

Estratègies de comunicació del risc i modificació de pautes de comportament: més enllà del model del dèficit

Josep Espluga, Ana Prades i Àlex Boso

Resum

En aquest article es descriu l'evolució de la investigació sobre percepció i comunicació del risc, tot mostrant com es va passar d'una concepció unidireccional, en la qual s'interpretava que el públic era ignorant i per tant havia de ser informat correctament pels experts, a les tendències contemporànies on s'entén que les definicions del risc i de les mesures correctores s'haurien d'elaborar mitjançant un diàleg entre experts i ciutadans. Durant la darrera dècada han proliferat els mecanismes institucionals que procuren incloure participació ciutadana en el disseny, seguiment i avaluació de les polítiques sobre riscos ambientals. Per tal d'il·lustrar-ho es fa una anàlisi de l'Agenda 21 de Barcelona, interpretada com una estratègia orientada a superar el model del dèficit cognitiu, tot identificant els seus punts forts pel que fa a la implicació ciutadana, així com algunes de les seves limitacions. Les dades que s'aporten provenen del treball de camp del projecte europeu PACHELBEL.¹

PARAULES CLAU: risc, informació, comunicació, implicació ciutadana, Agenda 21.

Risk communication strategies and guideline changes: beyond the deficit model

Abstract

This article describes the evolution of research on risk perception and communication. The article shows how communication practices have moved away from a one-

way concept, in which the public is held to be unaware of said risks and therefore need to be informed by experts, towards contemporary trends that recognise the need to develop a dialogue between experts and citizens. Over the past decade, the institutional mechanisms that seek to include citizen participation in the design, monitoring and evaluation of policies on environmental risks have increased. Barcelona's Agenda 21, conceived as a political strategy to overcome the deficit model, serves to illustrate an instance of risk communication evolution, identifying its advantages in terms of citizen engagement, and some of its limitations. The data comes from the preliminary fieldwork of the European project PACHELBEL.

KEYWORDS: risk, information, communication, citizen engagement, Agenda 21.

Introducció i objectius

En aquest article es presenten alguns resultats preliminars d'una recerca europea sobre l'elaboració de polítiques ambientals i sobre el canvi climàtic que pretenen incidir en els comportaments ciutadans.

Societat del risc, canvi climàtic, polítiques de sostenibilitat i comportaments humans

El creixent desenvolupament tecnològic de les darreres dècades s'ha vist acompanyat de l'increment de (la percepció social de) possibles danys a tot tipus de formes de vida i, fins i tot, al funcionament de la biosfera en el seu conjunt. Tot plegat ha donat lloc a un creixent conjunt de problemes ambientals de caràcter global amb connexions locals no sempre evidents, que resulten difícils d'afrontar amb les fórmules polítiques del sistema clàssic de presa de decisions col·lectives. Alguns autors han tendit a anomenar *societat del risc* aquesta fase de la societat capitalista on les institucions polítiques es troben amb creixents dificultats per a garantir uns determinats nivells de seguretat per a la població (Beck, 1992 i 2000), en un context on la població és cada vegada més exigent i on els reptes a afrontar són cada cop més urgents, alhora que la presa de decisions ensopega amb controvèrsies científiques, polítiques, socials o ètiques de difícil resolució.

En aquest sentit, molts dels problemes relacionats amb riscos ambientals i tecnològics contemporanis requereixen polítiques multidimensionals, transversals i multinivell, cosa que sovint sobrepasa les capacitats de les institucions estatals clàssiques, motiu pel qual durant les darreres dues dècades l'agenda política s'ha

omplert de conceptes com els de *governança*, *sostenibilitat*, *responsabilitat*, *precaució*, *participació ciutadana*, *innovació*, etc., amb els quals s'intenta afrontar aquella complexitat de la societat del risc. La incertesa científica present en moltes de les problemàtiques ambientals origina una sèrie de demandes legítimes per part de diversos actors que volen participar en la presa de decisions. El repte no és només integrar la diversitat dels actors existents, sinó també assumir la incertesa com un element intrínsec en el procés polític. Des d'aquesta perspectiva, governar és alguna cosa més que la tasca d'uns pocs experts que apliquen coneixements contrastats: ha de ser entès com un procés d'aprenentatge social on múltiples actors aporten els seus coneixements i les seves pròpies percepcions de la realitat i tracten d'arribar a definicions compartides dels problemes (Blanco i Gomà, 2002; Brugué *et al.*, 2001; Kooiman, 1993).

Els riscos i problemes ambientals acostumen a estar relacionats amb el model de producció i consum de masses predominant durant la segona meitat del segle XX, que ha comportat un creixement econòmic sense precedents, acompanyat de nombrosos i visibles efectes «col·laterals» que es presenten en forma d'esgotament de matèries primeres, disminució de la biodiversitat, contaminació, acumulació de residus, etc. (Naredo, 2006). Una sèrie de problemàtiques que, parcialment, en els darrers anys s'han tendit a agrupar sota l'etiqueta genèrica del *canvi climàtic antropogènic* (Stern, 2006), caracteritzades per un impacte de tipus més crònic, irreversible, acumulatiu i global sobre les condicions de vida en el planeta. El sistema polític ha intentat introduir correccions en aquest model de desenvolupament (per exemple, l'any 1992 a la Cimera de Rio² 173 governs es van comprometre a promoure un «desenvolupament sostenible» en els seus àmbits d'influència, i d'aquell acord va sorgir la proposta de l'Agenda 21 que es veurà més endavant).

Els canvis en el model socioeconòmic es poden aconseguir principalment per dues vies: o bé a través d'accions o modificacions en el vessant *productiu*, per exemple mitjançant la innovació tecnològica, la prohibició o penalització de determinades pràctiques contaminants, etc.; o bé mitjançant actuacions en l'àmbit del *consum*, cosa que implica, entre altres coses, polítiques orientades a modificar els comportaments dels consumidors com, per exemple, mesures per a promoure l'estalvi energètic, el reciclatge de residus, la reducció de CO₂, etc. Des d'aquesta segona opció, cal assenyalar que durant les darreres dues dècades hi ha hagut molts intents de formular polítiques de promoció de l'anomenat «consum sostenible», entès com aquell tipus de consum que disminueix els riscos per al medi ambient i la salut, i que s'adaptaria millor a un desenvolupament més «sostenible».

