

¿Cómo citar este artículo?

Apellidos, Nombre (del autor del texto elegido) (2011). "Texto" (del artículo), en Giménez Rodríguez, S.; García Manso, A. y Díaz Cano, E. *Innovaciones en la sociedad del riesgo*. Toledo: ACMS, pp. (de inicio y final del artículo elegido).

Buscando refugio al consenso. Análisis de las barreras comunicativas entre los actores afectados en el proceso de decisión de los Puertos Refugio en España.

**Elvira Santiago Gómez.
Universidad de A Coruña.**

Resumen

Inmersos en la sociedad del riesgo, las consecuencias indeseadas de la modernidad nos conducen a situaciones en que se deben tomar decisiones sociotécnicas altamente controvertidas que afectan a la seguridad y al futuro de todas las esferas de nuestra vida y en las que resulta imprescindible contar con el respaldo y la opinión de todos los actores implicados -sociales, políticos, expertos y mediáticos- de cara a la consecución de los consensos necesarios para el avance y desarrollo de nuestra sociedad.

Tal es el caso del proceso de decisión abierto acerca de la ubicación de las zonas o lugares de refugio en nuestro país según la exigencia de la Directiva Europea 2002/59/CE, de 27 de junio de 2002 relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y sobre el diseño -por parte de los Estados miembro- de planes para albergar en sus puertos o lugares de refugio a buques que se encuentren en peligro y supongan una amenaza para la vida de sus ocupantes o para el medio marino.

En este sentido, en este artículo se propone un avance de los resultados de la última fase de trabajo de campo del proyecto "Seguridad Marítima y Protección Ambiental: criterios para la aceptabilidad social de los puertos refugio en España" (Ref. CSO200800324/SOCI) en el que apoyándonos en

la metodología propuesta por las teorías del Actor-Red y mediante la herramienta del Análisis Crítico del Discurso observamos los puntos de encuentro y desencuentro entre las posiciones discursivas de los actores implicados en este proceso de decisión –sociedad, políticos, expertos- entre los que el único cauce de comunicación hasta el momento han sido los medios de comunicación de masas.

Desde nuestra investigación proponemos la necesidad de superar estas barreras, que obstaculizan la toma de decisiones acertada y repercuten en la confianza ciudadana en las instituciones y los representantes sociales. Proponemos que a través de un esfuerzo comunicativo y un cambio de estrategia en el modo de enfrentarse a las controversias sociotécnicas y mediante nuevas estrategias comunicativas de éxito en cuestiones de riesgo tales como los foros híbridos de debate o la introducción de informadores que medien entre sociedad, políticos y expertos se alcanzarían los consensos necesarios para la implementación de esta y otras directivas controvertidas.

I

El concepto del riesgo siempre ha estado relacionado con el mundo del mar, comenzando a tomar cuerpo entre los siglos XVI y XVII vinculado a la desconfianza que suponía navegar por aguas desconocidas (Giddens, 1999).

En este sentido, la población del litoral español ha vivido siempre expuesta a elevadas cotas de incertidumbre y de riesgo de cara a la posibilidad de que sucedan accidentes en sus costas. Debido a su ubicación geográfica -que la convierten en uno de los corredores atlánticos más transitados por buques que transportan mercancías peligrosas-; así como por su fuerte tradición pesquera y su climatología adversa; los naufragios, accidentes y vertidos contaminantes en sus costas son una constante en nuestra realidad.

Estos accidentes marítimos, han devenido en muchas ocasiones en posteriores crisis y catástrofes, cabe recordar, el pánico que asoló a la población da Costa da Morte tras el accidente del Casón o la catástrofe ecológica del Prestige que adquirió una dimensión internacional.

En este sentido, la contundencia de los accidentes del Erika (1999) y el Prestige (2002) suponen un antes y un después en la cuestión de la Seguridad Marítima en Europa y especialmente en España, anulando por completo la viabilidad de los planes de actuación para la resolución de las catástrofes marítimas empleados hasta la fecha y requiriendo por parte de los Estados Miembro de la Unión Europea un esfuerzo renovado y un cambio fundamental en los marcos de referencia sociales, políticos y expertos desde los que se enfrentan este tipo de catástrofes.

En concreto, la cuestión de la Seguridad Marítima que durante el S.XX se había planteado como un problema que asolaba a una población determinada –aquella que se relacionaba directa o indirectamente con la actividad marítima- se plantea en la actualidad como una controversia sociotécnica global en la que se encuentran implicados, sociedad, naturaleza y estado y que proponemos que debe ser estudiada desde una perspectiva sociológica renovada de acuerdo a los recientes paradigmas teóricos y prácticos de análisis de controversias.

