer d'ells és l'aparició

del canvi climàtic com a risc frontissa entre la societat del risc i la societat del risc global. La gestió del canvi climàtic ha coincidit amb el desplegament intensiu de les estratègies comunicatives a la UE, començant pel gir cap a la governança. L'evolució de la UE com *comunitat de comunicació de risc*, en paral·lel a la incorporació del canvi climàtic a les seves polítiques ha anat transformant també la seva estructuració al voltant d'aquest risc.

El desenvolupament inicial de la gestió del canvi climàtic és un assumpte que va dels científics als polítics, creant aliances amb institucions internacionals que mantenen i justifiquen aquests acords. La Unió Europea fa un ús ampli de les dades dels experts (caracteritzats per l'PCC) per justificar les seves polítiques.

La UE utilitza un tipus de fragmentació de la Governança global *sinèrgic* i proactiu buscant, en primer lloc, el recolzament amb les dades dels experts. L'objectiu rau en establir aliances amb les comunitats internes per accedir al màxim consens possible per modificar les polítiques afectades pel canvi climàtic (transport, agricultura, indústria...). D'aquesta manera, s'impulsa una estratègia comuna per representar internament a la Unió i augmentar el seu paper en la gestió d'altres polítiques.

Malgrat tot, el posicionament dels científics com a actors prioritaris ha començat a ser substituït situant les enquestes d'opinió pública en els dos últims anys com un factor de justificació de les polítiques de la Unió. D'aquesta manera, al voltant del canvi climàtic existeix una variabilitat en els actors prioritaris que van dels experts a l'opinió pública.

A nivell internacional el canvi climàtic es mostra com un oportunitat única de crear una posició *europea* davant del risc. Es mostra com un risc global que permet a la UE implicar-se interna i externament, i reforçar el seu paper a tots els nivells. La UE ha desenvolupat una política d'implicació de tots els actors interns per justificar aquest posicionament únic a nivell internacional.

La Cimera de Copenhaguen de 2010 és un exemple clar de l'estratègia global de la Unió Europea. Ha desenvolupat una política encaminada a oferir-se com una opció en front les *altres*, aquells territoris del món amb un plantejament diferent davant d'aquest tema. L'adopció del principi de precaució, després la governança i, posteriorment, el seu

posicionament davant dels temes del clima i l'energia es converteixen en les raons de ser de la UE.

Les estratègies de gestió comunicativa del canvi climàtic interaccionen amb les de la resta de riscos. El desplegament d'aquestes polítiques influeixen en la relació que la UE ha mantingut amb els actors principals que hem vist resumides a la taula 6.1. i probablement les acaben modificant.

El actors principals continuen sent els estats, en el cas del risc nuclear, i la indústria, en el sector químic, però el desenvolupament de les polítiques dels últims 10 anys podem haver variat el tipus aplicat de fragmentació de la Governança.

Per exemple, el nou context d'actuació creat amb el *reframing* nuclear ha empès la UE a resituar les seves relacions amb els estats reformulant el marc de gestió cap a posicions més cooperatives. En canvi, la presió continua sobre el risc químic, amb noves obligacions com el REACH o el registre de contaminants, s'ha produït dintre de la inèrcia legislativa en la qual es troba immers aquest sector. Tanmateix ha necessitat d'un procés de negociació amb la indústria molt complex. D'aquesta manera ens podem trobar amb un gir cap a una postura més conflictiva per part del sector privat.

Aquesta nova fragmentació a l'entorn del canvi climàtic es manifesta de la següent manera:

Taula 6.2: Caracterització de la UE com a comunitat de risc al nivell sincrònic

La UE com comunitat de comunicació de risc	Tipus de fragmentació de la governança global	Actor principal (Amb qui)
Canvi Climàtic	Sinèrgica	Variable (Experts – Op. Pública)
Indústria Química	Conflictiva?	Indústria
Energia Nuclear	Cooperativa?	Estats

(Font: elaboració pròpia)

L'estratègia de recuperar l'energia nuclear com a tema de discussió pot ser una estratègia centrada en la recuperació de la posició central de la Unió Europea davant dels països membres. La construcció d'un marc comú europeu donaria força a la UE

sobre la independència dels Estats. Malgrat tot, és un tema molt controvertit perquè no només s'ha d'enfrontar a la independència legislativa dels governs nacionals, sinó que també ha de superar les dificultats en la percepció negativa de l'opinió pública respecte a l'ús de l'energia nuclear.

El canvi climàtic s'ha convertit en la justificació més poderosa per recuperar l'energia nuclear com a opció energètica europea i, a la vegada, per resituar a la UE en el centre de la seva gestió, reposicionant a la vegada la seva relació amb els estats membres. En canvi, el sector químic ha rebut cada vegada més pressió des de la Unió Europea posant a prova les relacions cooperatives existents. És possible que aquestes acabin trencat-se i conformant un nou tipus de fragmentació? És una pregunta que no podem respondre en aquest treball, però que queda pendent d'explorar en els propers anys.

6.3 El *com*: principis rectors i mediacions comunicatives del risc.

La *comunitat de comunicació de risc* UE es manifesta amb una consolidació de llurs mediacions. Malgrat això, es produeix una contradicció entre els principis rectors de la Política comunicativa europea i la seva aplicació a les polítiques comunicatives específiques.

La constitució de la Unió Europea com a *comunitat de comunicació de risc* es manifesta gràcies a la consolidació de la seva dimensió comunicativa: les mediacions, dintre de llur posicionament estratègic de caràcter global.

Durant els inicis de la UE com a *comunitat de risc* no podem parlar d'una veritable Política comunicativa, però sí de l'aparició dels principis comunicatius com a part de la gestió del risc.

El sector químic ha tingut un desenvolupament precoç i primerenc principalment dels principis d'*informació* i *participació*. Les Directives SEVESO van donar els primers passos cap a l'accés a la informació dels ciutadans, convertint-lo en una part fonamental de la legislació química. La informació es convertirà en una eina consolidada en els processos de gestió del risc químic. A la vegada, la *participació* començarà a aparèixer fonamentalment relacionada amb el nivell local.

En comparació a la indústria química, la comunicació del risc nuclear ha tingut una evolució molt diferent. Als inicis el desenvolupament comunicatiu específic del risc nuclear restarà en mans dels estats, sense que existeixi una política comuna i homogènia. A nivell de la UE podem parlar d'una política comunicativa inconstant i poc representativa. La fragmentació dels esforços comunicatius entre els diversos països caracteritza les polítiques de la segona meitat del segle XX. L'única aproximació a la comunicació apareix en relació a la *informació* en cas d'accident o emergència nuclear, deixant de banda altres aspectes com el *right to know* desenvolupats àmpliament a la legislació química.

En relació a l'aparició de les mediacions prioritàries a la documentació europea també ens trobem amb dues posicions totalment oposades. El risc nuclear parteix d'un marc general comú, però d'una manca de legislació específica. En canvi, el risc químic té tot un desplegament legislatiu específic i molt potent.

Com a recordatori i per claredat expositiva, recuperem la taula 6.3 on es representen gràficament les mediacions prioritàries per tipus de risc durant els primers anys de la nostra anàlisi, situats en l'últim terç del segle XX:

Taula 6.3: Mediacions prioritàries per tipus de risc al nivell diacrònic

Estratègia de mediació de la UE	Informació	Participació
Energia nuclear	-	-
Indústria química	+	+

(Font: elaboració pròpia)

Cal insistir en què els símbols “+” i “-” no representen posicions de màxims o mínims, sinó les tendències generals. La política comunicativa europea en relació a l'energia nuclear es caracteritza per una manca de coherència, d'esforços clars, per una inconstància en la producció de documents i per un ús poc extens dels principis comunicatius. En canvi, el sector químic és pioner en l'ús de la informació i, en menor mesura, de la participació als seus documents. Els trets particulars i la manca de connexions entre la gestió d'un risc i l'altre expliquen en part aquest desenvolupament divers i, fins i tot, contradictori.

Aquesta situació inicial s'ha vist transformada en el transcurs dels últims 10 anys, alhora que es produeix el desplegament de les polítiques sobre el canvi climàtic i, sobretot, de l'evolució de la UE com a *comunitat de comunicació de risc* a partir de la utilització conscient de llurs mediacions. Així doncs, durant el període de temps emmarcat en l'anàlisi sincrònica hem pogut observar com les mediacions s'han desenvolupat tant en la Política, com en les polítiques sectorials.

La comparació de les polítiques sectorials ens permet distingir entre els principis generals prioritzats a cadascun dels riscos i, fins i tot, com aquests han anat variant al llarg del temps.

El canvi climàtic ha aparegut amb força dintre de les polítiques de la Unió Europea, convertint-se en un exemple dels seus nous plantejaments comunicatius, especialment durant els últims 5 anys. Al seu voltant s'ha desenvolupat una política comunicativa àmplia en la qual es fa ús de tots els principis rectors de la comunicació a Europa: informació, transparència, participació i opinió pública.

La necessitat d'aconseguir el màxim nombre de sinèrgies amb les diferents comunitats que conformen la UE, fins i tot amb actors globals, ha fet que desenvolupi una política comunicativa més àmplia i explícita que amb altres riscos. Però, d'altra banda, les polítiques comunicatives europees al voltant del canvi climàtic han afectat de manera directa les polítiques comunicatives dels riscos nuclear i químic. El marc d'oportunitats i riscos aparegut a partir del canvi climàtic reposiciona la resta de riscos i de manera molt específica el químic i el nuclear.

D'aquesta manera, en aquest període de temps ens trobem amb canvis en l'ús o prioritització de les mediacions en els riscos nuclear i químic. En aquest últim, el desenvolupament de la legislació medi ambiental ha acabat d'obrir el camí cap a l'aplicació de la transparència amb, per exemple, el reglament REACH o el registre integrat de la contaminació. Aquestes eines són el producte de la continuació i extensió de les legislacions ja existents en aquest sentit. Per tant, en el sector químic hi ha un gir cap a la transparència com a instrument per superar la manca de concreció i de resultats derivats de la informació.

En canvi, el nou context ha creat un marc d'oportunitats diferent per al risc nuclear el qual es manifesta clarament a les polítiques comunicatives de la UE. La Unió Europea ha passat de la inactivitat a una política proactiva centrada principalment en la informació i l'anàlisi de l'opinió pública europea.

A mena de resum podem consultar la taula 6.4 on veiem les tendències que orienten els principis rectors de la política comunicativa de la UE segons el tipus de risc.