Malgrat tot, el canvi dels comportaments de la gent a través de polítiques públiques és una cosa força complexa, ja que les accions de cada persona són

producte de nombrosos factors interrelacionats sobre els quals no sempre és fàcil incidir. Les anàlisis realitzades des de les ciències socials en l'àmbit del risc i de la salut han mostrat que no és suficient amb comunicar els «fets» (els riscos) a la gent i esperar que aquesta es comporti de manera més «sensible» (Alaszewki i Horlick-Jones, 2002; World Health Organization, 2007). En aquest sentit, els riscos ambientals suposen un repte enorme per a l'elaboració de polítiques públiques, almenys pels següents motius (Rayner i Malone, 1998; Jackson, 2005):

a) En primer lloc, no sempre és fàcil establir vincles causals clars entre el canvi d'hàbits i els beneficis personals que això pot comportar.

b) En segon lloc, l'escala temporal dels riscos ambientals (per exemple, el canvi climàtic) dificulta que les persones puguin observar resultats immediats relacionats amb els seus canvis de comportaments.

c) En tercer lloc, moltes de les qüestions científiques que poden donar compte dels riscos ambientals estan envoltades d'incertesa, fins i tot des del punt de vista de la ciència (els experts encara tenen massa dificultats per a oferir dades objectives que puguin tancar les controvèrsies i avalar de manera indiscutible la presa de decisions públiques).

En aquest context, la *comunicació del risc* ha esdevingut una eina clau per al disseny i implementació de les polítiques ambientals adreçades a incidir en els comportaments de la població, però s'enfronta a reptes de gran complexitat on les aproximacions ingènues, tan habituals durant les dècades passades, cada cop hi tenen menys cabuda.

Percepció del risc, model del dèficit cognitiu i comunicació

Els mecanismes que provoquen els riscos ambientals i tecnològics resulten poc comprensibles per a la major part de les persones, les seves conseqüències són difícils d'identificar, i sovint apareixen diluïdes en l'espai i/o aplaçades en el temps. En aquest context, a l'hora d'avaluar un risc, els experts fan ús de sofisticades metodologies d'anàlisi, mentre que la major part dels ciutadans fonamenten les seves conviccions respecte al risc en avaluacions de tipus intuïtiu. Quan es parla de *percepció social del risc* normalment es fa referència al conjunt d'aquestes avaluacions intuïtives.

Diversos estudis van mostrar (Amato, 1995) que la major part dels ciutadans dels països industrialitzats opinen que es troben sotmesos a molts més riscos en el present que en el passat, i que creuen que els riscos futurs seran encara majors que els actuals. Això comporta una manca de coincidència entre les preocupacions dels ciutadans i les prioritats definides pels experts, la qual cosa genera

dificultats serioses en la gestió dels riscos. Per això als encarregats de la presa de decisions se'ls fa necessari intentar entendre de quina manera la gent entén els riscos i quins comportaments individuals i col·lectius posen o poden posar en pràctica.

Les investigacions socials sobre el risc apareixen i es generalitzen sobretot a partir del darrer terç del segle XX, i responen a la necessitat cada vegada més urgent de comprendre i mitigar les protestes ciutadanes envers noves tecnologies o activitats (com ara l'energia nuclear, certes instal·lacions químiques, abocadors de residus industrials o altres infraestructures similars, a les quals s'han afegit a partir de la darrera dècada les preocupacions pels aliments modificats genèticament, les antenes de telefonia mòbil, la nanotecnologia o els riscos ambientals vinculats al canvi climàtic).

A través de mesures i valoracions avalades per mètodes científics, els experts podien (o poden) establir les probabilitats i magnituds dels danys que aquells riscos comportaven. Malgrat tot, experts i decisors van observar que els individus afectats per aquelles tecnologies, i el públic en general, amb freqüència tendien a adoptar uns comportaments inadequats, de vegades *sobreestimant* el risc i exercint una forta oposició a aquelles tecnologies o activitats, o altres cops *subestimant* els riscos i adoptant comportaments arriscats i aparentment irresponsables. De tot això en van deduir que, davant la pretesa objectivitat de les sentències de la comunitat científica, la gent adoptava comportaments que es podien qualificar de poc racionals o d'«arracionals» (des del punt de vista dels experts, és clar). Davant aquesta situació es considerà prioritari identificar la *percepció del risc* que tenien els individus per tal de poder prendre decisions encaminades a pal·liar el desajust existent entre ells i els experts.

En conseqüència, es van promoure multitud de mesures polítiques encaminades a disminuir les diferències entre experts i profans, principalment sota la fórmula de campanyes informatives. Aquestes aproximacions es dissenyaren sota el paraigua conceptual del model del dèficit cognitiu (*deficit model*), un concepte que pressuposa que són els experts els que tenen la millor i més objectiva informació sobre el risc, mentre que el públic és ignorant o no té la informació necessària per a entendre la situació, i que per això se li ha de fer arribar la informació correctament.

Aquesta conceptualització del problema propicià també l'aparició del concepte de *risc acceptable*, sota el supòsit que es podria identificar un llindar a partir del qual els individus que fessin un càlcul racional cost/benefici deixarien d'oposar-se a aquells riscos. Aquesta va ser l'aproximació predominant des dels anys setanta del segle XX, cosa que a poc a poc comportà la creixent importància de la investigació sobre *comunicació del risc*, ja que per als responsables d'empreses i d'institucions polítiques apareixia com evident que, per tal que les

persones deixessin de tenir aquelles creences *irracional*s i aquells comportaments *inadequats*, se les havia d'informar correctament sobre la bondat de les investigacions i anàlisis tècniques sobre riscos. S'havia de saber comunicar els riscos correctament, cosa que no era òbvia ni evident.