Esta situación es especialmente delicada en lo que se refiere a la ubicación de los puertos refugio en nuestro país. Y es que la directiva 2002/59/CE, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, la Unión Europea dispone de instrumentos suplementarios para prevenir las situaciones que suponen una amenaza para la seguridad de la vida humana en el mar y la protección del medio marino. En concreto, el artículo 20 de la Directiva 2002/59/CE prevé, en particular, la elaboración por parte de los Estados miembros de planes para albergar, cuando así lo exija la situación, buques en peligro en sus puertos o en cualquier otro lugar protegido en las mejores condiciones posibles, con el fin de limitar las consecuencias de los accidentes marítimos.

No obstante, habida cuenta de que las Directrices de la Organización Marítima Internacional relativas a los lugares de refugio para los buques necesitados de asistencia fueron adoptadas posteriormente a la Directiva 2002/59/CE y se refieren a buques necesitados de asistencia más que en peligro, ya que la vida de las personas puede no correr riesgos, el

Parlamento Europeo acordó el 25 de abril de 2007 diversas modificaciones de esta Directiva comunitaria.

Las modificaciones -por lo que a los lugares y puertos de refugio se refiere- exige que los Estados miembros elaboren los planes de contingencia debiendo recopilar con carácter previo información de los posibles lugares de refugio del litoral para que así, en caso de accidente o incidente en el mar, la autoridad competente determine clara y rápidamente las zonas más adecuadas para acoger a los buques necesitados de asistencia. Esta información previa debe contener, en particular, una descripción de las características físicas, ambientales y sociales de los lugares de que se trate y de los equipos e instalaciones disponibles para facilitar la acogida de los buques necesitados de asistencia o en lucha contra las consecuencias de un accidente o de un vertido contaminante.

Esta necesidad de determinar las Zonas o Lugares de Refugio a nivel institucional se plantea como una solución a la problemática de la Seguridad Marítima, sin embargo se ha convertido en una nueva controversia en sí ya que abre innumerables cuestiones entre la población española sobre la pertinencia y adecuación de esta medida, su legitimidad y sus repercusiones sociales, económicas o medioambientales entre otras.

Como anécdota al respecto cabe recordar los acontecimientos sucedidos el pasado mes de octubre de 2009 en que asistimos a la polémica desatada en Gijón tras las declaraciones de José Blanco acerca de la ampliación y nuevas actividades previstas para el puerto de Musel entre las que figuraba la posibilidad de convertir Musel en un Puerto de Refugio para buques con mercancías peligrosas. Desatada la controversia, todos los medios de comunicación se hicieron eco en los días siguientes de la noticia, recogiendo estas declaraciones junto con las reclamaciones de los diferentes representantes de los partidos políticos asturianos de que se diese una explicación concluyente sobre este tema, lo que hizo surgir la alarma social y condujo a la rectificación del mensaje por parte del Gobierno Socialista que aseguró días después que ni el Gobierno ni la Comisión Europea harían ninguna propuesta en firme para convertir el Musel en un lugar de refugio o

puerto de referencia para buques en apuros con mercancías peligrosas y problemas de navegación.

Es por ello que decimos que la cuestión de la Seguridad Marítima en general y la de los puertos refugio en particular, deviene en nuestros días en una controversia de gran calado social, político y mediático; ante la que se identifican diferentes soluciones.

A la luz de estas cuestiones nuestro equipo de investigación empezó a trabajar en enero de 2009 en un estudio detallado del proceso de decisión sobre la ubicación de los puertos y zonas de refugio en nuestro país mediante el desarrollo del proyecto de investigación "Seguridad Marítima y Protección Ambiental: criterios para la aceptabilidad social de los puertos refugio en España" (Ref. CSO200800324/SOCI). Abordando esta cuestión desde una doble perspectiva teórica, por una parte la corriente de estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad, de la Sociología del Conocimiento, y por otra parte las teorías de la Sociología del riesgo ya que ambas confluyen en la cuestión de la gobernanza del riesgo y la participación de la población en la toma de decisiones controvertidas.

Y es que cuando nos enfrentamos a una controversia sociotécnica, nos encontramos ante una situación de riesgo que debe ser estudiada desde un enfoque sociológico. En la mayor o menor aceptación de dicho riesgo entran en juego construcciones sociales que dependen de factores socioculturales vinculados a estructuras sociales dadas en que no pesan tanto los factores de carácter individual, sino que dependen más bien de elementos como los valores sociales, la confianza en las instituciones o la transformación de la información en los medios.