Taula 6.4: Mediacions prioritàries per tipus de risc al nivell sincrònic

Estratègia de mediació de la UE	Informació	Transparència	Participació	Opinió Pública
Canvi climàtic	+	+	+	+
Indústria química	-	+	+	-
Energia nuclear	+	-	-	+

(Font: elaboració pròpia)

L'energia nuclear s'ha convertit en un exemple d'aplicació tardana de les polítiques comunicatives en un camp que havia estat abandonat per la UE durant molt de temps. Aquestes modificacions en les mediacions prioritàries tenen el seu punt de partida en la influència que el canvi climàtic ha tingut sobre la configuració d'aquests riscos.

La nova política comunicativa europea sobre el risc nuclear es centra en el primer i l'últim principi rector: la informació i l'opinió pública. D'altra banda, la inclusió de termes com participació en la legislació nuclear europea arrosega un clar retard en comparació a la destinada a regular el sector petroquímic. Això referma la idea que la governança té diferents nivells d'aplicació segons els tipus de riscos als què ens aproximem i que no existeix una coordinació interna entre els encarregats d'aplicar aquests conceptes en els diferents camps.

La idea de participació i l'experimentació de pràctiques institucionals relacionades amb aquesta en el sector petroquímic han estat experimentades, amb major o menor èxit, des dels anys 90. En canvi, la legislació nuclear ni tan sols ha introduït aquest terme entre el seu vocabulari legislatiu (encara que sí en les seves intencions prèvies).

Aquestes aplicacions diverses reforcen la percepció de descoordinació i poca coherència de la Política comunicativa que sembla feta a mida per resoldre els problemes.

Com hem vist a l'apartat 5.1.2 d'aquest treball, la transformació de la UE cap a *comunitat de comunicació de risc* a través del desplegament de la Política comunicativa s'ha produït com una mena d'espiral de solucions comunicatives. La Unió Europea ha anat afegint principis rectors a la vegada que intentava trobar formes de solucionar els seus propis problemes i reptes. Aquesta evolució és més el resultat d'un posicionament estratègic on la comunicació juga un paper important que d'una reflexió profunda sobre la seva dimensió constitutiva. Malgrat el conjunt de bones intencions i posicionaments teòrics, la comunicació es converteix en un factor canviant que pot ser utilitzat de formes diverses per aconseguir els objectius cercats, però que sovint apareix com la solució ideal a tots els problemes.

Més que per comunicar sobre el risc, les polítiques comunicatives acaben servint per justificar les mesures de gestió endegades. Els principis apareixen com la solució per ells mateixos, sense concreció ni una definició clara. Dintre d'aquests, la tecnologia es converteix també en una solució més que en una plataforma substancial des de la qual créixer. Per exemple, la *participació* apareix a tots els documents com el requisit indispensable per ampliar els processos democràtics a la UE. Internet passa a ser el lloc idoni per poder dur a terme aquests procediments sense definir clarament entre consulta, participació o diàleg.

Des d'una visió crítica i distanciada les mediacions comunicatives esdevenen una eina analítica clau per caracteritzar la UE com a *comunitat de comunicació de risc*. La seva caracterització des de la Política ens dóna una visió dels discursos institucionals sobre el tema, convertint-se en allò que *s'hauria de fer* o la *millor manera d'actuar*, però que, per altra banda, no té perquè veure's representat en la pràctica.

Hem vist com els desplegament d'una Política específicament comunicativa a la UE està plena de descoordinacions i contradiccions les quals han provocat que alguns autors la considerin *esquizofrènica*. Això fa molt difícil l'anàlisi del grau de coordinació que existeix entre la Política i les polítiques, però, d'altra banda, ens dóna pistes de les

finalitats estratègiques que la comunicació acaba adoptant dintre de les polítiques de la Unió Europea.

6.4 Què: la comunicació social dels riscos nuclear, químic i canvi climàtic.

Els riscos nuclear, químic i canvi climàtic es manifesten a través de les seves polítiques comunicatives europees les quals conflueixen en un entorn global.

A l'anàlisi diacrònica vàrem concloure que factors externs com el context o el paper adoptat per la pròpia Unió Europea influïen en la configuració dels riscos. Els trets històrics, polítics, econòmics i socials de l'època analitzada exercien la capacitat de definir o redefinir els riscos.

El tret distintiu entre aquella anàlisi i aquesta rau en la transformació de la UE en una *comunitat de comunicació de risc*, on les polítiques comunicatives han passat a tenir un espai propi. Aquestes cada vegada més demostren la seva capacitat per construir i reconstruir comunicativament la definició del risc a la UE a través de la prioritització de diferents arguments.

Encara que no hem fet una anàlisi en profunditat del *què*, podem veure com els riscos nuclear i químic s'han anat configurant i transformant al voltant de les seves manifestacions comunicatives. Els riscos s'emmarquen al voltant de marcs discursius diferents impulsats per les polítiques comunicatives particulars de la UE.

L'especificitat del risc queda supeditada a les necessitats de la resta de factors analitzats (*qui, amb qui i com*) per acabar configurant-se comunicativament mitjançant les opcions escollides. Per tant, la variable *què*, el risc, passa a dependre de la resta. Els risc apareix, desapareix i es configura a través de les estratègies comunicatives desplegades.

El desenvolupament discursiu en el cas de l'energia nuclear demostra que existeixen diversos factors que influeixen en la construcció del risc a través de la comunicació. El desenvolupament històric, el context social o, en el cas del canvi climàtic, la irrupció de nous riscos fan reposicionar el *frame* nuclear a través de nous arguments discursius que ressalten o amaguen unes característiques del risc o unes altres. El risc nuclear canvia

d'arguments (eficiència econòmica, independència energètica o lluita contra el canvi climàtic) aprofitant d'aquesta manera el context per construir discursivament els riscos o els beneficis.

Aquesta creixent influència de la comunicació com a factor explicatiu del risc crea, a més a més, un canvi de tendència. Durant l'anàlisi diacrònica vàrem constatar com els marcs de gestió dels riscos eren independents i poc transversals. La gestió de cadascun dels riscos s'estructurava de forma diferent, influenciada per dinàmiques històriques, econòmiques, polítiques i socials. En canvi, a l'anàlisi sincrònica ens trobem amb una convergència en els plantejaments justament per la consolidació de les polítiques comunicatives. La comunicació passa a ser un tret comú entre els riscos en un entorn on aquests es converteixen en globals.

6.5: Què: els riscos nuclear i químic en el marc discursiu del canvi climàtic.

El marc discursiu del risc nuclear i químic s'han reconfigurat per la irrupció del canvi climàtic entés com a risc de riscos.

El canvi climàtic és un cas novedós amb característiques trencadores i úniques. La seva irrupció com a nou risc global ens situa en un escenari discursiu molt diferent. Els arguments al seu voltant han evolucionat des de la discussió de la seva pròpia existència, les seves causes o la seva magnitud, fins al conflicte actual entre mitigació o adaptació.

Dintre de la UE, el canvi climàtic és un exemple d'estratègia comunicativa integrada. La construcció d'identitat de la Unió Europea al voltant de la lluita del canvi climàtic s'ha produït a través de l'activació d'un gran ventall d'accions comunicatives, especialment a partir del 2005. És important recordar que al voltant del canvi climàtic es desenvolupa una política comunicativa molt més intensa i variada que amb els riscos nuclear i químic.

Però, a més a més d'aquesta característica, el canvi climàtic ha tingut la capacitat de modificar el posicionament comunicatiu de la UE davant dels altres riscos i, alhora, ha transformat les seves construccions discursives. El canvi climàtic es converteix en el

risc de riscos, tant per l'afectació global dels seus efectes com per la capacitat que té per resituar la resta.

Començant pel risc nuclear, hem comprovat com l'aparició del canvi climàtic resituava discursivament la balança entre riscos i beneficis, reduint-ne uns per posar l'accent en uns altres. L'opció nuclear apareix ara com una energia neta que no té efectes perjudicials sobre el canvi climàtic i, per tant, l'evita. La reformulació de la seva configuració com a risc es produeix a través de la reconstrucció del discurs de la Unió Europea. Encara podríem dir més, aquesta transformació s'ha produït a través de l'aparició d'una argumentació, recolçada per les institucions de la UE, que fins ara no s'havia explicitat de manera tan ferma.

Podem dir que l'arribada del canvi climàtic ha impulsat una **atenuació** discursiva dels aspectes negatius de l'energia nuclear a la UE, potenciant-ne els aspectes relacionats amb la seva utilitat en la lluita contra el canvi climàtic. Curiosament, els arguments en contra no han variat de manera tan evident o significativa, encara estan ancorats en les possibles errades en la seguretat, els efectes de la radiació a llarg termini i el problema de la gestió dels residus.

La paradoxa dintre del risc nuclear rau en la necessitat de potenciar un sector energètic privat des dels interessos geoestratègics públics, amb un desigual suport ciutadà per tal d'aconseguir els objectius de la política energètica basant-los en la justificació d'afavorir la lluita contra el canvi climàtic de la UE.

D'altra banda, el sector químic, pioner en utilitzar les relacions públiques per reduir l'impacte negatiu en la seva imatge, assumeix com el nou *reframing* el situa en una posició de desavantatge en comparació amb el sector nuclear. El seu impacte en el medi ambient i en l'increment del canvi climàtic augmenta la seva pèrdua estratègica de posicionament discursiu en termes positius.

La indústria química ha vist com els discursos institucionals el vinculaven cada vegada més amb el seu impacte negatiu en el canvi climàtic, produint-se una **amplificació** del risc associat, fonamentalment el crònic. Els aspectes relacionats amb la contaminació i les emissions han obert un nou espai discursiu que impacta directament en la

construcció del risc químic. Eren majors o més perilloses les emissions a l'atmosfera d'aquest sector fa 25 anys? Probablement, no, però ara es converteixen en part substantiva del seu risc i, per tant, de la seva percepció i, més àmpliament encara, de les seves modalitats i formes de comunicació.

Tot i així, la indústria química, com a sector econòmic global potent, ha reaccionat de forma proactiva fent públiques les seves mesures de control i implicació en la lluita contra la contaminació a tots els nivells. El marc discursiu de la indústria química configura un espai obert a la recerca i a la innovació donant pas a termes innovadors com *biotecnologia* o *química verda*. El sector químic insisteix en la seva voluntat de millorar els seus processos de producció, reduint les emissions i ajudant a disminuir els seus efectes sobre el canvi climàtic. A la vegada reitera en les potencialitats dels seus productes per la solució de problemes tals com la escassetat d'aigua, la millora dels combustibles, la reducció de la contaminació o el seu tractament, entre d'altres.