No obstant això, nombrosos autors (Irwin, Simmons i Walker, 1999) han constatat que entre la informació que les persones tenen sobre els riscos i els comportaments que posen en pràctica davant seu, no hi ha una relació causal directa. Tal com s'apuntava al principi d'aquest text en descriure l'escenari polític en què apareixien els nous riscos ambientals, els darrers avenços en aquest camp subratllen la necessitat d'implicar el públic en la definició dels problemes i compartir dades i punts de vista entre experts i profans. No és fins als anys noranta del segle XX quan es comença a posar l'èmfasi en perspectives de caràcter més holístic i integrador, que tenen en compte el marc social, polític i cultural en el qual tenen lloc els processos de percepció i comunicació dels riscos (Espluga, 2004 i 2005; Frewer *et al.*, 1996; Frewer, 1999; Pidgeon, Kasperson i Slovic, 2003; Wynne, 1996), ja que, en definitiva, tal i com advertia Mary Douglas (1996: 38), «el que està en joc no és altra cosa que el model de societat en la qual es vol viure». O en darrera instància el debat sobre la gestió del risc només és un cas més del debat sobre la democràcia: qui i com ha de prendre les decisions sobre els riscos?

Al mateix temps, a partir dels anys noranta van apareixent normes i directrius que promouen la millora de la gestió del risc mitjançant l'establiment de mesures d'informació pública, fins al punt que aquesta qüestió esdevé un punt central i clau dels estudis i la pràctica de la governança del risc. Les renovades directives europees Seveso (1996), que exigeixen de les empreses químiques una política informativa real, o el Conveni d'Aarhus (1998) sobre l'obligació de les administracions estatals de donar informació al públic en temes ambientals, en serien un bon exemple.

En paral·lel, s'observa un increment de les exigències i reclamacions d'informació sobre l'exposició de la gent als riscos tecnològics i ambientals. Amb freqüència, els ciutadans demanen més informació, una demanda que sovint tendeix a l'infinit, o es queixen de tenir dificultats per a interpretar-la i donar-li sentit. Aquestes reclamacions no deixen de proliferar, alhora que la informació dels mitjans de comunicació tendeix a ser considerada de baixa qualitat i no sempre digna de tenir en compte (Barnett, 2008).

A mitjan anys noranta del segle passat el psicòleg Baruch Fischhoff (1995: 138) ja va sintetitzar l'evolució de l'estudi sobre les dimensions socials dels riscos tecnològics i ambientals de la manera següent:

- 1) Tot el que hem de fer és tenir les dades correctes.
- 2) Tot el que hem de fer és comunicar les dades als ciutadans.

- 3) Tot el que hem de fer és explicar què signifiquen les dades.
- 4) Tot el que hem de fer és mostrar-los que han acceptat riscos similars en el passat.
- 5) Tot el que hem de fer és mostrar-los que és un bon negoci per a ells.
- 6) Tot el que hem de fer és tractar-los bé.
- 7) Tot el que hem de fer és incloure'ls com a membres del procés de decisió.
- 8) Tot el que hem de fer és tot això (punts de l'1 al 7).

Aquest llistat de recomanacions es llegeix de manera seqüencial i reflecteix força bé la història de la comunicació del risc, que passa d'una inicial exclusió del públic, a detectar la necessitat de mantenir-lo informat, a tenir en compte dimensions socials que van més enllà de les cognitives per a generar confiança, fins a incloure la visió del públic en el procés de definició i gestió del risc. Quinze anys després que Fischhoff ho sintetitzés per escrit i amb un ampli ressò en els cercles dels estudiosos d'aquesta matèria, a la pràctica encara ens trobem amb massa casos on els gestors dels riscos ignoren (o aparenten ignorar) aquesta evolució de la comunicació del risc, cosa que potser és un indicador de les dificultats per a implementar la participació i implicació ciutadanes.

La implicació ciutadana com a forma de comunicació del risc

L'evolució dels estudis sobre percepció i comunicació del risc descrita en l'apartat anterior ha tingut un efecte evident, si bé encara minoritari, sobre la presa de decisions i la formulació de polítiques. Potser és un efecte encara limitat i incipient, però amb tendència a expandir-se i provocar canvis en les institucions.

Cada cop més els responsables institucionals i polítics reconeixen que canviar els comportaments i hàbits de la gent és un tema força complex que requereix d'alguna cosa més que de formar o informar la gent sobre els impactes dels seus comportaments, ja que aquests són conseqüència d'una complexa xarxa de preferències, de constriccions econòmiques, de compromisos socials i emocionals, etc. (Espluga *et al.*, 2009). En línia amb aquest reconeixement, les iniciatives polítiques tendeixen a prendre formes més sofisticades que van més enllà de la simple «educació» del públic, i inclouen elements de comunicació, publicitat, incentius, participació ciutadana i implicació del públic (*citizen engagement*) (e. g. Cabinet Office, 2004).

Tot i que encara de manera incipient, la recerca ens ha proveït ja d'un important cos de coneixements sobre el disseny i l'ús de mecanismes de *citizen engagement* (e. g. Renn *et al.*, 1995; Horlick-Jones *et al.*, 2007a; Horlick-Jones i

Prades, 2009; Renn, 2008; Dietz i Stern, 2008). No en va, la tendència vers la implicació ciutadana s'ha desenvolupat força en molts països democràtics durant la darrera dècada, al caliu de la cerca de noves formes de governança per a afrontar problemes públics complexos, i moltes institucions promouen la utilització d'eines de consulta pública, participació i deliberació entre actors no experts (Commission of the European Communities, 2001; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001).

En aquest context, un tema important ha estat el debat sobre fins a quin punt el coneixement tècnic per si sol pot proveir les bases adequades per a la resolució de moltes decisions relacionades amb la gestió i la innovació tecnològica, i en particular els riscos que les noves tecnologies poden comportar. Es considera que aquests casos són especialment interessants per a incloure mecanismes d'implicació i participació ciutadana en la definició del problema i la generació de propostes de resolució.