Deteniéndonos en cada uno de estos aspectos, cabría decir que los valores sociales que rigen en nuestros días se han visto transformados con el proceso de modernización reflexiva (Beck, 2000), si bien la sociedad industrial se caracterizaba por la distribución de males (hambre, peste, pobreza) la sociedad pos-industrial, o la sociedad del riesgo, se caracteriza por la distribución de riesgos (nucleares, químicos, ecológicos). En contraste con los primeros riesgos de la sociedad industrial, los nuevos riesgos a los que se enfrentan nuestras sociedades no pueden ser limitados en el tiempo

ni en el espacio, ni es posible exigir responsabilidades por ellos conforme a las normas establecidas de causalidad, culpa, responsabilidad legal, etc.

Se produce así en el advenimiento de la sociedad del riesgo un desplazamiento de la fuente de legitimación, mientras que en la sociedades preindustriales se dejaba en manos del azar y la voluntad trascendental; en la sociedad industrial se confía en la predeterminación científica y el desarrollo tecnológico; en la sociedad pos-industrial el hombre pone en marcha por medio del desarrollo tecnológico e industrial procesos cuyas consecuencias no puede controlar ni garantizar, minando la confianza social en las predicciones y en el papel de legitimación de la verdad científica en que se basa dicho desarrollo. En este momento la fuente de legitimación de la actividad del hombre será que está permitido todo aquello que de modo previo así ha sido acordado de manera democrática (García Gómez, 2005).

Se produce así una reforma en la confianza que la sociedad deposita en las diferentes instituciones, así como una reforma en cuanto a los actores que entran a formar parte en el proceso de evaluación de riesgos. De esta manera, junto con expertos y políticos, la población entra a formar parte del proceso de evaluación social del riesgo. Si tradicionalmente en la gestión de crisis y en la gestión del riesgo participaban el poder político (la administración pública en sus diferentes niveles, nacional, autonómica y supranacional), el poder económico (banca, industria) y los agentes especializados (expertos al servicio de intereses públicos o privados); hoy en día debemos tener en cuenta otros agentes sociales relevantes, los ciudadanos y grupos sociales afectados e interesados en la problemática (personas directamente afectadas, público involucrado, consumidores de los productos, público interesado y comunidad científica).

Y es que una amplia participación pública en la gestión del riesgo (Fiorino, 1990) es de suma importancia por tres razones, es la mejor garantía para evitar resistencia social y la desconfianza hacia las instituciones; la tecnocracia es incompatible con los valores democráticos y los juicios de expertos y no expertos deben ser considerados igual de razonables.

Esta inclusión de la población en el abanico de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones y de evaluación es lo que conocemos como la democratización del proceso de evaluación del riesgo

Como se puede leer en el informe *Understanding Risk; Informing Decisions in a Democratic Society* hecho público en el año 1996 por el Comité para la caracterización del riesgo. La caracterización del riesgo es una síntesis, un resumen de informaciones sobre una situación potencialmente peligrosa que se ajusta a las necesidades e intereses de los responsables de la toma de decisiones y de los agentes interesados y afectados. La caracterización del riesgo es un prelude a la toma de decisiones y depende de un proceso iterativo analítico-deliberativo.

Conclusión

En conclusión el proceso de caracterización de riesgos en la ciencia reguladora requiere un diálogo efectivo entre expertos y ciudadanos, lo que reclama la existencia de foros y diversos tipos de instrumentos que lo hagan posible.

Por último y en cuanto se refiere directamente a la comunicación, tercer elemento a tener en cuenta en la valoración del riesgo, cuando nos encontramos ante una situación de controversia sociotécnica existen algunas pautas a tener en cuenta (Ruano, 2009), entre ellas un lugar destacado lo ocupa la buena gestión del tiempo. Como sabemos, el tiempo constituye una de las variables más significativas en materia de gestión de crisis. Desde un punto de vista comunicacional, no se debe confundir la velocidad con la precipitación. Es preciso comunicar sobre lo que se sabe o –si no se sabe– sobre lo que se está haciendo para despejar las incertidumbres. En segundo lugar encontraríamos la transparencia informativa y la tercera la necesidad de que los mensajes que comuniquemos sean coherentes. Esta coherencia es muy complicada de conseguir si tenemos en cuenta que en las crisis se involucran un gran número de actores, entre autoridades, políticos, policía, bomberos, afectados, etc. Para conseguir esta coherencia es necesario encontrar un denominador común que dote al discurso de la organización afectada de

una notable consistencia de cara a no incrementar el grado de incertidumbre y desconfianza reinante en una crisis o en una catástrofe.