En resum, en aquests quatre apartats, destinats a fer un diagnòstic de l'anàlisi sincrònica, hem pogut veure com durant els últims 10 anys s'ha produït un transcendental gir comunicatiu en la Política i les polítiques de la Unió Europea. La UE s'ha convertit en una *comunitat de comunicació de risc* mitjançant la integració de la comunicació en els seus marcs de gestió, la qual cosa ha transformat aquests mateixos marcs i la pròpia definició dels riscos.

D'altra banda, les polítiques sobre el canvi climàtic s'han desenvolupat en paral·lel a aquesta incorporació de la comunicació, oferint un punt d'inflexió de primer ordre entre els orígens i la nova situació a Europa. Però, a més a més, el canvi climàtic com a gran risc del segle XXI no només fa variar les polítiques de diferents sectors (energia, transport o medi ambient) sinó que interactua amb la resta de riscos donant pas a la irrupció d'un nou marc definitori.

Per tant, de forma evident, és produeix un traspàs d'influències entre aquests dos factors els quals reformulen i resituen la resta de variables analitzades. Tal i com hem vist al llarg d'aquests resultats finals, les diferències es manifesten a tots els nivells.

Partint de la transformació principal en el *qui*, el canvi de *comunitat de risc* a *comunitat de comunicació de risc*, hem vist com l'*amb qui* i el *com* han anat evolucionant influenciats els uns pels altres. La prioritització d'unes comunitats comunicatives específiques en cadascun dels riscos influïa en el desplegament de les mediacions inicials. Però, alhora, el desenvolupament de les polítiques comunicatives ha començat a modificar el tipus de relació que la UE establiria amb els diversos actors.

D'altra banda, dintre de l'anàlisi sincrònica constatem com les polítiques comunicatives de cadascun dels riscos es troben tallades per diferents patrons de governança, i justament les divergències comunicatives entre ells s'aguditzen en posar en joc els paràmetres que els configuren. Existeixen diferències evidents a l'hora de posar en marxa uns principis comunicatius o bé uns altres (informació, transparència, participació i estudi de l'opinió pública) a les polítiques sectorials endegades.

A mode de resum de tots aquesta anàlisi comparativa podem construir el següent quadre en què s'observa l'estructuració de la comunicació de risc diacrònica i sincrònicament:

Taula 6.5: L'estructuració de la comunicació de risc en la UE: comunitat i mediacions

	Anàlisi diacrònica	Anàlisi sincrònica
Qui	La UE s'estructura com una <i>comunitat de risc</i>	La UE es transforma en una <i>comunitat de comunicació de risc</i>
Amb qui	La UE prioritza actors relacionats amb la gestió del risc	Les relacions amb els actors prioritaris es veuen modificades dintre del marc comunicatiu
Com	Mediacions incipients	Mediacions consolidades, però aplicacions contradictòries
Què (context)	Depenents dels factors contextuais Ritmes dispars	Depenents comunicativament Ritmes similars
Què (particularitats del risc)	Les especificitats dels riscos influeixen en els marcs de gestió Poc transversals	Pèrdua d'especificitat amb l'arribada del canvi climàtic El canvi climàtic crea lligams transversals

(Font: realització pròpia)

L'anàlisi demostra que dintre de la UE manca una acumulació d'experiències sostingudes sobre la comunicació de risc. Això es pot veure clarament en la manca de contacte entre les polítiques comunicatives del sector químic i el nuclear. És significativa la recuperació des de *zero* dels principis comunicatius de transparència i

participació per part de la política nuclear, tenint en compte els anys d'experiència de les directives que afecten la indústria química des de mitjans dels 80.

Destaquem també la contradicció de com les particularitats del risc resten supeditades a la resta de qüestions, que són les que condicionen el seu posicionament discursiu i el seu significat social. La Unió Europea atresora la capacitat de definir socialment el risc a través de la seva configuració com a comunitat de comunicació de risc, les relacions prioritàries que estableix amb la resta d'actors i les mediacions escollides per comunicar-lo.

Algunes de les lliçons a extreure conflueixen en la Unió Europea, com a *comunitat de comunicació de risc*, usuària de la governança com a eina per gestionar els seus objectius al voltant del risc mitjançant l'ús d'estratègies comunicatives. A l'Europa dels 27, la comunicació de risc juga un paper variable a disposició dels interessos polítics i de gestió de la UE.

La inclusió d'una estratègia comunicativa i de determinats *frames* per damunt d'altres (canvi climàtic, independència i eficiència energètica...) es converteix en una eina finalista en aquest sentit. L'ús de la governança en aquest cas sembla destinat a aconseguir i blindar una millor acollida de les futures legislacions o normes de la UE respecte aquest tema.

Per tant, el risc pren sentit i forma dintre de les lògiques comunicatives de la Unió Europea. Les polítiques de gestió del risc, a través dels seus mecanismes de comunicació, diuen molt més sobre els interessos i necessitats de la pròpia Unió Europea que del risc en sí mateix, però a la vegada és una de les principals formes de configurar-lo, fer-lo visible i analitzable operativament. El risc apareix i desapareix a través dels processos comunicatius de la Unió, donant pas a cicles d'oportunitat política creats al voltant de la gestió del risc. L'anàlisi d'un llarg període de desplegament tant de la comunicació de risc, com dels riscos específics evita caure en cojutures o decisions puntuals fent prevaler l'estudi dels processos.

Estudiar fins a quin punt la centralitat de la comunicació en la Política i polítiques de la UE respon o influeix en els déficits de seva legitimitat requereix d'una anàlisi més

específica i profunda. Tanmateix, la identificació sistemàtica dels processos comunicatius impulsats per la UE sobre la gestió dels riscos ens dona claus d'interpretació molt fructíferes l'entorn de les contradiccions i transformacions de la comunicació de risc les quals desenvoluparem en el següent apartat de forma més àmplia i conclusiva.

De fet, l'estudi de cas de la UE ens ha permès verificar les potencialitats de la nostra proposta de marc teòric. L'anàlisi de la UE com a *comunitat de comunicació de risc* ens obre el camí per aprofundir en el paper constitutiu de la comunicació en el cas de la comunicació de risc. D'aquesta manera, ens resta desenvolupar unes conclusions més generals al voltant de la comunicació de risc com a procés social a estudiar des d'una aproximació pròpiament comunicativa.

CONCLUSIONS:

La comunicació de risc a la societat del risc global: Governança i comunicació social del risc

Més enllà dels resultats específics sobre la Política i les polítiques comunicatives de la UE que s'han desenvolupat en el capítol anterior, hem de recuperar l'objecte d'estudi d'aquest treball de recerca: la comunicació de risc i la potencialitat d'una aproximació pròpiament comunicativa al seu estudi.

Això representa el pas final del nostre viatge: tornar a la teoria després d'haver aplicat a la pràctica el marc teòric que vàrem construir i presentar al capítol 3. Hem de recordar que l'estudi de cas era una temptativa d'explicació operativa. Calia posar a prova el nostre metamodel de comunitats i mediacions, i donar un pas ambiciós a l'hora de conferir un caràcter constitutiu a la comunicació en l'anàlisi del risc.

En l'estudi de cas hem vist com la Unió Europea ha fet una aproximació a la comunicació de risc a partir d'incloure els principis de la governança en la seva Política i aplicar-los en les seves polítiques sectorials. Les mediacions de la UE, aquelles que la converteixen en una *comunitat de comunicació de risc*, estan centrades bàsicament en la governança. Per tant, aquesta s'ha convertit en el marc dominant d'aproximació a la comunicació de risc.

La dissecció de la UE entesa com una *comunitat de comunicació de risc* ens ha permès, per un cantó, estudiar les seves polítiques comunicatives i, per l'altre, fer una aproximació a la governança com a sistema de gestió on la comunicació es considerada com una part central. Però la nostra intenció ha estat contruir un plantejament transformador on la comunicació, tot i irrompre des dels marcs de gestió, es converteix en la part constitutiva dels processos de comunicació social del risc.

Aquesta dualitat és el resultat inevitable de l'estreta relació que mantenen aquest dos eixos vertebradors del nostre discurs: la preponderància de la governança com a marc dominant de la gestió del risc, i la comunicació social del risc com a objecte d'estudi i, alhora, aproximació comunicativa al seu estudi.

Juntament amb la importància dels riscos tecnològics i el canvi climàtic en la configuració de la societat del risc global, la governança i la comunicació social del risc s'han convertit en els indicadors comparatius del nostre estudi. La nostra argumentació ha anat viatjant d'un concepte a l'altre durant tot el treball.

Per tant, és el moment de recollir les aportacions fetes a la segona part al voltant de l'enfocament pròpiament comunicatiu, i reformular-les de nou a través de l'aplicació dels resultats extrets de l'estudi de cas. D'aquesta manera la nostra aposta representada pel *metamodel de la comunicació de risc de les comunitats i les mediacions* serà sotmesa a validació. Per tal de fer-ho, en aquest apartat final de conclusions analitzem de manera crítica i comparativa les aportacions i límits de la governança i la nostra proposta constitutiva a l'hora d'explicar els processos socials de comunicació de risc.

Aquestes conclusions finals s'estructuraran a partir de tres apartats que resumeixen en gran part el recorregut d'aquest treball, i que han estat presents permanentment durant el mateix. Com defineixen la governança i el metamodel la comunicació del risc? Quins són els objectius que atorguen a la comunicació? I, finalment, quina aplicació pràctica acaben proposant?

En definitiva, aquests apartats fan referència a la contradicció permanent que es reproduïx a l'hora d'aproximar-se al risc a través de la seva comunicació entre perspectives limitades/àmplies, instrumentals/democràtiques... Cal començar, doncs, per acordar una definició, traçar uns objectius i posar en pràctica les seves aplicacions.

A) Definició de comunicació de risc:

La governança considera la comunicació de risc com part central dels marcs institucionals de gestió del risc, però sempre centrada en la comunicació de la gestió del risc, representant d'aquesta manera la part pel tot.

El metamodel assumeix la dimensió constitutiva de la comunicació a l'hora d'aproximar-nos a l'espai ampli d'interacció comunicativa on la gestió institucional del risc és una part del tot.

Dintre de la governança, la comunicació és una part fonamental i central dels marcs institucionals de gestió del risc. Aquest principi s'ha aplicat als processos de gestió del risc a la societat global a través de la *governança del risc* com a estadi superior d'una llarga evolució. Aquesta permet teòricament que els diferents actors, o comunitats, estableixin relacions i posin en comú la seva manera d'entendre el risc mitjançant la negociació i l'establiment d'acords.

La governança es planteja com un marc evolucionat dels processos de comunicació de risc on les visions tradicionals han estat substituïdes per les noves aproximacions democràtiques. Però, malgrat això, la governança continua sent una manera d'enfrontar-se a la comunicació dels processos de gestió del risc, més que una forma d'analitzar com es produeixen les dinàmiques comunicatives al seu voltant.