A Europa s'han fet progressos conceptuals i pràctics molt significatius a partir del treball del grup de recerca *Dialogik* de la Universitat de Stuttgart (Renn *et al.*, 1995), del *Danish Board of Technology* (Andersen i Jaeger, 1999) i d'altres investigadors rellevants. Possiblement, una de les iniciatives més rellevants en l'àmbit de la implicació ciutadana a Europa ha estat el gran debat *GM-Nation*, impulsat entre els anys 2002 i 2003 pel govern britànic per a conèixer l'opinió pública respecte la possible comercialització de cultius modificats genèticament (Horlick-Jones *et al.*, 2007a i 2007b).

La recerca PACHELBEL (Policy Addressing Climate Change and Learning about Consumer Behaviour and Everyday Life) pretén avançar en la implicació ciutadana en la formulació de polítiques ambientals per superar el *gap* entre la mera provisió d'informació i l'adopció d'accions sostenibles. Un dels estudis de cas del projecte ha consistit a analitzar l'Agenda 21 de Barcelona.

El cas de l'Agenda 21 de Barcelona

L'Agenda 21 és una proposta derivada de la Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament (coneguda també com a Cimeira de la Terra, celebrada a Rio de Janeiro l'any 1992), mitjançant la qual es va acordar un pla de treball per a avançar vers el desenvolupament sostenible. El document de l'Agenda 21 fa un repàs a totes les problemàtiques existents entre medi ambient i desenvolupament. La secció primera (vuit capítols) és la part política del Programa i conté els aspectes socials, econòmics i filosòfics del compromís per la sostenibilitat. La secció segona (catorze capítols) tracta de les condicions de conservació i de gestió dels recursos per al desenvolupament

sostenible. La secció tercera (deu capítols) explica el paper dels principals actors socials implicats en la sostenibilitat i destaca el paper de les ciutats i municipis. Finalment, en la secció quarta (set capítols) es fa referència als mitjans (econòmics, tècnics, jurídics, etc.) per a poder dur a terme el projecte.

L'Agenda 21 (en el capítol 28) proposa a les comunitats locals que contextualitzin els objectius generals del programa en la seva pròpia comunitat, i que elaborin un pla d'actuació concret: l'Agenda 21 Local (A21L).

L'A21L és un document on es recullen els fonaments teòrics i el procés que ha de seguir cada municipi per a assolir la sostenibilitat, entesa com la millora de la qualitat de vida de la població, en equilibri amb el medi natural i amb les capacitats econòmiques locals. Es tracta d'una proposta de planificació estratègica que es diferencia d'altres instruments similars en l'èmfasi en la integració de les dimensions social, econòmica i ambiental, així com en el paper que atorga a les ciutats i municipis. En aquest sentit, es pot considerar com un projecte adreçat a disminuir els riscos tecnològics, ambientals, econòmics i socials en un determinat territori. Des del moment que es pretén incidir en activitats quotidianes d'empreses i de persones, té una dimensió comunicativa evident. Per altra banda, si bé s'acostuma a plantejar com una eina amb una important dimensió participativa, a la pràctica esdevé amb facilitat un instrument d'una alta càrrega tecnocràtica.

A Barcelona l'A21L ha adoptat unes característiques que encaixen relativament bé amb les tendències apuntades vers el *public engagement*, particularment en tres moments de l'elaboració del programa: primer, en la definició dels objectius; en segon lloc, en la dinàmica del seu funcionament quotidià; i, en tercer lloc, en els mecanismes d'avaluació i de generació de propostes de futur.

La definició dels objectius

Impulsat per l'Ajuntament de Barcelona, el 1998 es va constituir el Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat, format per representants d'entitats, universitats, empreses i institucions públiques, i durant tres anys va fer treballs per a definir els principals reptes ambientals de Barcelona i per a proposar els objectius adequats per a aconseguir una ciutat més sostenible. Aquest procés va ser objecte d'informació i debat en amplis sectors ciutadans durant l'any 2001 i va culminar amb l'establiment de l'anomenat «Compromís ciutadà per la sostenibilitat», que es va convertir en una declaració d'intencions que va permetre operativitzar els objectius de sostenibilitat a assolir per la ciutat en el futur.

El Compromís ciutadà per la sostenibilitat, elaborat pel Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat i consensuat per un procés amb nombroses entitats ciutadanes, té els deu objectius següents (Ajuntament de Barcelona, 2002: 7):

- 1) Protegir els espais lliures i la biodiversitat i ampliar el verd urbà.
- 2) Defensar la ciutat compacta i diversa, amb un espai públic de qualitat.
- 3) Millorar la mobilitat i fer del carrer un entorn acollidor.
- 4) Assolir nivells òptims de qualitat ambiental i esdevenir una ciutat saludable.
- 5) Preservar els recursos naturals i promoure l'ús dels renovables.
- 6) Reduir la producció de residus i fomentar la cultura de la reutilització i el reciclatge.
- 7) Augmentar la cohesió social, enfortint els mecanismes d'equitat i participació.
- 8) Potenciar l'activitat econòmica orientada cap a un desenvolupament sostenible.
- 9) Progressar en la cultura de la sostenibilitat mitjançant l'educació i la comunicació.
- 10) Reduir l'impacte de la ciutat sobre el planeta i promoure la cooperació internacional.

Al seu torn, per a cada objectiu es van establir deu indicadors que es poden mesurar i d'aquesta manera permeten avaluar l'evolució de la ciutat vers la sostenibilitat (i vers la disminució de riscos ambientals, socials i econòmics). Tot i que el procés té un important component tècnic, de coneixement expert, els resultats es van establir mitjançant un important diàleg entre experts i profans.

El funcionament quotidià

El treball per a assolir els objectius de l'Agenda 21 es va impulsar a través de dues vies. Per un costat, l'Ajuntament es va comprometre a fer polítiques municipals congruents amb aquests objectius en els diversos àmbits de la seva actuació. Això és el més habitual en aquest tipus de programes tipus A21L, que acostumen a funcionar com una mena de pla estratègic municipal.

