



**FUNDACION NEXUS**

**CIENCIAS SOCIALES – MEDIO AMBIENTE – SALUD**

**NEXUS**

***EMERGENCIAS Y COMUNICACION CON LA  
COMUNIDAD***

Buenos Aires, mayo 2011

Av. SANTA FE 1845 7º "D" (1123) BUENOS AIRES - TEL/FAX 5-217-2780/81  
[www.nexus.org.ar](http://www.nexus.org.ar) E-mail [fundacion@nexus.org.ar](mailto:fundacion@nexus.org.ar)

## **INTRODUCCIÓN**

El análisis retrospectivo de los accidentes, sus causas, las fallas en las actividades de respuesta y sus consecuencias en la salud humana o en el ambiente permite inferir que una buena planificación y preparación de los diferentes sectores involucrados en la respuesta es uno de los elementos que puede contribuir en gran medida a prevenir la ocurrencia y a minimizar los efectos de los accidentes químicos. Si bien la planificación es una modalidad un tanto reciente para casos de emergencia en relación con la historia del hombre sobre la faz de la tierra, existen innumerables herramientas que se pueden usar para minimizar los efectos de los desastres tecnológicos. La respuesta a un accidente exige un trabajo multidisciplinario. La falta de coordinación entre puede repercutir muy negativamente o empeorar los efectos que se producen a causa del accidente.

El plan de emergencia forma parte del programa de gestión de riesgos (PGR), cuya finalidad es minimizar los daños provocados por los accidentes. Elaborar un plan de emergencia adecuado, que permita enfrentar los posibles daños causados por los accidentes en una planta industrial, es complejo e insume mucho esfuerzo. Pero el mejor de los planes puede fracasar si no se tiene en cuenta que en el manejo de una emergencia confluyen tanto aspectos técnicos como culturales y sociales y que el contexto socio-económico-cultural donde tienen lugar los accidentes puede ser más importante que las consideraciones sobre sus características técnicas. No es casualidad que, si bien los países industrializados son los que presentan la mayor tasa de accidentes los accidentes ocurridos en los países en vías de industrialización son los que suelen tener consecuencias más graves (medidas, por ejemplo, por el número de muertes por accidente). Lo mismo sucede con los desastres naturales: más del 90 % de las muertes debidas a desastres naturales ocurren en países en vías de desarrollo. Los accidentes de Bophal (India, 1984) y Seveso (Italia, 1982) son dos ejemplos de lo que puede llegar a suceder cuando no tienen en cuenta las características propias de la comunidad vecina a una empresa y cuando no se la informa y prepara adecuadamente. Estas diferencias son tenidas en cuenta en el concepto de "amplificación sociopolítica del riesgo", donde se tiene en cuenta que las particularidades sociales y ambientales de cada país son las que hacen que, frente a un mismo factor de riesgo tecnológico-químico las consecuencias sean distintas en diferentes tipos de países o sociedades.

Este es un hecho que no suele ser tenido en cuenta por las empresas argentinas cuando diseñan sus planes de contingencia y establecen los diferentes planes de acción con la comunidad. Sucede con demasiada frecuencia que ante un accidente o un problema ambiental las empresas parecen no querer y/o no poder entender la causa de las preocupaciones de la comunidad generando actitudes y mensajes confusos para la comunidad con los que logran efectos opuestos a los buscados: incrementan la preocupación de los vecinos, alimentan los rumores y terminan deteriorando la imagen de la empresa. Y es bien sabido que la inversión (tanto en tiempo como en dinero) necesaria para revertir una imagen desfavorable es elevada.

## **LA EMPRESA Y LA COMUNIDAD**

Cuando la empresa no informa correctamente sobre las actividades que realiza (por ejemplo en el caso del manejo de emergencias cómo la empresa se ocupa de la comunidad a través de sus planes de contingencia)- es decir cuando los vecinos ignoran qué pasa en la empresa- se pueden tener efectos negativos tales como el desvío de la opinión pública, la generación de confusión o la presentación de peticiones -por parte del vecino- que son imposibles de satisfacer. Esto suele llevar a discusiones inútiles que normalmente terminan generando frustración en la comunidad y un deterioro de la imagen de la empresa.

Si el público no conoce los hechos habrá murmuración y malos entendidos, que son los que con frecuencia hacen peligrar las buenas relaciones entre una empresa y la comunidad vecina. Para anular este efecto negativo es necesario una correcta política de comunicaciones por parte de la empresa donde se demuestre que su deseo es trascender tanto hacia adentro y como hacia fuera. Es dable destacar que cuando hablamos de una correcta política de comunicaciones nos referimos a un sistema dual en el que la estrategia elegida permita bajar información pero también permita recibir el “feedback” (retroalimentación) que permitirá evaluar cómo se ha recibido el mensaje y analizar su efecto. Y es importante recalcar la necesidad de esta dualidad porque hasta no hace mucho tiempo el método tradicional de comunicación en la empresa era el de una sola dirección: la administración impartía órdenes e información que recorrían toda la escala jerárquica hasta llegar al empleado de menor categoría y en ese proceso con frecuencia el mensaje llegaba distorsionado y modificado por la interpretación personal que le daba cada ejecutivo de acuerdo a sus vivencias, experiencias, conformación psicológica e interés por su trabajo. En síntesis gran parte del propósito original de la comunicación llegaba al destinatario totalmente desvirtuado y sin posibilidad de aclaración.