Lògicament, la governança no ha estat creada com a eina d'anàlisi, sinó com a forma d'organitzar la complexitat de les interaccions entre les diferents comunitats existents mitjançant la comunicació. Per tant, la comunicació és una ***eina central per comunicar la gestió institucional del risc***. És considerada com una estratègia més per la seva gestió a través, per exemple, de la construcció semàntica dels *reframing* del risc i la seva discussió i redefinició en moments estratègics.

El cas de la UE així ho demostra. La introducció de la comunicació dintre dels marcs de gestió del risc serveix per configurar i manifestar els processos de gestió institucional del risc mitjançant l'ús estratègic de les relacions amb els actors, les mediacions prioritzades i, finalment, els marcs discursius sobre el risc. D'aquesta manera es crea un marc *comunitari* de gestió que s'estructura i es representa a través de la comunicació.

En un altre sentit, segons el metamodel, la comunicació social del risc és el procés social de construcció de significat al voltant del risc mitjançant la circulació de discursos. Aquest procés complex és el que s'ha d'aïllar i convertir en l'objecte d'estudi des d'un punt de vista comunicatiu. Com funciona? Quines comunitats participen? De quina manera ho fan? Quin efecte té sobre el concepte de risc? I, de manera àmplia, com influeix sobre la societat en la que es produeixen? Aquestes són algunes de les qüestions que s'han de respondre des d'un punt de vista comunicatiu. Per tant, el metamodel parteix de la base que la comunicació és un ***factor constitutiu*** dels

processos de construcció i significació del risc. La comunicació no té un objectiu en sí mateixa, sinó que és una part inseparable dels fenòmens que estudia, en altres mots, una modalitat específica per al seu enfocament.

D'altra banda, el metamodel de la comunicació de risc de comunitats i mediacions la planteja com un espai ampli d'interacció. Aquest enfocament ens permet aproximar-nos al conjunt de comunitats i mediacions que interaccionen, trencant les visions restrictives del paper de la comunicació. Per tant, l'objectiu és enfrontar-se a la gestió comunicativa que al voltant del risc estableixen cadascuna de les comunitats i plantejar-se quin efecte genera sobre la seva construcció comunicativa.

El metamodel ens permet distanciar-nos del marc de la governança, situar-nos pel damunt del procés i estudiar-lo en el seu conjunt. Així doncs, el metamodel ens permet analitzar la governança com una part més de de la construcció social del risc. L'estudi de la seva configuració com a comunitat i de les seves mediacions ens permet situar-la dintre de la complexitat real d'aquests fenòmens, i no convertir-la en el procés en sí mateix.

B) Els objectius de la comunicació de risc:

Per la governança la comunicació és una eina funcional per integrar les diferents comunitats en els marcs institucionals de gestió del risc.

El metamodel considera que la comunicació de risc és una disciplina que planteja com a objectiu interpretar els processos de constitució comunicativa del risc.

En l'actualitat, la governança del risc s'ha convertit en un marc reconegut de gestió. Permet a les *comunitats de comunicació de risc* fer públics i intercanviar els seus arguments mitjançant les mediacions. D'aquesta manera, la governança acaba convertint-se en un marc vàlid per aconseguir arribar a un significat comú de risc mitjançant la comunicació de risc.

La comunicació serveix per *integrar* les diferents visions sobre el risc dintre d'un marc institucional de gestió. Malda per crear un espai on els diferents actors, o comunitats, estableixin relacions i posin en comú la seva manera d'entendre el risc. Per tant, s'ha convertit en el marc reconegut on comunitats com la UE estableixen les seves mediacions amb altres actors, amb la intenció de crear noves comunitats de risc mitjançant la integració de les diverses aproximacions parcials.

Però no hem d'oblidar que al darrere de la governança ens trobem tota una xarxa d'actors no sempre preocupats pel procés en sí mateix, sinó en altres interessos els quals interfereixen de forma directa o més subtilment. D'altra banda, també podem trobar diferents comunitats que no es veuen representades pels processos de governança perquè no participen de la capacitat o la força per fer-se visibles a través dels mateixos, encara que sí mitjançant altres formes de comunicació.

Com hem vist en el cas de la UE, els actors, els interessos i els contextos específics intervenen de forma directa en el desplegament de la governança com estratègia de comunicació de risc, més que com a marc creat per arribar a acords. Per exemple, aquestes estratègies de comunicació institucionalitzades es desenvolupen sempre quana la UE les ha posat en marxa. Per tant, és la Unió Europea la que té tota la força i el poder per iniciar o no un debat sobre un risc determinat, sempre acompanyat de la influència dels grups de pressió (públics o privats) interessats sobre aquell tema.

D'aquesta manera, la comunicació de risc com a *policy-making* situa la comunicació únicament dintre dels processos institucionals d'avaluació i gestió del risc, fent-se propietària d'uns processos molt més oberts i complexos. Les pràctiques que no es situen dintre dels processos institucionals o resten ignorats, o integrats i, per tant, passen a formar part d'aquests procediments. D'altra banda, es concedeix a tots els actors la mateixa capacitat d'implicar-se i participar en aquests processos, oblidant les diferències existents entre aquests en l'accés al poder i la seva capacitat d'influir en la presa de decisions. Això comporta que la governança, mitjançant el seu discurs integrador i ampli, acabi convertint la part en el tot, o sigui, transformant-se ella mateixa en tot el procés de comunicació de risc.

La governança estableix un marc comunicatiu on l'oposició perd sentit. La formulació de procediments participatius institucionalitzats es converteix en la justificació de les mesures a prendre, malgrat que aquestes pràctiques i llurs modalitats siguin de diverses classes i amb objectius no sempre clars.

Però, aquestes polítiques del risc es formulen en un context comunicatiu més ampli conformat per les mediacions internes i externes entre diferents comunitats de risc situats més enllà del límits dels processos governants, orquestrats per les institucions. Encara més, aquests processos institucionals es converteixen en una xarxa de mediacions situades dintre d'una de molt més gran.

Per tant, més enllà dels marcs institucionals de gestió de risc o integració de les diferents comunitats. La nostra proposta planteja que l'objectiu de la comunicació és servir per *interpretar* aquests processos des d'un punt de vista pròpiament comunicatiu. Més enllà de la comunicació de la gestió del risc, la comunicació ens permet estudiar la seva gestió comunicativa a través de la segmentació de les *comunitats* i les seves *mediacions*, afegint la seva perspectiva a la de la resta de disciplines.

La comunicació de risc s'ha estudiat de forma incompleta i fragmentada, reduïda als actors i pràctiques institucionals i als mitjans de comunicació. Però, a les societats actuals, és necessari assumir la comunicació social del risc com un marc ampli en la qual les comunitats interaccionen de manera diversa i complexa.

Les estratègies de comunicació no són posteriors a la gestió del risc, sinó prèvies. La comunicació de risc no serveix únicament per informar dels sistemes de gestió i control dels riscos o per integrar les diferents comunitats, sinó que es converteixen en el marc discursiu previ on s'emmarquen les polítiques de gestió. El risc es construeix discursivament de manera prèvia, o simultània, a la generació dels mecanismes de gestió i no a l'inrevés. Aquests processos, previs i, fins i tot, invisibles pels mitjans i l'opinió pública, conformen un estadi inicial de la delimitació i definició del risc on participen agents de tot tipus, amb intencions i interessos diversos.

Per tant, podríem concloure que la governança és una fase més del desenvolupament de la comunicació social del risc en la qual es fan convergir les dimensions de la

comunicació i de la gestió política del risc, oferint un marc d'actuació a les *comunitats de risc* dintre d'unes pràctiques endegades i controlades per l'entramat de les institucions.

La comunicació de risc s'ha de situar per damunt de les visions limitades per poder oferir la seva pròpia manera d'estudiar aquests fenòmens. La perspectiva pròpiament comunicativa de la comunicació de risc ens dóna eines per aproximar-nos analíticament a aquests processos, contribuint a la seva explicació i a llurs aplicacions.

C) Aplicació de la comunicació de risc:

Malgrat l'aproximació àmplia i democràtica que envolta la governança, **la comunicació de risc s'aplica de manera instrumental i estratègica**, com si es tractés d'una caixa d'eines per utilitzar estratègicament amb la intenció d'aconseguir uns objectius específics.

El metamodel permet **utilitzar la comunicació de risc de forma reflexiva** per aproximar-se al paper de les comunitats, desemmascarar les raons per l'ús de determinades mediacions i analitzar la configuració del conjunt ampli d'interaccions.

En el marc de la governança, la comunicació es converteix en central, però sempre dintre de pràctiques institucionalitzades. La governança serveix de marc per legitimar les decisions preses mitjançant el marc discursiu ampli i democràtic que la fonamenta. La cerca d'una millor manera de fer Política i polítiques, la voluntat d'integrar les diferents comunitats i la intenció teòrica de donar-les veu configura el seu impuls com una forma de superar els dèficits de la democràcia representativa.

La *governança del risc* és un exemple més d'aquesta aposta. Per un costat estableix les mediacions per a la gestió comuna del risc i, per l'altre, el construeix políticament mitjançant les pràctiques comunicatives.

D'altra banda, l'anàlisi de les seves aplicacions particulars ens demostra que la comunicació acaba tenint una ***aplicació instrumental, la qual amaga una intenció estratègica***. Mitjançant el seu ús es pretén superar els problemes sorgits de la pròpia arquitectura de la governança i, a la vegada, afrontar les dificultats de la societat globalment.

La governança es presenta com l'evolució lògica d'un llarg procés d'èxits i fracassos en l'aplicació i desenvolupament de la comunicació de risc. Però aquesta visió lineal és enganyosa. Una anàlisi superficial dóna la idea que les necessitats del camp apareixen a remolc de les pràctiques endegades, quan en realitat és al contrari, són les pràctiques les que han anat fent marxa enrera per recuperar conceptes teòrics treballats anteriorment i així solucionar els problemes que retroben de bell nou. El objectius segmentats i instrumentals resultants d'entendre la comunicació de risc únicament com una pràctica estratègica il·lustra el desenvolupament del camp. La manca de resultats empírics consistents es barreja amb una base teòrica de referència poc consolidada.

L'aplicació de la governança participa d'aquesta manca de claretat en els objectius i la seva aplicació. De forma teòrica fa servir un conjunt de mediacions i principis comuns com la informació, la transparència, la participació i la construcció de l'opinió pública, totes elles per tal de legitimar-se.