Per un altre costat, i això és el més interessant des d'una òptica d'implicació ciutadana, es va convidar a totes les entitats, associacions, empreses privades i institucions públiques de la ciutat a signar el Compromís ciutadà per la sostenibilitat. Aquesta política es va denominar Acció 21 i va suposar la formalització del compromís per a treballar activament en la millora de determinats objectius i indicadors (a escollir per ells mateixos). D'aquesta manera es va configurar una «xarxa de signants» que ha tingut un important protagonisme en la consecució dels objectius i en el seguiment dels objectius al llarg del temps. L'A21L es va planificar per a un període de deu anys (2002-2012). Cada entitat signant es comprometia a fer-se una autodiagnosi quant a la sostenibilitat, a triar un o més objectius sobre els quals actuar i a elaborar un pla d'acció que recollís les

mesures a dur a terme, el calendari i la distribució de responsabilitats internes per a assolir-les. A principis de 2011, les organitzacions signants del Compromís ciutadà per la sostenibilitat eren 721, de les quals 120 havien fet públic el seu pla d'acció, a més dels 283 centres educatius que el desenvolupaven en el marc del programa Agenda 21 Escolar durant el curs 2010-2011 (dades de l'Ajuntament de Barcelona, 2011).

L'avaluació de l'A21L

Un altre dels elements que converteix l'A21L de Barcelona en un mecanisme d'implicació ciutadana és el procediment d'avaluació. Al llarg de la vida de l'A21L s'han dut a terme dues avaluacions participatives, la primera l'any 2005 i la segona el 2010.

L'any 2005, tres anys després de l'adopció del Compromís ciutadà per la sostenibilitat, es va celebrar una convenció dels signants amb els propòsits de donar visibilitat i reforçar la xarxa d'actors per la sostenibilitat, fer balanç col·lectiu dels avenços assolits en relació amb els objectius del Compromís, identificar els obstacles i els grans reptes, i propiciar la presentació de propostes i recomanacions de futur. Els resultats de l'esdeveniment es van recollir a la publicació *Convenció dels Signants del Compromís Ciutadà per la Sostenibilitat* (Ajuntament de Barcelona, 2006), un document que s'ha utilitzat complementàriament al del Compromís per a estructurar plans de treball en el marc del programa Acció 21.

L'any 2010 es convocà la Segona Convenció de Signants per tornar a reunir les entitats, els centres educatius, les empreses i les institucions adherides a l'Agenda 21 de Barcelona, amb els objectius explícits següents (Ajuntament de Barcelona, 2011: 5):

- Reforçar la xarxa d'actors per la sostenibilitat.
- Analitzar i valorar l'evolució de la ciutat de Barcelona en matèria de sostenibilitat des de l'any 2002.
- Avaluar el procés i els resultats obtinguts per l'Agenda 21 de Barcelona fins al moment.
- Detectar necessitats emergents i noves tendències locals i globals no previstes o no prioritzades en el moment en què es va definir el Compromís ciutadà per la sostenibilitat.
- Acordar línies prioritàries d'actuació i planificar el treball fins a l'any 2012, tenint en compte que en aquests propers anys caldria determinar l'estratègia per a la sostenibilitat que la ciutat de Barcelona adoptaria a partir de 2012.

Aquesta Convenció no fou un acte puntual, sinó un procés que s'inicià a la primavera de 2010 i que va culminar en una trobada el 14 de gener de 2011. El

mes de maig de 2010 van començar els treballs preparatoris per a analitzar l'evolució de la ciutat en matèria de sostenibilitat des de l'any 2002 fins al moment. Es va fer un recull documental i una primera selecció de dades tècniques que orientessin sobre els avenços i les qüestions pendents en relació amb els deu objectius i les cent línies d'acció (indicadors) del Compromís ciutadà per la sostenibilitat. Per fer aquesta tasca, a més de comptar amb l'assessorament d'experts de diferents àrees tècniques de l'Ajuntament, es va disposar de la col·laboració de deu persones de referència, especialistes en els diferents àmbits temàtics i representatives de la diversitat de la xarxa de signants del Compromís. De manera complementària, es van realitzar entrevistes a responsables de l'Ajuntament de Barcelona i d'altres institucions i entitats, per tal de copsar les seves percepcions, experiències i expectatives sobre l'evolució de l'A21.

Durant els mesos de setembre i octubre de 2011 es van dur a terme deu sessions de treball obertes a tots els signants, una per a cada objectiu del Compromís ciutadà per la sostenibilitat. En aquestes sessions, els referents van presentar dades i unes valoracions preliminars com a estímul a la deliberació en grup. Un total de 191 participants van fer aportacions i van compartir reflexions per a avançar en l'avaluació col·lectiva de l'Agenda 21. A més a més, una part de cada sessió es va dedicar a fer propostes sobre els temes clau que caldrà abordar en els propers anys. A més, durant els mesos d'octubre i novembre de 2011 es van obrir deu fòrums web, un per a cada objectiu del Compromís, per tal de seguir recollint aportacions a la diagnosi, així com un onzè fòrum per a prioritzar àmbits temàtics en els quals caldria aprofundir. D'acord amb les dades de l'Ajuntament, els participants van fer 237 comentaris i 890 valoracions a través dels fòrums web (Ajuntament de Barcelona, 2011).