Así como es importante que la empresa informe correctamente a la comunidad, no es menos importante saber qué opina de ella la comunidad, por ejemplo conociendo los epítetos y conceptos aplica la comunidad a las diferentes actividades de la empresa y/o a sus consecuencias, cómo la evalúan y cómo y con quiénes la comparan. No saber qué idea tiene la comunidad de la empresa puede traer aparejadas sorpresas desagradables como cuando la empresa se entera por vías indirectas (y a veces con alta repercusión en los medios) que los vecinos le atribuyen actividades que le corresponden a otros (e incluso algunas que no existieron jamás) siendo ya tarde para intentar explicar el error. La experiencia demuestra que una imagen desfavorable se transmite más rápidamente y persiste durante más tiempo que una favorable generando en la comunidad actitudes negativas que determinan conductas de rechazo a las actividades de la empresa sin importar si estas actividades son beneficiosas o no para la comunidad.

Actualmente la administración de una empresa tiene la oportunidad de saber y de comprobar si sus comunicaciones han sido recibidas e interpretadas debidamente. Al brindar la empresa a sus públicos la posibilidad de hacer comentarios, formular preguntas, etc., estará evaluando la eficacia de sus comunicaciones ya que a través de ellos puede comprobar cómo reacciona, siente y piensa el público con respecto a su filosofía, política y actividades. Del intercambio generado por este tipo de comunicación surgen los mejores entendimientos y relaciones entre las empresas y sus públicos.

Lograr una comunicación fluida con la comunidad es un trabajo complejo y que lleva tiempo y cuando se lo hace correctamente se logra minimizar riesgos y se evitan muchos de los problemas ya expuestos. Pero para lograrlo es necesario que la comunicación con el público se implemente de forma tal que nos asegure que la información será recibida y comprendida correctamente, es decir sin distorsión. Y esto es imposible de lograr si no se tiene en cuenta que cada comunidad tiene características específicas y que su forma de reaccionar guarda relación con las mismas. Es por esto que medidas que pueden ser altamente eficaces en una comunidad determinada puedan producir resultados desastrosos en otra.

## **LA COMUNICACIÓN Y LAS EMERGENCIAS**

Para que la comunicación con la comunidad (y muy especialmente durante una emergencia) sea eficaz no alcanza con contar con la tecnología adecuada. Es necesario que la manera en la que la información se transmite a la comunidad así como la preparación tanto del personal de la empresa como de los vecinos se adapten a las características de esa comunidad.

Un buen ejemplo de los problemas derivados de una incorrecta comunicación con la comunidad es el hecho de que en la mayoría de los planes de contingencia el problema de la evacuación de los vecinos sólo merece un par de párrafos, como si el aviso, convencimiento y desplazamiento de un grupo de personas se lograra en forma automática e instantánea. Cuando no hay un trabajo previo serio y cuidadoso con la comunidad lo más probable es que, por ejemplo, ante el aviso de una necesidad de evacuación muy pocos se alejarán de su domicilio. Si bien un equipo bien entrenado puede lograr un buen control sobre los evacuados, si éstos entran en pánico se convierten en un peligro adicional tanto para sí mismos como para los demás.

La comunicación con el público en relación con la preparación para la emergencia debe ser una responsabilidad conjunta de las autoridades públicas y de las industrias. El público debe poder contar con información general correcta sobre la naturaleza, extensión, efectos potenciales para la salud y el ambiente (incluyendo la propiedad) y la posibilidad de ocurrencia accidentes mayores especialmente cuando existen actividades que involucran sustancias peligrosas. La información debe incluir la relacionada con las conductas apropiadas y las medidas de seguridad que deberán adoptar en caso de ocurrir un accidente. Esta información debe ser presentada en forma tal que los

vecinos puedan entender la naturaleza de los posibles efectos de un accidente para poder contribuir efectiva y apropiadamente a la toma de decisiones y al desarrollo de planes comunales de preparación ante emergencias.

Para lograrlo es imprescindible identificar correctamente los públicos a los que va dirigida la información y dirigirla de tal manera que sea recibida en una forma comprensible y que resulte operativamente eficaz: de nada sirve que el público cuente con información teórica impecable si, llegado el momento de actuar en la emergencia, no sabe qué hacer. Por ello es fundamental que la comunicación entre los principales actores (empresa, autoridades y comunidad) sea fluida.

La industria puede ayudar a promover este proceso de educación manteniendo relaciones adecuadas con la población local. Los líderes de la comunidad y las ONG tienen un papel importante en el proceso de instauración de conciencia en el público de los riesgos, la necesidad de prácticas seguras, los procedimientos adecuados y los equipos necesarios. La comunicación de la información por la industria al público sobre la seguridad de la planta, las medidas de seguridad y las características de las sustancias no debe ser bloqueada inadecuadamente refugiándose en secretos de negocios. Un sistema de comunicación interna eficaz dentro de las instalaciones es un prerequisite de la industria para lograr una efectiva comunicación con el público.