Però, a l'hora d'aproximar-nos a la seva aplicació real ens trobem diferències significatives que obeeixen a les intencions estratègiques i particulars de la Unió Europea. En aquest cas, es fan servir les diverses opcions que ofereix la governança com si es tractés d'una *caixa d'eines* que li permet fer front a les complexitats de la gestió del risc. L'ús d'aquestes estratègies comunicatives s'acaben convertint en un factor explicatiu més de la construcció social del risc, més enllà dels objectius específics cercats.

La comunicació no és considerada com un element constituent, sinó com una eina al servei dels objectius de les institucions. Ens trobem de nou amb la prioritització dels usos instrumental i normatiu. Un exemple el tenim amb el principi de participació, el qual es converteix a la vegada en estratègia i en objectiu. Les fronteres no estan clares i no és el

mateix cercar un diàleg ampli sobre el risc, que fer-lo servir com a justificació de les polítiques de gestió.

A més, els processos de governança poden estar generats i conduïts més per un ànim de protecció davant dels possibles efectes del risc institucional, que pels veritables objectius de reduir el risc social. Per tant, les pràctiques poden acabar convertint-se en procediments per defensar i justificar la legitimitat dels organismes que el gestionen. Els processos de control del risc generen una espiral de control i regulació que desemboquen en un risc institucional formal, destriat de les lògiques socials informals. La governança és un més d'aquests processos, però amb l'externalització de les responsabilitats mitjançant la participació pública.

Per tant, les prioritats comunicatives reflecteixen les prioritats polítiques, determinen els marcs discursius institucionals i la resposta d'aquestes en la percepció ciutadana construïda a través dels instruments "oficials" de mesura. L'estudi del funcionament de la governança i la seva fragmentació convida a l'estudi dels processos de comunicació, els quals, inevitablement, es produeixen i es perfilen estratègicament.

Des de la perspectiva teòrica plantejada pel metamodel, la comunicació cal aplicar-la com a disciplina pràctica per aproximar-se de forma *reflexiva* a aquests processos. La comunicació, constitutiva per una banda, ens serveix per reflexionar críticament sobre el fenomen de la comunicació social del risc i les seves parts associades. Quin paper juga cadascuna de les comunitats i per què? Quines lògiques s'amaguen al darrere de les mediacions endegades? Quins riscos es comuniquen i per què?

La dimensió reflexiva de la comunicació ens permet anar un pas més enllà en les nostres preguntes de qui, amb qui, com i què, i afegir la dimensió última del per què.

El següent quadre mostra en forma de resum les conclusions plantejades en aquest apartat al voltant de l'aproximació comunicativa a la comunicació de risc. D'aquesta manera podem diferenciar entre les dues perspectives analitzades. El que volem deixar clar és que no estem reemplaçant l'una per l'altra, sinó posant l'accent en les definicions, objectius i aplicacions particulars per entendre el potencial de cadascuna d'elles.

Taula 6.6: L'aproximació comunicativa a la comunicació de risc

Comunicació de risc	Governança	Comunicació social del risc
Definició	Eina central per la comunicació de la gestió institucional del risc	Factor constituti u dels processos de configuració dels risc
Objectius	Eina per integrar les diferents comunitats	Disciplina interpretativa per entendre la configuració comunicativa del risc
Aplicació pràctica	Aplicació instrumental i estratègica	Aplicació reflexiva

(Font: realització pròpia)

Punt d'arribada... i punt de sortida

Tota aquesta investigació enforteix el caràcter constituti u de la comunicació més enllà de les seves aproximacions normatives, instrumentals o integradores. Hem vist com la comunicació és una de les maneres de fer circular i posar en comú totes les dimensions que conformen les múltiples definicions del risc: objectives, culturals, socials o institucionals. Alhora hem confirmat que les polítiques de gestió del risc cada vegada s'organitzen més en termes de comunicació de risc des de i entre les institucions.

Aquest creixent gir comunicati u s'ha fet evident a l'hora d'estudiar la *comunitat* UE, sobretot durant els últims 10 anys. Aquesta manifestació clara de la tendència cap a la comunicació reforça el nostre posicionament teòric. Si la comunicació de risc cada vegada guanya més espai en la configuració del món que coneixem, sembla més necessària que mai una intervenció des de la teoria de la comunicació per analitzar-lo.

La comunicació s'ha convertit en un factor estratègic i necessari a l'hora de tenir en compte la construcció social del risc. Un factor que cada vegada es fa present més enllà de l'estudi clàssic dels mitjans de comunicació, especialment amb l'arribada de les noves tecnologies i la professionalització creixent del camp.

L'estudi de cas de la UE ens ha permès posar a prova l'aposta teòrica al voltant de la comunicació de risc com a procés social. La conceptualització de les *comunitats de comunicació de risc* a través dels conceptes de comunitat i mediacions ens permet

accedir a través del camp de la comunicació a l'estudi de la comunicació de risc. Es comparteixen eines analítiques que ens serveixen per accedir a les característiques dels emissors o els *qui* (les comunitats), les interaccions que estableixen, tant internes com externes o els *com* i els *què* (les mediacions) i la seva estructuració en un procés ampli d'interacció (el metamodel).

Aquestes conclusions ens permeten demostrar l'eficàcia de l'encaix de la comunicació de risc com a objecte d'estudi a través d'un model de models pròpiament comunicatiu. La comunicació ens ofereix una nova manera d'enfrontar-nos a la configuració del risc a les nostres societats actuals a través de variables com el *qui*, el *com* o el *què*. Variables, d'altra banda, sortides de la Teoria de la Comunicació més tradicional i de les aproximacions parcials a la comunicació de risc.

El metamodel ens permet identificar i aïllar els objectes d'estudi de futures recerques utilitzants d'aquestes variables, sense perdre mai de vista la complexitat i totalitat del procés. Poden aproximar-nos als emissors i als seus missatges o canals, però també als processos d'integració, interpretació i construcció social del risc.

També ens ha permès reformular la teoria de la comunicació de risc mitjançant el nostre metamodel. Un model de models que queda completament obert a noves recerques. Un metamodel que no deixa res fora, sinó que integra la resta d'aproximacions comunicatives i aprofita el seu potencial.

A través d'aquest estudi hem pogut veure com el risc ha deixat de ser un concepte que pot ser estudiat per sí mateix. Existeixen tota una diversitat de factors que participen en la construcció de la seva definició, i aquests factors es manifesten a través de la comunicació.

Per exemple, el risc passa a ser un factor que ens serveix per explicar la construcció d'altres riscos. Els factors que influeixen en la construcció comunicativa del risc poden ser la confiança, la competència, la responsabilitat, els beneficis... i, fins i tot, altres riscos, com en el cas del canvi climàtic.

L'estudi dels riscos de forma independent deixa de tenir sentit en el moment en què la construcció discursiva d'aquests pot veure's modificada per l'aparició de nous riscos o la modificació dels existents. Això és especialment important en els riscos sistèmics emergents, les característiques dels quals es determinen per la seva capacitat d'evolució segons el context i el seu grau de transformació.

Els riscos deixen de tenir entitat pròpia i es converteixen en la variable dependent del tipus de comunitat de risc i de les estratègies comunicatives. El *qui* i el *com* acaben definint i configurant el *què*.

El nostre objectiu últim ha estat obrir camins de recerca a través de la perspectiva àmplia de la comunicació social del risc entesa com un fenomen que va més enllà del marc de la governança.

La nostra recerca no es planteja com un final, sinó com el principi de noves línies a desenvolupar. L'estudi de les comunitats de comunicació de risc ens pot donar respostes sobre com funcionen els mecanismes de construcció de sentit al voltant del risc: es poden comparar les mediacions sobre un risc de dos comunitats similars situades en territoris diferents? Quin tipus de discursos circulen sobre el risc, qui els defensa i quins efectes tenen sobre el món en el que vivim? És el canvi climàtic l'últim risc al qual s'ha d'enfrontar l'ésser humà? Què pot passar amb l'aparició d'un nou risc que reformuli fins i tot aquesta amenaça global? Com reaccionarien les diferents *comunitats de comunicació de risc*?

Aquest ventall de preguntes, reformuladores d'un camp d'estudi sovint orientat instrumentalment, són el resultat d'una observació sistemàtica i crítica de les accions i omissions de les principals comunitats amb llurs respectives mediacions, però també d'avaluar el conjunt de processos de comunicació de risc des d'un enfocament social íntegrament, sense recaure en allò parcial per emmascarar el procés en el seu sentit més complet.

Aquestes recerques plenes de preguntes incòmodes encaixen en un entorn complex, incert i ambigu on els riscos sistèmics emergents cada vegada es fan més visibles i, on la comunicació és converteix en una eina d'anàlisi que ens permet aprofundir i

reflexionar per entendre la seva influència creixent, així com per incrementar-ne la seva visibilitat.

La recerca des de la comunicació no ens ha permès donar solucions definitives, ni respostes que substitueixin a la resta d'aproximacions, sinó oferir reflexions que complementin la comprensió del món global incert. L'objectiu és participar d'un diàleg interdisciplinari a través de la recerca sobre el risc. Això significa no acabar aquí el treball, sinó tot el contrari, deixar obertes totes les possibles qüestions que surten d'aquest plantejament pròpiament comunicatiu i convidar a continuar aprofundint en aquesta direcció.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

L'ESTRUCTURACIÓ DE LA COMUNICACIÓ DE RISC EN ENTORNS COMPLEXOS: COMUNICACIÓ, COMUNITATS I MEDIACIONS.
RISC NUCLEAR, RISC QUÍMIC I CANVI CLIMÀTIC A LA UNIÓ EUROPEA

Juan Luis Gonzalo Iglesia

ISBN:978-84-693-9435-9/DL:T.67-2011

BIBLIOGRAFIA

a) Bibliografia de referència

- Alario, M. & Freudenburg, W. (2007). Atoms for Peace, Atoms for War: Probing the Paradoxes of Modernity. *Sociological Inquiry*, 77(2), 219-240.
- Allan, S., Adam, B. & Carter, C. (eds.) (2000). *Environmental risks and the media*, London: Routledge.
- Althaus, C.E. (2005). A disciplinary perspective on the epistemological status of risk. *Risk Analysis*, 25(3), 567-588.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Bakir, V. (2005). Greenpeace v. Shell: media exploitation and the Social Amplification of Risk Framework (SARF). *Journal of Risk Research*, 8(7), 679-691.
- Bakir, V. (2010). Media and risk: old and new research directions. *Journal of Risk Research*, 13(1), 5-18.
- Baram, M.S. (1989). Corporate Risk Management and Risk Communication in the European Community and the United States. *Harvard Journal of Law & Technology*, 2, 85-153.
- Barge, J. & Craig, R. (2007). Practical Theory in Applied Communication Research: Three Normative Models. A *Annual meeting of the International Communication Association*, TBA, San Francisco, CA, May 23, 2007. Available at: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/6/9/7/2/pages169728/p169728-1.php (Consultada: 22-09-2010)
- Bauer, M. & Baumann, F. (2009). The European Union as a Risk Community. Outline for an Empirical Research Program. A *Risk Research Symposium: "Varieties of risk research: exploring and expanding boundaries within academia and beyond"*. King's College London. Available at: http://www.cap.lmu.de/download/2009/2009_EU_RiskCommunity.pdf (Consultada: 22-09-2010)
- Bauman, Z. (2007). *Miedo Líquido. La sociedad contemporanea y sus temores*, Barcelona: Paidós Ibérica.
- Beck, U. (1996). Teoría de la sociedad del riesgo. En Beriain (ed.) *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos, pàgs. 201-222.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós Ibérica.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*, Madrid: Siglo XXI.