El mes de novembre de 2010 es va convocar una segona ronda de sessions de treball i debat, organitzades en funció dels àmbits temàtics prioritzats pels participants al fòrum web. Es van realitzar cinc sessions, dedicades a mitigació i adaptació al canvi climàtic; consum crític i responsable; model socioeconòmic; educació per a l'extensió de la cultura de la sostenibilitat; i encaix en el territori i model urbanístic. Durant les sessions es van explicitar les diverses visions sobre el tema en qüestió i es va confeccionar una llista de subtemes derivats. Els participants, dividits en petits grups segons els seus interessos, van plantejar projectes de treball concrets per a ser desenvolupats per la xarxa de signants de l'Agenda 21 en un futur proper. D'aquestes sessions van sorgir 21 propostes de projectes, algunes centrades en la reflexió o la recerca, altres en la comunicació i l'educació, i, finalment, altres en l'acció. Aquests projectes, així com la informació sobre la Convenció en el seu conjunt, es poden trobar al document *2a Convenció dels Signants del Compromís Ciutadà per la Sostenibilitat. 2010-2011* (Ajuntament de Barcelona, 2011).

En definitiva, el funcionament de l'A21L de Barcelona es pot considerar com un cas paradigmàtic de les tendències actuals en la percepció i comunicació del risc, dels riscos ambientals en aquest cas. Es parteix d'una diagnosi dels riscos ambientals als quals està exposada la ciutat (contaminació, consums energètics, consum d'aigua, generació de residus, etc.) que compta amb un important consens entre diversos actors de la ciutat; posteriorment es distribueix la responsabilitat de prendre decisions i de dur a terme accions entre entitats, associacions, institucions i col·lectius diversos (sense renunciar a l'ineludible lideratge de l'Ajuntament en aquestes qüestions); i finalment es fa una avaluació participativa de l'assoliment d'objectius i de generació de propostes de futur.

Anàlisi crítica de l'Agenda 21 de Barcelona

En aquest apartat utilitzarem algunes dades provinents del projecte europeu PACHELBEL, del qual els autors del text han format part. Aquest projecte es proposava, entre altres coses, analitzar una política ambiental de cada país participant, i en el cas d'Espanya es va triar l'Agenda 21 de l'Ajuntament de Barcelona. A continuació es presenten alguns dels resultats obtinguts mitjançant una anàlisi que combinava mètodes etnogràfics (observació participant) amb entrevistes en profunditat i anàlisi documental. El treball de camp es va fer entre març de 2010 i gener de 2011.³

L'anàlisi efectuada permet avançar que les polítiques ambientals implementades sota el programa de l'A21 de l'Ajuntament de Barcelona contenen una sèrie d'assumpcions sobre com ha de ser el procés polític d'aquestes mesures, sobre els comportaments ciutadans i sobre les possibilitats de modificar-los:

Assumpcions sobre les relacions entre les entitats signants i el procés de l'A21

La principal característica del programa sembla ser la «voluntarietat». L'adhesió al Compromís ciutadà per la sostenibilitat és totalment voluntària. A més, les entitats signants poden triar voluntàriament en quins dels deu objectius generals volen treballar, així com el ritme temporal i la forma d'organitzar-se, cosa que es reflecteix per escrit en un «pla d'acció» que l'entitat es compromet a desenvolupar. Però fins i tot el compliment d'aquest pla d'acció és un compromís voluntari (no es preveu cap tipus de mecanisme de penalització en cas d'incompliment).

Per un altre costat, les accions dutes a terme per l'oficina de l'A21 de l'Ajuntament es centren bàsicament en mesures d'informació, comunicació,

conscienciació, promoció de bones pràctiques, etc. Altres tipus de mesures més substantives es deixen en mans de les entitats associades a l'A21.

Assumpcions sobre el comportament dels ciutadans

Per una banda, els responsables de l'A21 perceben que vivim en una societat on un poderós model de consum sustentat per la publicitat i la moda constitueix un seriós obstacle per al canvi (però al mateix temps dubten de l'eficàcia de la publicitat institucional).

Per una altra banda, els responsables de l'A21 perceben la població segmentada en diversos grups més o menys estancs, alguns dels quals (suposadament majoritaris) són refractaris als missatges ambientals. D'això se'n desprèn la idea de la «futilitat» de proveir informació o educació ambiental a la població poc disposada a rebre'n. Es considera que val més centrar els esforços (i recursos) a provocar canvis en gent predisposada a admetre aquest tipus d'informació.

Assumpcions sobre les eines polítiques per a modificar els comportaments

Els responsables de l'A21L i les persones entrevistades de les entitats signants tendeixen a parlar de la conveniència de combinar mesures de «conscienciació» amb mesures de «penalització», ja que es comparteix la idea que difícilment s'avançarà sense aquestes. Però a la pràctica el que predomina és la informació i l'educació ambiental. En qualsevol cas, es considera que la promoció i visualització de «bones pràctiques» pot ser l'eina més útil per avançar vers la sostenibilitat, ja que se li suposa un efecte multiplicador important. En aquest sentit, els responsables de l'A21L perceben la necessitat de conèixer per què algunes entitats duen a terme «bones pràctiques» i altres no, i reclamen indicadors qualitius que permetin entendre les raons de l'èxit o el fracàs d'aquestes polítiques.

Tot i que la participació a l'A21 és presentada com a purament voluntària, les entitats i associacions s'hi adhereixen per diversos motius, amb graus molt diferents de convicció. D'acord amb les entrevistes realitzades als responsables de les entitats:

- Algunes van ser promotores del Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat, i formen part de l'A21 des del principi.
- D'altres ja treballaven en temes ambientals i van pensar que formant part de l'A21 podrien influir en les polítiques municipals sobre el tema.
- Finalment, d'altres s'hi van adherir perquè van considerar que la xarxa de signants podia ser una bona forma de donar-se a conèixer a la ciutat (i als possibles clients) (aquestes eren bàsicament petites empreses i ONG).
- D'altres van ser invitades directament per l'Ajuntament (es tracta princi-

palment d'empreses grans i institucions públiques l'activitat de les quals té a veure amb el medi ambient). Aquestes solen ser les que menys han assolit els compromisos adquirits.