En este sentido, nuestra hipótesis de partida en este artículo sostiene que mientras existan barreras explícitas e implícitas en los procesos de comunicación y debate entre los diferentes actores implicados –sociedad, políticos y expertos- en el proceso de toma de decisión acerca de la ubicación de los puertos o zonas de refugio, no se alcanzarán los consensos necesarios que pacifiquen el descontento social en materia de seguridad marítima en nuestro país.

En este contexto, el objetivo concreto de este artículo se vincula al estudio de la percepción de la población sobre la presentación por parte del Ministerio de Fomento del Programa de Información de Seguridad Marítima (PRISMA), un sistema informático de ayuda a la toma de decisiones sobre la admisión o rechazo de buques en situación de emergencia en lugares de refugio. Y de la percepción de la población de la información a este respecto publicada en los diferentes medios de comunicación de masas de nuestro país con la finalidad de identificar donde se encuentran las barreras obstaculizan la solución consensuada de esta controversia.

A tal fin se realizará un análisis de contenido de los tres grupos de discusión realizados en la tercera fase del trabajo de campo del proyecto de investigación cuya ficha técnica se detalla a continuación.

(FICHA TÉCNICA)

	Lugar y fecha	Perfil
G.D. Nº 1	A Coruña 27/03/2009	Hombres y Mujeres Edad comprendida entre los 25 y 35 años
G.D. N.º 2	Vigo 28/03/2009	Hombres y Mujeres Edad comprendida entre los 20 y 35 años
GD. Nº. 3	Gijón 03/04/2009	Hombres y Mujeres Edad comprendida entre los 35 y 55 años

Como señalamos, el pasado 7 de febrero de 2011, el Ministerio de Fomento presenta PRISMA, el programa informático que ayudará a tomar decisiones en situaciones de emergencia marítima. Se trata de un sistema, que se albergará en el Ministerio de Fomento y que ayudará a la toma de

decisiones sobre la admisión o rechazo de un buque en un posible lugar de refugio. El sistema incorpora más de 1.100 emplazamientos distribuidos a lo largo de toda la costa española incluyendo puertos, fondeaderos, rías y bahías que, en determinadas circunstancias, puedan ofrecer abrigo a un buque, en la nota de prensa se especifica también que la base de datos elaborada contiene información detallada de cada uno de ellos.

El diseño del sistema cumple con las exigencias internacionales y la legislación específica española, la consulta de los posibles lugares de refugio se realiza a través de un visor cartográfico marino específicamente desarrollado que incorpora información ambiental (incluyendo todos los espacios con alguna figura de protección), socioeconómica y operativa de toda la costa española.

Los medios de comunicación se hicieron eco de la noticia destacando que la información contenida en el Sistema no será hecha pública quedando únicamente en conocimiento de las autoridades de la Marina Mercante sobre las que recae la decisión final sobre el refugio o rechazo de los buques en emergencia.

Ante este conjunto de medidas, el discurso de los grupos de discusión realizados en la tercera fase de trabajo de campo en el desarrollo del proyecto "Seguridad marítima y protección ambiental: criterios para la aceptabilidad social de los puertos refugio en España" encontramos que la solución anunciada por el Gobierno obtiene una valoración ambivalente.

Si bien la población considera que era necesaria y urgente la adopción de una solución, que a nivel nacional, permitiese contar con un protocolo de prevención de situaciones de emergencia marítima en el futuro y actuar siguiendo un procedimiento claro en los casos en que el accidente sea inevitable, mediante una atribución clara de responsabilidades y dotando de los recursos necesarios a las puertos y lugares señalados como refugio que les permita hacer frente a las emergencias que se sucedan en el futuro.

El hecho de que se trate de un programa informático PRISMA, una solución técnica, que deja la decisión final en manos de un representante

político hace surgir cierta desconfianza hacia su funcionamiento y hacia la calidad y adecuación de la decisión final.

"H.- Un programa informático no es fiable, no es infalible, ¿qué pasa? qué hace que falle, la labor de un ser humano que comete errores,

H.- El programa informático lleva múltiples variables, población, intensidad del viento, oleaje, no sé qué, no tiene todas esas variables entonces un programa informático sí te puede determinar cuál es el mejor puerto,

H.- Volvemos a lo de siempre, el programa informático para tener esas variables todas alguien le tiene que introducir los datos todos es automáticamente mediante una boya, esa boya estará estropeada y el técnico de mantenimiento no puede repararla por lo tanto ya no tenemos datos...". (Grupo de Discusión Nº1 A Coruña).