- Bee, C. & Bozzini, E. (eds.) (2010). *Mapping the European public sphere: institutions, media and civil society*, Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.
- Bickerstaff, K. *et al.* (2008). Reframing nuclear power in the UK energy debate: nuclear power, climate change mitigation and radioactive waste. *Public Understanding of Science*, 17(2), 145-169.
- Bier, V.M. (2001). On the state of the art: risk communication to the public. *Reliability Engineering & System Safety*, 71(2), 139-150.
- Biermann, F. *et al.* (2009). The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global Environmental Politics*, 9(4), 14-40.
- Bodansky, D. (2001). The history of the global climate change regime. A U. Luterbacher & D. Sprinz (eds.) *International relations and global climate change*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press, pàgs. 23-40.
- Boholm, Å. (2003). The cultural nature of risk: Can there be an anthropology of uncertainty? *Ethnos: Journal of Anthropology*, 68(2), 159-178.
- Bostrom, A. & Löfstedt, R. (2003). Communicating Risk: Wireless and Hardwired. *Risk Analysis*, 23(2), 241-248.
- Boykoff, M. & Boykoff, J. (2004). balance as bias: global warming and the US prestige press. *Global Environmental Change*, 14(2), 125-136.
- Boykoff, M.T. & Roberts, J.T. (2007). *Media Coverage of Climate Change: Current Trends, Strengths, Weaknesses*, UNDP Background Paper: New York.
- Brossard, D., Shanahan, J. & McComas, K. (2004). Are issue-cycles culturally constructed? A comparison of French and American coverage of global climate change. *Mass communication & society*, 7(3), 359-377.
- Cancela, C. (2006). Parlamentos regionales y gobernanza multinivel en la Unión Europea. A *Global Jean Monnet Conference. ECSA-World Conference: Europe's challenges in a globalised world*. 23-24 Novembre, Brusel·les. Available at: http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confglobal06/contribution_cancela.pdf (Consultat: 22-09-2010)
- Carvalho, A. (2007). Ideological cultures and media discourses on scientific knowledge: re-reading news on climate change. *Public Understanding of Science*, 16(2), 223-243.
- Carvalho, A. & Burgess, J. (2005). Cultural Circuits of Climate Change in U.K. Broadsheet Newspapers, 1985-2003. *Risk Analysis*, 25(6), 1457-1469.
- Castelló, E. (2010). Framing news on risk industries: local journalism and conditioning factors. *Journalism*, 11(4), 1-18.
- Charaudeau, P. (2003). *El discurso de la información : la construcción del espejo social*, Barcelona: Gedisa.

- Chess, C. (2001). Organizational Theory and the Stages of Risk Communication. *Risk Analysis*, 21(1), 179-188.
- Coderch, M. (2008). ¿Renacimiento nuclear o aborto prematuro?. Los múltiples interrogantes de la opción nuclear presagian su incierto futuro. *Economía Industrial*, (369), 147-160.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood*. Available at: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/index.htm> (Consultat: 22-09-2010)
- Coombs, W.T. (1995). Choosing the Right Words: The Development of Guidelines for the Selection of the "Appropriate" Crisis-Response Strategies. *Management Communication Quarterly*, 8(4), 447-476.
- Covello, V.T. & Allen, F. (1988). *Seven cardinal rules of risk communication*, Washington D. C: U. S. Environmental Protection Agency Report.
- Covello, V.T., Von Winterfeldt, D. & Slovic, P. (1986). Risk communication: a review of the literature. *Risk abstracts*, 3, 171-182.
- Craig, R.T. (1999). Communication theory as a field. *Communication Theory*, 9(2), 119-161.
- De Marchi, B. & Ravetz, J.R. (1999). Risk management and governance: a post-normal science approach. *Futures*, 31(7), 743-757.
- Douglas, M. (1985). *Risk acceptability according to the social sciences*, New York: Russell Sage Foundation Publications.
- Douglas, M. (1994). *Risk and blame*, London: Routledge.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1983). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley, California: University of California Press.
- Ekberg, M. (2007). The Parameters of the Risk Society: A Review and Exploration. *Current Sociology*, 55(3), 343-366.
- Elam, M. et al. (2008). *Demonstration and Dialogue: Mediation in Swedish Nuclear Waste Management*, Argona, Arenas for Risk Governance (Contract Number: FP6-036413): European Commission, University of Gothenburg. Available at: <http://gup.ub.gu.se/gup/record/index.xsql?pubid=101092> (Consultada 23-09-2010)
- Ericson, R. & Haggerty, K. (1997). *Policing the risk society*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Espluga, J. (2001). *Respostes socials al risc tecnològic: una aproximació al cas de l'exposició laboral a pesticides*. Tesi Doctoral: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Espluga, J. (2006). Dimensiones sociales de los riesgos tecnológicos: el caso de las antenas de telefonía móvil. *Papers, Revista de Sociologia*, 82, 79-85.

- Espluga, J. *et al.* (2007). Conflictos socioambientales latentes: Percepciones y vivencias sociales de los riesgos petroquímicos en Tarragona. A *IX Congreso Español de Sociología, FES*. 13-15 de septiembre. Barcelona.
- Espluga, J. *et al.* (2009). El papel de la confianza en los conflictos socioambientales. *Política y Sociedad*, 46(1-2), 255-273.
- Farré, J. (2005). Comunicación de riesgo y espirales del miedo. *Comunicación y Sociedad*, 3, 95-119.
- Farré, J. & Fernández Cavia, J. (eds.) (2007). *Comunicació i risc petroquímic a Tarragona. De les definicions a les pràctiques institucionals*, Tarragona: Edicions URV.
- Farré, J. & Gonzalo, J. (2008). A Complete Communicative Turn in Research into Risk. *A First ISA Forum of Sociology, Theorizing Risk and Uncertainty*. September 5-9, Barcelona. Available at:
http://www.riskanduncertainty.net/TG04/jfarre_jgonzalo1.pdf (Consultada: 23-09-2010)
- Felt, U. & Wynne, B. (2007). *Taking European Knowledge Society Seriously*, Luxembourg: Directorate-General for Research.
- Fischhoff, B. (1995). Risk perception and communication unplugged: twenty years of process. *Risk Analysis*, 15(2), 137-145.
- Fischhoff, B. (1987). Treating the Public with Risk Communications: A Public Health Perspective. *Science, Technology, & Human Values*, 12(3/4), 13-19.
- Fisher, A., Emani, S. & Zint, M. (1995). *Risk Communication For Industry Practitioners: An Annotated Bibliography*, Risk Communication Specialty Group: McLean:Society for Risk Analysis.
- Foratom (2008). *What people really think about nuclear energy*, Brusel·les: European Atomic Forum.
- Fortun, K. (2004). From Bhopal to the Informing of Environmentalism: Risk Communication in Historical Perspective. *Osiris*, 19, 283-296.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller, eds. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University Of Chicago Press, pàgs. 87-104.
- Gadbois, S. *et al.* (2007). *Situation concerning public information about and involvement in the decision-making process in the nuclear sector*, Final Report: TREN_04_NUCL_S07-39556: EC DG TREN. Available at:
http://ec.europa.eu/energy/nuclear/doc/governance/2007_05_study_en.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Gamson, W. & Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *The American Journal of Sociology*, 95(1), 1-37.

- Giddens, A. (1997). Vivir en una sociedad postradicional. A U. Beck, A. Giddens, & S. Lash, (eds.) *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética del orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial, pàgs. 75-136.
- Giddens, A. (1998). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrurtu Editores, S.A.
- Giddens, A. (1999). Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. *Madrid: Grupo Santillano de Ediciones, SA*.
- Gil Calvo, E. (2009). Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación. A Moreno, (ed.) *Comunicar los riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*. Madrid: Biblioteca Nueva, pàgs. 185-197.
- Golding, D. (1991). A Social and Programmatic History of Risk Research. A S. Krimsky & D. Golding (eds.) *Social theories of risk*. London: Praeger Publishers, pàgs. 21-52.
- Grabill, J. & Simmons, W. (1998). Toward a critical rhetoric of risk communication: Producing citizens and the role of technical communicators. *Technical Communication Quarterly*, 7(4), 415-441.
- Gurabardhi, Z., Gutteling, J. & Kuttschreuter, M. (2005). An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988–2000. *Journal of Risk Research*, 8(6), 499-511.
- Heath, R. & Palenchar, M. (2000). Community relations and risk communication: A longitudinal study of the impact of emergency response messages. *Journal of public relations research*, 12(2), 131–161.
- Heath, R., Seshadri, S. & Lee, J. (1998). Risk Communication: A Two-Community Analysis of Proximity, Dread, Trust, Involvement, Uncertainty, Openness/Accessibility, and Knowledge on Support/Opposition Toward Chemical Companies. *Journal of Public Relations Research*, 10(1), 35-56.
- Heaton, C.A. (ed.) (1996). *An Introduction to industrial chemistry*, Glasgow: Blackie Academic & Professional.
- Hertel, R. & Henseler, G. (eds.) (2007). *ERiK - Development of a multi-stage risk communication process*, Berlin: Bundesinstitut für Risikobewertung. Available at: http://www.bfr.bund.de/cm/238/erik_development_of_a_multi_stage_risk_communication_process.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Hilgartner, S. (2009). Las dimensiones sociales del conocimiento experto del riesgo. A Moreno, (ed.) *Comunicar los riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*. Madrid: Biblioteca Nueva, pàgs. 159-170.
- Horlick-Jones, T. (1998). Meaning and contextualisation in risk assessment. *Reliability Engineering & System Safety*, 59(1), 79-89.