S'observa que hi ha una elevada proporció d'entitats que, malgrat ser signants del Compromís ciutadà per la sostenibilitat, no han dut a terme el pla d'acció al qual s'havien compromès (o, almenys, només l'han fet públic la tercera part). Curiosament, l'Ajuntament no pot reclamar un major compromís ni penalitzar-les, ja que el principi fonamental d'aquest programa és la «voluntarietat». A les entrevistes amb entitats signants s'esmenten algunes de les dificultats per complir amb els compromisos establerts (i especialment per no haver fet el seu pla d'acció):

- Problemes de lideratge i inèrcia organitzativa de les entitats mateixes (resulta difícil que aquests temes siguin prioritaris si no hi ha un compromís clar per part de la direcció de l'empresa o entitat).
- Manca de temps i/o de recursos econòmics.
- Percepció de poca valoració de la sostenibilitat per part dels consumidors (per part dels seus clients).
- Percepció de poca valoració de la sostenibilitat per part de les administracions públiques (per exemple, per la manca d'obligacions legals).

Conclusions

En termes de comunicació del risc (ambiental) l'A21L de Barcelona se situa en línia amb les tendències més avançades, ja que aposta per una estratègia d'implicació dels actors ja des de l'etapa més primerenca del projecte, en la pròpia definició d'objectius, i a més estableix una dinàmica de funcionament que és plenament participativa, i una avaluació i generació de propostes de futur exemplars des del punt de vista participatiu. En aquest sentit, es tracta d'un cas poc freqüent entre les administracions públiques del nostre entorn, que pot servir d'exemple per a altres institucions fins i tot d'altres àmbits temàtics.

D'acord amb l'anàlisi efectuada, tot sembla indicar que des de l'A21L de Barcelona es prioritza l'ús dels recursos (escassos) de què disposen per donar suport a aquelles entitats realment compromeses amb el medi ambient i la sostenibilitat, i s'espera que aquestes posaran en pràctica «bones pràctiques» que després serviran d'exemple a la resta de la ciutat. Sembla una estratègia prou raonable, si bé l'exclusió *de facto* d'altres persones i entitats menys conscienciades amb els problemes i riscos ambientals pot ser un obstacle a l'hora de resoldre controvèrsies o prendre decisions complexes sobre riscos ambientals. En aquest sentit, tot i que l'A21L de Barcelona permet teixir una xarxa molt activa d'actors al voltant de la sostenibilitat, la configuració d'aquesta xarxa

corre el risc de ser massa homogènia i, per tant, de no ser prou adequada per a la definició negociada de riscos ambientals i de mesures correctores en casos de discrepàncies importants entre els diferents actors. Tanmateix, cal reconèixer que no és aquest l'objectiu explícit de l'A21L, tot i que indirectament sí que podria haver-ho estat.

Bibliografia

- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *El Compromís ciutadà per la sostenibilitat*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat, 2002.
- *Convenció dels Signants del Compromís Ciutadà per la Sostenibilitat*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat, 2006.
- *2a Convenció dels Signants del Compromís Ciutadà per la Sostenibilitat: 2010-2011*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat, 2011.
- ALASZEWSKI, Andy; HORLICK-JONES, Tom. *Risk and health: review of current research and identification of areas for further research*. Canterbury: University of Kent; Cardiff: Cardiff University, 2002.
- AMATO, Vittorio. *Rischio tecnologico, ambiente e territorio*. Nàpols: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.
- ANDERSEN, Ida-Elisabeth; JAEGER, Birgit. «Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making». *Science and Public Policy*, vol. 26, núm. 5 (1999), p. 331-340.
- BARNET, Julie; TIMOTIJEVIC, Lada; VASALLO, M.; SHEPHERD, R. «Precautionary advice about mobile phones: Public understandings and intended responses». *Journal of Risk Research*, vol. 11, núm. 4 (1998), p. 525-540.
- BECK, Ulrich. *Risk Society. Towards a new modernity*. Londres: Sage, 1992.
- «Risk society revisited: theory, politics and research programmes». A: ADAM, B.; BECK, U.; LOON, J. van (ed.). *The risk society and beyond*. Londres: Sage, 2000, p. 211-229.
- BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
- BRUGUÉ, Quim; GALLEGRO, R. «¿Una administración pública democrática?». A: FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *European governance: a white paper*. Brussel·les: CEC, 2001.
- DIETZ, Thomas; STERN, Paul. *Public participation in environmental assessment and decision making*. National Research Council (US). Panel on Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making. Washington, DC: National Academies Press, 2008.
- DOUGLAS, Mary. *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós, 1996.

- ESPLUGA, Josep. «Conflictos socioambientales i estudi de la percepció social del risc». *Papers. Revista de Sociologia*, vol. 72 (2004), p. 145-162.
- «Precautionary local politics and coping with risks of radiofrequency fields in Spain». *International Journal of Global Environmental Issues*, vol. 5, núm. 1-2 (2005), p. 68-77.
- ESPLUGA, Josep; PRADES, Ana; GAMERO, Nuria; SOLÀ, Roser. «El papel de la confianza en los conflictos socioambientales». *Política y Sociedad*, vol. 46, núm. 1-2 (2009), p. 255-273.
- FISCHHOFF, Baruk. «Risk perception and communication unplugged: Twenty years of process». *Risk Analysis*, vol. 15 (1995), p. 137-145.
- FONT, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- FREWER, Lynn. «Risk perception, social trust, and public participation in strategic decision making: Implications for emerging technologies». *Ambio*, vol. 28, núm. 6 (1999), p. 569-574.
- FREWER, Lynn; ROWE, Gene. «Public participation methods: a framework for evaluation. Science technology». *Human Values*, vol. 25, núm. 1 (2000), p. 3-29.
- HORLICK-JONES, Tom. «Informal logics of risk: contingency and modes of practical reasoning». *Journal of Risk Research*, vol. 8, núm. 3 (2005), p. 253-272.
- «Reasoning about safety management policy in everyday terms: A pilot study in citizen engagement for the UK railway industry». *Journal of Risk Research*, vol. 11, núm. 6 (2008), p. 679-718.
- HORLICK-JONES, Tom; PRADES, Ana. «On interpretative risk perception research: some reflections on its origins; its nature; and its possible applications in risk communication practice». *Health, Risk & Society*, vol. 11, núm. 5 (2009), p. 409-430.
- HORLICK-JONES, Tom; WALLS, John; KITZINGER, Jenny. «Bricolage in action: learning about, making sense of, and discussing issues about genetically modified crops and food». *Health, Risk & Society*, vol. 9, núm. 1 (2007a), p. 83-103.
- HORLICK-JONES, Tom; WALLS, John; ROWE, Gene; PIDGEON, Nick; POORTINGA, Walter; MURDOCK, Graham; O'RIORDAN, Tim. *The GM debate: risk, politics and public engagement*. Londres: Routledge, 2007b.
- IRWIN, Allan; SIMMONS, Paul; WALKER, Gordon P. «Faulty environments and risk reasoning: the local understanding of industrial hazards». *Environment and Planning*, vol. 31 (1999), p. 1311-1326.
- JACKSON, Tim. *Motivating sustainable consumption: a review of evidence on consumer behaviour and behavioural change*. Guildford: University of Surrey, 2005.
- KOOIMAN, Jan. *Modern governance*. Londres: Sage, 1993.
- NAREDO, José Manuel. *Las raíces económicas del deterioro ecológico y social: Más allá de los dogmas*. Madrid: Siglo XXI, 2006.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Engaging citizens in policy-making: information, consultation and public participation*. PUMA Policy Brief No. 10. París: OECD, 2001.
- PIDGEON, Nick; SLOVIC, Paul; KASPERSON, Roger (ed.). *The social amplification of risk*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- RENN, Ortwin. *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. Londres: Earthscan, 2008.
- RENN, Ortwin; WEBLER, Thomas; WIEDEMANN, Peter (ed.). *Fairness and competence in citizens' participation: Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht: Kluwer, 1995.
- STERN, Nicholas. «The Stern review report on the economics of climate change» [en línia]. 2006. <<http://www.hm-treasury.gov.uk>>.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Risk perception and communication*. Report of a WHO Expert Consultation Meeting. Copenhagen: WHO, 2007.
- WYNNE, Bryan. «May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide». A: LASH, S.; SZERSZYNSKI, B.; WYNNE, B. *Risk, environment and modernity*. Londres: Sage, 1996, p. 44-83.

Notes

(1) Aquest article està basat en dades del projecte europeu PACHELBEL (Policy Addressing Climate Change and Learning about Consumer Behaviour and Everyday Life), finançat pel 7è Programa Marc de la Unió Europea (Grant Agreement 244024). El projecte està coordinat per Ana Prades (CIEMAT) i hi participen onze institucions de sis països europeus. Per a més informació vegeu la pàgina web del projecte: <<http://www.pachelbel.eu>>.

(2) A la Cimera de Rio, l'any 1992, es van aprovar tres documents importants: la Declaració sobre Medi Ambient i Desenvolupament, l'Agenda 21 i la Declaració sobre Principis dels Boscos; a més, també es van aprovar dos convenis: un sobre canvi climàtic i un altre sobre biodiversitat.

(3) Metodologia utilitzada: anàlisi de documents generats per l'A21 de l'Ajuntament de Barcelona. Treball etnogràfic a les dependències de l'oficina de l'A21 (entre els mesos de març de 2010 i abril de 2011), així com observació participant durant els tallers d'avaluació de l'A21 (setembre, octubre i novembre de 2010). Entrevistes en profunditat amb persones clau de l'àrea de medi ambient de l'Ajuntament de Barcelona (tres entrevistes, fetes el febrer de 2011) i amb representants de les entitats signants del Compromís ciutadà per la sostenibilitat (vint entrevistes, realitzades entre juliol i setembre de 2010, d'acord amb una mostra estructurada per les variables entitat pública/privada, entitat gran/petita i entitat amb pla d'acció / sense pla d'acció).

Dades dels autors

Josep Espluga Trenc (josepluis.espluga@uab.cat) és doctor en sociologia i professor agregat al Departament de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona. Anteriorment ha estat investigador al Centre Nacional de Condicions de Treball (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo) (1995-1996), becari al Departament d'Urbanisme de la Universitat Degli

Studi de Venècia (1993) i investigador visitant a l'Institute for Studies of Science, Technology and Innovation - ESRC Innogen Centre (Universitat d'Edimburg) (2003). Les seves línies d'investigació se centren en les relacions entre salut, territori i medi ambient i, més específicament, en la percepció social dels riscos tecnològics i l'anàlisi dels conflictes ambientals.

Ana Prades (*ana.prades@ciemat.es*), investigadora titular d'Organismos Públicos de Investigación (OPI), des de 1990 desenvolupa la seva tasca com a investigadora en el Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), on actualment exerceix com a directora del Centro de Investigación Socio-técnica (CISOT-CIEMAT) de Barcelona. La seva recerca s'ha centrat en l'àmbit de la percepció social i la comunicació del risc, així com en els instruments per a la participació ciutadana en el context de les tecnologies energètiques. Les implicacions d'aquests processos en l'elaboració i implementació de polítiques mediambientals és una altra de les seves àrees de recerca. Ha participat en diversos projectes de recerca, estatals i internacionals, i ha estat la responsable científica d'alguns d'ells. Actualment és la coordinadora del projecte PACHELBEL (Policy Addressing Climate Change and Learning about Consumer Behaviour and Everyday Life), finançat pel 7è Programa Marc, en el qual participen deu institucions de sis països europeus.

Àlex Boso (*alex.boso@upf.edu*) és doctor pel Departament de Teoria Sociològica, Filosofia del Dret i Metodologia de les Ciències Socials de la Universitat de Barcelona. Anteriorment ha estat investigador a l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona i investigador visitant del Centro de Investigaciones Filosóficas de Buenos Aires. Actualment és investigador del Centro de Investigación Socio-técnica, del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CISOT-CIEMAT) de Barcelona, i professor associat del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra. Les seves línies d'investigació se centren en la sociologia mediambiental i de la salut, l'anàlisi de polítiques públiques i la filosofia política contemporània.