## **PROGRAMAS DE ACCIÓN CON LA COMUNIDAD**

El miedo (tanto por parte del empresario como por parte de la comunidad) suele ocasionar más daños (y en caso de accidentes más víctimas) que el evento mismo y puede anular todas las medidas preventivas y de salvación que se han tomado. Y para evitarlo es necesario crear y mantener sólidos vínculos con la comunidad próxima mediante canales fluidos y permanentes de comunicación. La creación de este tipo de diálogo, encaminado a romper con una tradición de incomunicación y aislamiento de las partes interesadas debe recurrir a herramientas adecuadas y cada país y cada comunidad debe resolverlos teniendo en cuenta sus características especiales. Es importante conocer la forma en la que empresas enclavadas en comunidades distintas de la nuestra han aprendido a interactuar con sus comunidades pero también es importante recordar que trasladar esas experiencias sin respetar la necesidad de adaptarlas a las características locales puede traer graves consecuencias que, en muchos casos, se observarán en el peor momento: cuando ocurre el accidente.

## **LOS ESTADOS UNIDOS Y EL DERECHO DE LA COMUNIDAD A SABER**

En la década de los ochenta se desarrollaron en los Estados Unidos diferentes programas en los que no sólo se contemplaron los aspectos preventivos sino también los de intervención durante las emergencias. En este país el manejo de emergencias se orientó a partir de 1970 hacia la preparación, entrenamiento y planificación dentro de las industrias. Sin embargo desde 1980 y en respuesta a numerosos accidentes químicos el marco regulatorio se

amplió para incluir a las comunidades que están en las cercanías y aumentó el énfasis en la protección del ambiente.

Como consecuencia de este desplazamiento surgió el concepto (y la legislación en los EEUU) del derecho de la comunidad a saber. Se establecieron comisiones estatales de respuesta ante la emergencia y de comités locales de planificación ante emergencias. El establecimiento de estas organizaciones, la generalización del uso de hojas de seguridad y la legislación relacionada con el etiquetado de los productos marcaron el comienzo de un aumento significativo de los programas de respuesta de la comunidad. Los programas locales de planificación de emergencias (LEPC) se han convertido en la interfase entre el gobierno y la industria para la prevención de accidentes y la respuesta ante emergencias.

### **EL PNUMA Y EL PROCESO APELL**

Por su parte el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en colaboración con la Asociación de la Industria Química en Estados Unidos y del Consejo Europeo de la Federación de la Industria Química ha desarrollado el proceso "APELL" (Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level) cuyos objetivos son:

1. Sensibilizar a la comunidad y a los responsables de la seguridad acerca de los peligros existentes a nivel local.
2. Preparar un plan coordinado de emergencia para manejar efectivamente los accidentes y evitar que se transformen en catástrofes.
3. Enseñar a los habitantes de la comunidad a reaccionar ante situaciones de emergencia.

APELL es una herramienta metodológica diseñada para prevenir accidentes o minimizar sus impactos recurriendo a incrementar la conciencia de la comunidad y preparar planes de respuestas coordinadas que incluyan a la industria, al gobierno y a la comunidad local para el caso que eventos no esperados pongan en peligro la vida, la propiedad o el ambiente. El programa consta de un proceso de diez pasos para el desarrollo de una respuesta integral y funcional ante la emergencia. El proceso crea conciencia de los riesgos en comunidades cercanas a industrias, alienta el desarrollo de estrategias de reducción de riesgo y mitigación y de prevención para la respuesta ante emergencias.

### **PANELES DE ASESORAMIENTO COMUNITARIO (PAC)**

En nuestro país muchas empresas (especialmente la industria química) recurre a los paneles de asesoramiento comunitario (PAC) cuyo objetivo es crear una interacción entre los distintos actores que permita mejorar la respuesta ante las emergencias. Se considera que más allá de los contactos directos de cada empresa con su comunidad es necesaria la integración de grupos de compañías que operan en una misma área. Una vez organizados estos grupos deben incorporar personas, entidades o empresas que no están directamente relacionadas con los procesos industriales. Es muy importante la interacción

con la comunidad. Como ya hemos dicho la idea que los vecinos tienen de las operaciones de una empresa está relacionada con la información de que disponen sobre las características de las mismas. A menor información, peor es la opinión.

Por esta razón, normalmente este tipo de actividades, que comienzan con los representantes de la industria, para ser realmente eficaces deben incluir también a los vecinos, los representantes de grupos comunitarios y entidades de bien público y/o ambientalistas, etc. La diversidad del grupo es un factor clave en todo PAC exitoso. El desarrollo y la metodología de cada panel debe adaptarse a las condiciones propias de su esfera de acción. Aspectos como el tipo de comunidad, distancias relativas a los puntos de riesgo, las características de las operaciones industriales, el estado de las relaciones de las partes y la historia de episodios agudos o crónicos de contaminación y seguridad, influyen en la composición de los paneles y sus cursos de acción.