- Horlick-Jones, T. (2008). Communities of risk research and risk practice: divided by a common language? *Journal of Risk Research*, 11(1), 169-174.
- Hughes, E., Kitzinger, J. & Murdock, G. (2006). The media and risk. En P. Taylor-Gooby & J. Zinn, (eds). *Risk in social science*. Oxford: Oxford University Press, pàgs. 250-270.
- International Atomic Energy Agency (2005). *Global Public Opinion on Nuclear Issues and the IAEA. Final Report from 18 countries*, Viena: IAEA.
- International Atomic Energy Agency (2008). *Internacional status and prospects of nuclear power*, Viena: IAEA.
- IPCC (2007). *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación*, Geneve: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Available at: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf (consultada: 23-09-2010)
- IRGC (2005). *White paper on Risk Governance. Towards an integrative approach*, Geneve: International Risk Governance Council. Available at: http://www.irgc.org/IMG/pdf/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance__reprinted_version_.pdf (consultada: 23-09-2010)
- IRGC (2009). *Risk Governance Deficits. An analysis and illustration on the most common deficits in risk governance*, Geneve: International Risk Governance Council. Available at: http://www.irgc.org/IMG/pdf/IRGC_rgd_web_final.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Jean-Baptiste, P. & Ducroux, R. (2003). Energy policy and climate change. *Energy Policy*, 31(2), 155-166.
- Kane, S. & Shogren, J. (2000). Linking adaptation and mitigation in climate change policy. *Climatic Change*, 45(1), 75-102.
- Kasperson, R.E. (1986). Six propositions on public participation and their relevance for risk communication. *Risk Analysis*, 6(3), 275-281.
- Kasperson, R.E. & Kasperson, J.X. (2005). Hidden hazards. A R. E. Kasperson & J. X. Kasperson (eds.) *The Social Contours of Risk. Vol. I: Publics, Risk Communication & the Social Amplification of Risk*. London: Earthscan, pàgs. 115-132.
- Kasperson, J. et al. (2003). The social amplification of risk: assessing fifteen years of research and theory. A N. Pidgeon, R. Kasperson, & P. Slovic (eds.) *The Social Amplification of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press, pàgs. 13-46.
- Kasperson, R. et al., (1988). The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework. *Risk Analysis*, 8(2), 177-187.
- Klinke, A. & Renn, O. (2006). Systemic Risks as Challenge for Policy Making in Risk Governance. *Forum: Qualitative Social Research*. Available at: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/64> (consultada: 23-09-2010)

- Krimsky, S. (2007). Risk communication in the internet age: The rise of disorganized skepticism. *Environmental Hazards*, 7(2), 157-164.
- Lash, S. (1997). La reflexividad y sus dobles: estructura, estética, comunidad. A U. Beck, A. Giddens, & S. Lash (eds.) *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética del orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial, pàgs. 75-136.
- Leiss, W. (1996). Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 545(1), 85-94.
- Leiss, W. (2004). Effective risk communication practice. *Toxicology Letters*, 149(1-3), 399-404.
- Lichtenberg, J. & McLean, D. (1991). The role of the media in risk communication. A R. Kasperson, (ed.) *Communicating risk to the public. Technology, Risk & Society*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pàgs. 157-174.
- Littlejohn, S. & Foss, K. (2008). *Theories of human communication*, Belmont: Thomson Wadsworth.
- Löfstedt, R. & Perri (2008). What environmental and technological risk communication research and health risk research can learn from each other. *Journal of Risk Research*, 11(1), 141-167.
- López Cerezo, J. & Luján, J. (2000). *Ciencia y política del riesgo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Lorenzoni, I., Pidgeon, N. & O'Connor, R. (2005). Dangerous climate change: the role for risk research. *Risk Analysis*, 25(6), 1387-1398.
- Lores, M. (2009). *Els processos d'institucionalització de la informació i la participació en les Directives Seveso. Una anàlisi comparativa en els cinc principals Estats Membres*. Treball de Recerca. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: a sociological theory*, New York: de Gruyter.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*, Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1996). el concepto de riesgo. A Beriain (ed.) *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos, pàgs. 123-153.
- Lundgren, R. & McMakin, A. (2004). *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*, Ohio: Battelle Press.
- Lupton, D. (1999). *Risk*, London: Routledge.
- Lyng, S. (2007). Edgework, Risk, and Uncertainty. A J. Zinn, (ed.) *Social Theories of risk and uncertainty. An introduction*. Oxford: Blackwell Publishing, pàgs. 106-137.

- Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341–378.
- McComas, K. & Shanahan, J. (1999). Telling stories about global climate change: Measuring the impact of narratives on issue cycles. *Communication Research*, 26(1), 30-57.
- McComas, K. (2006). Defining moments in risk communication research: 1996-2005. *Journal of Health Communication*, 11(1), 75-91.
- McCormick, J. (2001). *Environmental Policy in the European Union*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Möllering, G. (2006). *Trust: reason, routine, reflexivity*, Amsterdam: Elsevier.
- Morata, F. (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. A *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública*. 8-11 Octubre, Lisboa. Available at:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf> (consultada: 23-09-2010)
- Murdock, G., Petts, J. & Horlick-Jones, T. (2003). After amplification: rethinking the role of the media in risk communication. A N. Pidgeon, R. Kasperson, & P. Slovic, (eds.) *The Social Amplification of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press, pàgs. 156-178.
- National Research Council (1989). *Improving risk communication*, Washington: National Academies Press.
- Nelkin, D. & Pollak, M. (1980). Ideology as Strategy: The Discourse of the Anti-Nuclear Movement in France and Germany. *Science, Technology, & Human Values*, 5(30), 3-13.
- OECD (2003). *Emerging Risks in the 21st Century. An agenda for action*, Paris: OECD Publications Service. Available at:
<http://www.unisdr.org/eng/library/Literature/7754.pdf> (consultada: 23-09-2010)
- Olausson, U. (2009). Global warming-global responsibility? Media frames of collective action and scientific certainty. *Public Understanding of Science*, 18(4), 421-436.
- Otway, H. (1992). Public wisdom, expert fallibility: toward a contextual theory of risk. A S. Krimsky & D. Golding, (eds.) *Social theories of risk*. London: Praeger Publishers, pàgs. 216–228.
- Palenchar, M. & Wright, E. (2007). Crisis and Risk Communication: A Meta-Analysis of Symbiotic Research Stream. A *Conference in the 10th Annual International Public Relations Research Conference "Roles and Scopes of Public Relations"*. 8-11 de març. Available at:
http://www.instituteforpr.org/files/uploads/IPRR10_Proceedings.pdf#page=364 (consultada: 23-09-2010)

- Palenchar, M. & Heath, R. (2007). Strategic risk communication: Adding value to society. *Public Relations Review*, 33(2), 120-129.
- Pattberg, P. & Stripple, J. (2007). *Remapping Global Climate Governance: Fragmentation Beyond the Public/Private Divide*, Global Governance Working Paper n° 32: Amsterdam.
- Peters, R.G., Covello, 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.
- Petts, J., Horlick-Jones, T. & Murdock, G. (2001). *Social amplification of risk: The media and the public*, Contract Research Report 329, Norwich: Health & Safety Executive. Available at:
http://www.hse.gov.uk/research/crr_pdf/2001/crr01329.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Pidgeon, N., Lorenzoni, I. & Poortinga, W. (2008). Climate change or nuclear power- No thanks! A quantitative study of public perceptions and risk framing in Britain. *Global Environmental Change*, 18(1), 69-85.
- Plough, A. & Krimsky, S. (1987). The Emergence of Risk Communication Studies: Social and Political Context. *Science, Technology, & Human Values*, 12(3/4), 4-10.
- Power, M. (2004). *The risk management of everything*, London: Demos.
- Renn, O. (1992). Concepts of risk: a classification. A S. Krimsky & D. Golding (eds.) *Social theories of risk*. London: Praeger Publishers, pàgs. 53-79.
- Renn, O. (2003). Social amplification of risk in participation: Two case studies. A N. Pidgeon, R. Kasperson, & P. Slovic (eds.) *The social amplification of risk*. Cambridge: Cambridge University Press, pàgs. 374-401.
- Renn, O. (2004). *The role of stakeholder involvement in Risk Communication*, Stuttgart: Center of Technology Assessment.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World* illustrated edition., London: Earthscan Publications Ltd.
- Renn, O. & Kastenholtz, H. (2000). *Risk Communication for Chemical Product Risks. An OECD Background Paper*, Berlin: Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin. Available at:
http://www.bfr.bund.de/cm/238/background_paper.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Renn, O. & Levine, D. (1991). Credibility and trust in Risk Communication. A R. Kasperson (ed.) *Communicating risk to the public. Technology, risk & society*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pàgs. 175-217.
- Reynolds, B. & Seeger, M.W. (2005). Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model. *Journal of Health Communication: International Perspectives*, 10(1), 43-55.

- Richter, C.J. (2000). Anthony Giddens: A Communication Perspective. *Communication Theory*, 10(3), 359-368.
- Rothstein, H., Huber, M. & Gaskell, G. (2006). A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk. *Economy and Society*, 35(1), 91-112.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236, 280-285.
- Smith, B. *et al.* (2000). An anatomy of adaptation to climate change and variability. *Climatic change*, 45(1), 223-251.
- Starr, C. (1969). Social benefit versus technological risk. *Science*, 165, 1232-1238.
- Stern, N. (2006). *Economics of Climate Change*, London: Economic Affairs Committee.
- Strydom, P. (2008). Risk Communication: World Creation Through Collective Learning Under Complex Contingent Conditions. *Journal of Risk Research*, 11(1), 5-22.
- Taylor-Gooby, P. & Zinn, J., (2005). *Current Directions in Risk Research: Reinvigorating the Social?*, Working Paper 8, Canterbury: Social Contexts and Resposes to Risk Network (SCARR).
- Taylor-Gooby, P. & Zinn, J. (eds.) (2006). *Risk in social science*, Oxford: Oxford University Press.
- Trettin, L. & Musham, C. (2000). Is trust a realistic goal of environmental risk communication? *Environment and Behavior*, 32(3), 410-426.
- Vanden Brande, E. (2008). EU normative power on climate change: a legitimacy building strategy? *A Exanging Ideas on Europe*, 1-3 september 2008: Edinburgh. Available at:
http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_VandenBrande.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Veron, E. (1987). *Construir el acontecimiento: Los medios de comunicación masiva y el accidente de la central nuclear de Three Mile Island*, Barcelona: Gedisa.
- Voguel, D. (2001). *The news politics of risk regulation in Europe*, Discussion Paper 3, London: Centre for Analysis of Risk and Regulation.
- Wahlberg, A. & Sjöberg, L. (2000). Risk perception and the media. *Journal of risk research*, 3(1), 31-50.
- Wakefield, S.E.L. & Elliott, S.J. (2003). Constructing the News: The Role of Local Newspapers in Environmental Risk Communication. *The Professional Geographer*, 55(2), 216-226.
- Walls, J. *et al.* (2005). The meta-governance of risk and new technologies: GM crops and mobile telephones. *Journal of Risk Research*, 8(7-8), 635-661.

- Wardman, J.K. (2008). The Constitution of Risk Communication in Advanced Liberal Societies. *Risk Analysis*, 28(6), 1619–1637.
- Weingart, P., Engels, A. & Pansegrau, P. (2000). Risks of communication: discourses on climate change in science, politics, and the mass media. *Public Understanding of Science*, 9(3), 261-283.
- Weiss, M. (2004). The European Union as a Risk Community: New Perspectives for European Security Policy. *A LSE European Foreign Policy Conference*, London: International Relations department of the London School of Economics. Available at:
<http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUconferencepapers2004/Weiss.pdf> (consultada: 23-09-2010)
- Welsh, I. (2000). Desiring risk: Nuclear myths and the social selection of risk. A B. Adam, U. Beck, & J. V. Loon (eds.) *The risk society and beyond: critical issues for social theory*. London: SAGE Publications Ltd, pàgs. 94-103.
- Weyman, A. & Kelly, C. (1999). *Risk perception and risk communication*, Contract Research Report 248: Health & Safety Executive. Available at:
http://www.hse.gov.uk/research/crr_pdf/1999/CRR99248.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Whitfield, S. *et al.* (2009). The future of nuclear power: value orientations and risk perception. *Risk Analysis*, 29(3), 425-437.
- Wilkinson, I. (2010). Grasping the point of unfathomable complexity: the new media research and risk analysis. *Journal of Risk Research*, 13(1), 19-28.
- Williamson, J. & Weyman, A. (2005). *Review of the Public Perception of Risk, and Stakeholder Engagement*, HSL Report 16: Health & Safety Laboratory. Available at:
http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2005/hsl0516.pdf (consultada: 23-09-2010)
- Wright, D. (ed.) (2006). *STakeholders in Risk Communication (STARC)*, PSC-Europe/RD/011, Draft Final Report, Brussels: Public Safety Communication Europe.
- Wynne, B. (1992). Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. *Public Understanding of Science*, 1, 281-304.
- Zinn, J. (2004). *Literature Review: Sociology and Risk*, Working Paper 1, Canterbury: Social Contexts and Responses to Risk Network (SCARR).
- Zinn, J. ed (2008). *Social Theories of Risk and Uncertainty: An Introduction*, Oxford: Blackwell Publishing.

b) Documents consultats de la Unió Europea:

b.1) Risc Nuclear:

b.1.1) Directives, Reglaments i Decisions:

Decisión 87/600/EURATOM del Consejo, de 14 de diciembre de 1987, sobre arreglos comunitarios para el rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica.

Directiva 89/618/EURATOM del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica.

Directiva 96/29/EURATOM del Consejo, de 13 de mayo de 1996, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes.

Directiva 2006/117/EURATOM, de 20 de noviembre de 2006, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado.

Directiva 2009/71/EURATOM del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

b.1.2) Comunicacions de la Comissió Europea:

Comissió de les Comunitats Europees (2002): *La seguridad nuclear en el marco de la Unión Europea*, COM(2002) 605 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2004): *Propuesta modificada de Directiva (EURATOM) del Consejo por la que se establecen las obligaciones básicas y los principios generales en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares y Propuesta modificada de Directiva (EURATOM) del Consejo relativa a la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos*, COM(2004) 526 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2007): *Nuclear Illustrative Programme*, COM(2007) 565 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2008): *Actualización del programa indicativo nuclear en el contexto de la segunda revisión estratégica del sector de la energía*, COM(2008) 776 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2008): *Proposal for a Council Directive (EURATOM) setting up a Community framework for nuclear safety*, COM (2008) 790/3: Brusel·les.

b.1.3) Eurobaròmetres

Eurobaròmetre (2005): *Radioactive waste*, Special EB 227 / Wave 63.2: Brusel·les.

Eurobaròmetre (2007): *Europeans and nuclear safety*, Special EB 271 / Wave 66.2: Brusel·les.

Eurobaròmetre (2008): *Attitudes towards radioactive waste* Special EB 297 / Wave 69.1: Brusel·les.

Eurobaròmetre (2010): *Europeans and Nuclear Safety*, Special EB 324 / Wave 72.2: Brusel·les.

b.2) Risc Químic:

b.2.1) Directives, Reglaments i Decisions:

Directiva 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos.

Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales.

Directiva 87/216/CEE del Consejo de 19 de marzo de 1987 por la que se modifica la Directiva 82/501/CEE relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales.

Directiva 88/379/CEE del Consejo de 7 de junio de 1988 sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas a la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

Directiva 88/610/CEE del Consejo de 24 de noviembre de 1988 por la que se modifica la Directiva 82/501/CEE relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales.

Directiva 91/155/CEE de la Comisión, de 5 de marzo de 1991, por la que se definen y fijan, en aplicación del artículo 10 de la Directiva 88/379/CEE del Consejo, las modalidades del sistema de información específica, relativo a los preparados peligrosos.

Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.

Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre de 1996. relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Decisión 98/685/CEE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración del Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales.

Directiva 2003/105/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 96/82/CE del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Reglamento nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH).

Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

b.2.2) Comunicacions de la Comissió Europea:

Comissió de les Comunitats Europees (2001): *Libro Blanco de la Química*, COM (2001) 88 final: Brusel·les.

b.3) Canvi Climàtic:

b.3.1) Comunicacions de la Comissió Europea:

Comissió de les Comunitats Europees (1998): *Second Communication From the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change*, SEC(1998) 1770: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2000): *Sobre Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)*, COM(2000) 88 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2001): *European Change Climate Programme*, Report June 2001: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2001): *Third Communication From the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change*, SEC(2001) 2053: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2005): *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*, COM(2005) 35 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2006): *Fourth National Communication From the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, COM(2006) 40 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2007): *Green Paper: Adapting to climate change in Europe - options for EU action*, COM(2007) 354 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2007): *Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático*, COM(2007) 540 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2008): *Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa*, COM(2008) 30 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2009): *Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen*, COM(2009) 39 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2009): *Libro Blanco. Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación*, COM(2009) 147 Final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2009): *Fifth National Communication From the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, COM(2009) 1652 Final: Brusel·les.

b.3.2) Eurobaròmetres

Eurobaròmetre (2008): *European's attitudes towards climate change*, Special EB 300 / Wave 69.2: Brusel·les.

Eurobaròmetre (2009): *European's attitudes towards climate change*, Special EB 313 / Wave 71.1: Brusel·les.

Eurobaròmetre (2009): *European's attitudes towards climate change*, Special EB 322 / Wave 72.1: Brusel·les.

b.4) Governança i Política comunicativa

b.4.1) Directives, Reglaments i Decisions:

Reglamento (CE) N° 1049/2001 de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

b.4.2) Comunicacions de la Comissió Europea i del Comité de les Regions:

Comissió de les Comunitats Europees (2001): *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*, COM(2001) 428 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2002): *Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*, COM(2002) 704 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2005): *Communication action plan*, SEC(2005) 985: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2005): *Iniciativa europea de transparència*, SEC(2005) 1300/6: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2005): *Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate*, COM(2005) 494 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2006): *Libro Blanco sobre una política europea de comunicación*, COM(2006) 35 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2006): *Libro verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia*, COM(2006) 194 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2007): *Comunicar sobre Europa en asociación*, COM(2007) 568 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2007): *Communicating about Europe via the Internet. Engaging the citizens*, SEC(2007) 1742: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2008): *Communicating Europe through audiovisual media*, SEC(2008) 506/2: Brusel·les.

Comité de les Regions (2009): *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, CDR 89/2009: Brusel·les.

b.4.3) Annual Work Programmes i Annual Activity Reports del DG Communication

DG Communication (2008): *Annual Activity Report*, AAR (2008) DG COMM final: Brusel·les.

DG Communication (2008): *Annual Work Programme on grants and contracts in the field of communication*, AWP (2008) DG COMM final: Brusel·les.

DG Communication (2009): *Annual Work Programme on grants and contracts in the field of communication*, AWP (2009) DG COMM final: Brusel·les.

DG Communication (2010): *Annual Work Programme on grants and contracts in the field of communication*, AWP (2010) DG COMM final: Brusel·les.

b.5) Altres documents

b.5.1) Medi Ambient

Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el sexto programa de acción comunitario en materia de

medio ambiente.

Eurobaròmetre (2008): *Attitudes of European citizens towards the environment*, Special EB 295 / Wave 68.2: Brusel·les.

b.5.2) Conveni d'Aarhus i accés a la informació mediambiental

Comunicació de les Comunitats Europees (2008): *Proposal for a Council Decisi3n establishing the position to be taken on behalf of the European Community on the interpretation of Article 14 of the Aarhus Convention*, COM(2008) 174 final: Brusel·les.

Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la informaci3n en materia de medio ambiente.

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del p3blico a la informaci3n medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE.

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participaci3n del p3blico en la elaboraci3n de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participaci3n del p3blico y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

Reglamento (CE) n3 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006 relativo a la aplicaci3n, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la informaci3n, la participaci3n del p3blico en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

b.5.3) Energia

Comisi3n de les Comunitats Europees (2000): *Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM(2000) 769: Brusel·les.

Comisi3n de les Comunitats Europees (2002): *Final report on the the Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply"*, COM(2002) 321 final: Brusel·les.

Comisi3n de les Comunitats Europees (2006): *Libro Verde: Estrategia europea para una energ3a sostenible, competitiva y segura*, COM(2006) 105: Brusel·les.

Comisi3n de les Comunitats Europees (2007): *An energy policy for Europe*, SEC(2007) 1 final: Brusel·les.

Comisi3n de les Comunitats Europees (2008): *Second Strategic Energy Review*, COM(2008) 781: Brusel·les.

b.5.4) Política Europea

Comissió de les Comunitats Europees (2000): *Sobre el recurso al principio de precaución*, COM(2000) 1 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2005): *Strategic objectives 2005-2009. Europe 2010: A Partnership for European Renewal*, COM(2005) 12 final: Brusel·les.

Comissió de les Comunitats Europees (2010): *Lisbon Strategy evaluation document*, SEC(2010) 114 final: Brusel·les.

Eurobaròmetre (1974): *Public opinion in the European Union*, Standard EB 1: Brusel·les.

Eurobaròmetre (2005): *Risk Issues*, Special EB 238 / Wave 64.1: Brusel·les.

Eurobaròmetre (2007): *Public opinion in the European Union*, Standard EB 68: Brusel·les.