La población considera que a lo largo de todo el proceso deberían ser los "técnicos" quienes llevasen a cabo la evaluación y selección final de los puertos y lugares de refugio, mediante una actuación transparente y abierta a la población a lo largo de todas sus etapas. Entre los criterios que la población señala que se deberían tener en cuenta se destacan la tranquilidad y adecuación geográfica, la baja densidad poblacional y la facilidad de acceso desde el punto de vista infraestructural.

"H.- Claro, es que ahí está el problema, el último en tomar la decisión quién es, un político no un técnico, volvemos a lo mismo, si hay elecciones aquí en Galicia y el político es del mismo partido que el que está aquí en Galicia no va a tomar ninguna decisión que perjudique al gobierno de Galicia, por mucho que esa sea la adecuada.

(...)

H.- Yo creo que es el fallo, la última decisión la tenía que tener un técnico, no un político..." (Grupo de Discusión Nº1 A Coruña).

Otro punto de desconfianza y desacuerdo se encuentra en el elevado número de zonas o puertos de refugio que el sistema PRISMA, la población considera que 1.100 zonas es una cifra demasiado elevada que únicamente puede responder al deseo de la clase política de escudarse en una herramienta informática "fría" a la hora de tomar una decisión controvertida

“caliente” que en última instancia permite ubicar a un buque en situación de emergencia en prácticamente cualquier punto de la costa.

“M3.- A mí me parece demasiado, yo creo que debería ser un..., un puerto que realmente tuviese capacidad, para recibir este tipo de problemas, no un...”

M1.- O sea te están diciendo que puede ser cualquiera.” (Grupo de Discusión Nº 2 Vigo)

En definitiva, la solución presentada por el Ministerio de Fomento arroja algo de luz ante el desconcierto y la desinformación que reina entre la población sobre la legislación referente a la seguridad marítima, sin embargo no pacifica el conflicto al no haberse seguido las recomendaciones metodológicas de enfrentamiento a las controversias y haber desatendido las exigencias de la población que reclamaban una información transparente y un canal en el que expresar sus opiniones y que estas sean escuchadas a nivel institucional.

“H.- El problema es que la información sea oculta pero no para todo el mundo...” (Grupo de Discusión Nº 3 Gijón)

En conclusión, las zonas de refugio se convierten en un elemento híbrido -en el sentido Latouriano- entre sociedad y naturaleza propio de la sociedad de riesgo en que vivimos, por una parte se trata zonas de refugio naturales ya que deberán ubicarse en enclaves que orográficamente garanticen la protección de los buques de las inclemencias atmosféricas, etc. Por otra parte, se trata de zonas de refugio sociotécnicas, ya que se designarán atendiendo a cuestiones sociales como el número de personas que residan en las inmediaciones; y atendiendo a cuestiones técnicas, como la actividad económica predominante de la zona, o los medios e infraestructuras disponibles para poder hacer frente a una situación crítica.

La población considera que la solución española es una solución de mínimos, políticamente oportunista de cara al cumplimiento de los plazos exigidos por las directivas internacionales, pero que no soluciona la controversia ya que la información no es transparente, el proceso de decisión no ha sido un proceso abierto y no se han limitado unas zonas

específicas si no que prácticamente todo el litoral puede ser considerado lugar de refugio ante una situación crítica determinada.

Bibliografía

BARDIN, L., (1996), *Análisis de contenido*, Madrid, Alkal.

BECK, U., (1986), *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.

COLLER, X., (2000), *Estudio de caso*. Madrid, CIS

DOUGLAS, M., (1996), *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona, Paidós.

GIDDENS. A., (1999), *Un mundo desbocado*, Madrid, Taurus

JASANOFF, S., (1996), *Beyond Epistemology: relativism and engagement un the Politics of Science*" en *Social Studies of Science* nº26.

(2000), "Reconstructing de past, constructing de present: can science studies and the history of science live happily ever after? En *Social studies of Science* nº30

(2004), "Science and citizenship: a new synergy" en *science and public policy*, volumen 31, nº.2.

LUHMANN, N., (1991), *Sociología del riesgo*", México, Universidad Iberoamericana.

RUANO, J., (Ed.) (2005), *Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre*, A Coruña, Servicio de publicaciones de la Universidad de A Coruña.

(2006), *I Jornadas sobre gestión de crisis. Más allá de la sociedad del riesgo* , Servicio de publicaciones de la universidad de A Coruña

(2007), *II Jornadas sobre gestión de crisis. El Riesgo en la Sociedad de la Información.* ,Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña.

Innovaciones en la sociedad del riesgo.

(2009), III Jornadas sobre gestión de crisis. Narrativas del Riesgo y Acciones de Confianza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña.