

Alfredo Dávalos López
Coordinador-editor

La comunicación política en tiempos de emergencia

Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 13



2021

La comunicación política en tiempos de emergencia / coordinado y editado por Alfredo Dávalos López. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2021.

xvi, 143 páginas : fotografías, gráficos, ilustraciones.- (Serie Territorios en Debate. Segunda etapa ; 13)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942097521

COMUNICACIÓN ; POLÍTICA ; OPINIÓN PÚBLICA ; DEMOCRACIA ; MEDIOS DE COMUNICACIÓN ; DESARROLLO TERRITORIAL ; GESTIÓN DEL RIESGO ; SALUD ; PANDEMIA ; COVID-19 ; PARTICIPACIÓN CIUDADANA ; BIG DATA ; ERA DIGITAL ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA. I. DÁVALOS LÓPEZ, ALFREDO, COORDINADOR-EDITOR

320.014 - CDD

Primera edición: 2021

© Consorcio de Gobiernos Autónomos

Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Alfredo Dávalos López

Corrección: Emilio Juarado Naón

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-752-1

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2021

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	VII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Prólogo	IX
<i>Francisco Enríquez</i>	
Prefacio	
Provincias, ciudades y pueblos: Un salto audaz al futuro.	XIII
<i>Toni Puig</i>	
Introducción	1
<i>Leonardo Laso Valencia</i>	
La comunicación política ciudadana	9
<i>Alfredo Dávalos López</i>	
La escucha ciudadana.	35
<i>Tatiana Larrea</i>	
La oportunidad de hacer más profesional la comunicación en la gestión del riesgo	53
<i>Silvia Fontana, Mario Riorda</i>	
Comunicar la pandemia: La fragilidad de la campaña frente a la potencia del mito.	83
<i>Caroline Ávila</i>	
Pandemia del COVID-19, la madre de todas las crisis.	113
<i>Javier Sánchez Galicia</i>	
Autores y autoras	141

La oportunidad de hacer más profesional la comunicación en la gestión del riesgo

Silvia Fontana* Mario Riorda**

Resumen

La gestión del riesgo tiene un imperativo sobre el hacer. Propende a cambios personales y culturales. Su foco es evitar las amenazas y vulnerabilidades ante un peligro. Por eso es que una buena estrategia de comunicación no reemplaza una mala estrategia política integral; forma parte de ella, de su exteriorización. Una mala comunicación generalmente conduce toda una estrategia al fracaso. Los desastres, provocados tanto por factores naturales como antrópicos, o ambos, pueden demostrar la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para gestionar el riesgo o, por el contrario, poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan incapaces de atender la problemática. Ante ello, cabe preguntar si se puede hacer algo frente al riesgo de desastres o si, por el contrario, es como el intento de manejar lo desconocido y/o lo incierto. El capítulo analiza cuáles son los desafíos y las oportunidades que se le plantean a la comunicación en el marco de la gestión del riesgo de desastres; así como, también, qué cuestiones se deben tener en cuenta para una eficiente comunicación del riesgo. El análisis conjuga los medios, los mensajes y los actores involucrados en este tipo de comunicación. Transita la definición y el tratamiento de conceptos clave, y se destacan componentes y recomendaciones profesionales en la comunicación del riesgo, además de la observación de muchos errores evitables.

Palabras clave: comunicación gubernamental, comunicación del riesgo, riesgo de desastres, gestión del riesgo, vulnerabilidad, resiliencia, crisis.

* silviafontana@gmail.com

**marioriorda@yahoo.com.ar

Introducción

Los desastres, provocados tanto por factores naturales como antrópicos (o por ambos), pueden demostrar la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para gestionar el riesgo o, por el contrario, poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones, que resultan incapaces de atender el problema. Ante ello, cabe preguntar si se puede hacer algo frente al riesgo de desastres o si, por el contrario, es como el intento de manejar lo desconocido y/o lo incierto.

Así, un análisis de los desafíos y las oportunidades que se le plantean a la comunicación en el marco de la gestión del riesgo de desastres (como también la pregunta acerca de qué cuestiones hay que tener en cuenta para una eficiente comunicación del riesgo) debe conjugar los medios, los mensajes y los actores involucrados en este tipo de comunicación. ¿El objetivo? Hacerla más profesional; por ende, más efectiva.

La gestión del riesgo tiene un imperativo sobre el hacer. Propende a cambios personales y culturales. Su foco es evitar las amenazas y vulnerabilidades ante un peligro. Por eso es que una buena estrategia de comunicación no reemplaza una mala estrategia política integral; forma parte de ella, de su exteriorización. Una mala comunicación generalmente conduce toda una estrategia al fracaso (Riorda y Bentolila, 2020: 96).

Entonces, comunicar el riesgo implica concebir que los recursos y sus efectos deben propender a reducir la atención –y desviación– hacia temas menos importantes, y que deben ser transversales, estables y constantes. Asimismo, es de vital importancia entender que la comunicación del riesgo trabaja sobre acciones integradas destinadas a reducir la vulnerabilidad: políticas, estrategias, instrumentos y medidas; sea en modo de preparación o en modo de post-impacto (Fontana y Cabas, 2014). No se trata solo de comunicación; se trata de acciones integradas, donde la comunicación articula y juega un rol clave (no siempre muy estudiado).

Los primeros estudios en crisis (donde el riesgo debe ser gestionado) han demostrado tempranamente que lo que se creían coberturas sensacionalistas desde los medios, en la realidad fáctica, no eran tales. Entre los fragmentos informativos de tono alarmista o tranquilizador, el 60 % per-

tenecía a la segunda categoría. La preponderancia de las declaraciones “técnicas” tranquilizadoras, por encima de las alarmistas, pasa a ser del 73 %, frente al 27 %. Sin embargo, en crisis, las personas asustadas captan más la información negativa que la positiva. Vincent Covello, que se desempeñó en el cargo de director del Centro de Comunicación de Riesgos de Nueva York, sostiene que, en situaciones críticas, hacen falta tres buenas noticias para contrarrestar una mala (Riorda y Bentolila, 2020).

La información acerca de que algo que antes se consideraba seguro pueda ser peligroso, o no, naturalmente suscita alarma en la población; casi independientemente de la atención que se preste a una u otra posibilidad. Peter Sadmann, consultor norteamericano, entiende que, en una situación crítica en la que hay riesgo, un contenido excesivamente tranquilizador también es alarmante, porque se duda de él. Actualmente es casi imposible el ocultamiento de la información al público; tarde o temprano, el impacto de la emergencia saldrá a la luz. Por lo tanto, y para impedir que circulen rumores e información errónea que imposibiliten enmarcar el suceso, conviene hacerla pública lo antes posible. Sin embargo, los anuncios tempranos, a menudo se basan en información incompleta y, a veces, también errónea. Por esta razón, cobra fundamental importancia reconocer públicamente que la información inicial puede cambiar a medida que se comprueban o se obtienen más datos. La conservación de la confianza del público durante la emergencia requiere transparencia; es decir, que la comunicación sea veraz, se comprenda fácilmente, sea completa y se atenga exactamente a los hechos. Aunque la transparencia, por sí misma, no garantiza la confianza, el público advertirá que se están tomando decisiones competentes. Generalmente, a mayor transparencia, mayor será la confianza, y la construcción de confianza constituye un pilar fundante en el manejo de toda crisis (Riorda y Bentolila, 2020).

Es cierto que, si un riesgo se divulga —o se le da estatus “oficial” mediante la intervención del gobierno— y resulta ser exagerado e inexistente, los críticos dirán que es alarmismo. Supóngase, no obstante, que las autoridades creen que el riesgo es bajo o son cautelosas respecto a hacer un anuncio. Los críticos dirán “encubrimiento”, “¿por qué no se informó al público antes?” (Elizalde, 2009: 152). Así es que “el anuncio público de

un nuevo escenario de riesgo [...] puede tener consecuencias profundas (Elizalde, 2009: 152).

Este contrasentido nos pone frente a un problema en el que las decisiones no se pueden plantear a modo de receta (Elizalde, 2009: 152), sino que la comunicación del riesgo, como medida no estructural, se torna importante “para mejorar o empeorar la percepción del peligro” (Elizalde, 2009: 160), y juega un papel central y estratégico en el escenario del riesgo.

Los gobiernos tienden a evitar comunicar aquellos hechos que pueden causar alarma en la población, pero tanto la prudencia como la exageración pueden ser muy costosas para ellos. La comunicación tiene como desafío dotar de certidumbre sobre los riesgos a la sociedad.

Algunos conceptos clave para comenzar

No es posible hablar de comunicación del riesgo sin antes conocer qué es la gestión del riesgo de desastres y cuáles son sus principales supuestos.

La gestión del riesgo de desastres ha comenzado a tratarse en las agendas de gobierno a partir de la consideración sobre la contribución que estos procesos tienen en el marco del desarrollo: “la sostenibilidad, sin control del riesgo, es imposible; el desarrollo sostenible sin ello es solo una consigna vacía” (Lavell, 2002: 12).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, acuerdo internacional que regula las directrices internacionales en la materia, promueve la reducción sustancial del riesgo de desastres y de pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de personas, empresas, comunidades y países. En este sentido, la gestión del riesgo no puede ser reducida a una obra o acción concreta, sino que debe estar ligada a un proceso que conduce al planeamiento y la aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas, y que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad (GAR, 2015).

La gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción de dicho riesgo con el propósito de prevenir nuevos,

reducir los existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres (ONU, 2017, A/71/644).

La gestión del riesgo conlleva una serie de fases que los actores sociales deberían contemplar durante su implementación: la toma de conciencia; la sensibilización y la educación sobre el riesgo; el análisis de los factores y las condiciones del riesgo; la construcción de escenarios de riesgo; la identificación de los actores que más contribuyen a su generación, y las posibles soluciones. Así como las limitaciones para su implementación, la negociación como camino esencial en la toma de decisiones y el monitoreo permanente del comportamiento de los factores del riesgo (Lavell, 2002).

La gestión del riesgo de desastres incorpora a todos los actores de la sociedad en su proceso. Es decir que la participación social es requisito indispensable, pero siempre con una coordinación estatal; ya que es el Estado el principal responsable, aunque no el único. Esto lo convierte en un gran desafío para los gobiernos que se ven interpelados cotidianamente por la necesidad de dar respuestas y soluciones a las situaciones de crisis por desastres.

Se proclama y se entiende que la mejor manera de gestionar las crisis es evitarlas, o bien estar preparado para ellas; es entonces cuando entra en juego la gestión del riesgo. Pero si no es sencillo resolver una crisis, aun con varias opciones de respuesta posible, tampoco se puede estar siempre preparado para reaccionar ante las crisis. El apremio de una crisis implica, muchas veces, que las reacciones sean tardías respecto a los acontecimientos que se suceden cuando aparece el “factor sorpresa”. El supuesto de que toda crisis es evitable tiene su correlato en que las instituciones no constituyen regularmente células de manejo de crisis de manera previa ni existen mapeos del riesgo. En consecuencia, la condición de “evitable” es difícil de sostener, aunque sí queda en pie la condición de la crisis como algo “gestionable”. Es decir que se cree en el manejo de las crisis, pero partiendo de cierta situación de mayor o menor imprevisibilidad, o bajo el “factor sorpresa”, dado que el riesgo gubernamental es de 360 grados (Riorda y Bentolila, 2020: 27).

Ahora bien, ¿a qué se hace referencia cuando se habla de riesgo y de desastre? El riesgo es la posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones,

o destrucción y daño de bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto; determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad (ONU, 2017, A/71/644).

Gráfico 1: Fórmula del riesgo de desastre.

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{AMENAZA X VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDAD DE RESPUESTA}}$$

El desastre es una “disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes problemas: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” (ONU, 2017, A/71/644).

El riesgo es un desastre latente, mientras que un desastre es un riesgo materializado. Es en este contexto en el que los gobiernos se encuentran ante la difícil decisión de tener que gestionar la incertidumbre. Es entonces cuando la comunicación del riesgo se convierte en una política fundamental para la gestión integral del riesgo de desastres, ya que desde la comunicación política los gobiernos procuran disminuir el riesgo al que está expuesta la población, generando capacidades en la audiencia a fin de que disminuyan las vulnerabilidades existentes.

La gestión del riesgo de desastre busca orientar las actividades en la preparación, la respuesta a la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción (Fontana, 2014: 8). De esta manera, la comunicación no se realiza sobre medidas inmediatas posteriores a los eventos, sino desde mucho antes, para consolidar los sitios inestables y persuadir a la población de reducir los niveles de riesgo. Se requiere un amplio apoyo a los programas más innovadores y la divulgación de las experiencias exitosas, enfatizando en ellas el rol que tienen los gobiernos, ya que son quienes más acciones pueden generar para evitar la emergencia (Arguello, 1995).

La atención de una comunicación efectiva es indispensable para obtener cambios en las actitudes, acciones y políticas frente al riesgo de desastres. Si se quiere persuadir para cambiar hábitos, atraer la atención para apoyar acciones de incidencia, invitar a la participación, cambiar mentalidades para salvar vidas y aumentar la resiliencia de las personas, sus comunidades y medios de vida, la comunicación del riesgo debe estar siempre presente.

Gestionar la comunicación del riesgo implica un desafío, ya que aquello que se informa indebidamente, a destiempo o sin objetivos claros genera confusiones, desarticula cualquier planificación para la reducción del riesgo de desastres, altera la comprensión de los hechos, muchas veces genera caos y, sobre todo, no contribuye a una economía de recursos.

La falta de planificación hace que el momento de comunicar se convierta en una improvisación seriada de mensajes que solamente transportan información, sin convertirse en actos de comunicación. Las organizaciones que se enfrentan a la comunicación del riesgo a menudo se equivocan demasiado en muchas direcciones y, cuando alertan a los interesados de todos los riesgos potenciales, crean una verdadera fatiga de notificación (Cleaveland *et al.*, 2020). No es habitual que se diagrame un “sistema relacional” o “mapa de públicos”. Es importante enfatizar que la organización de un plan comunicacional del riesgo debe perseguir un criterio de eficiencia, optando por una concepción local de la prevención. Es decir, que proceda según las problemáticas particulares de cada territorio, ya que difieren unos de otros considerablemente.

De lo dicho se desprende una serie de postulados para una buena gestión del riesgo y, aun más, para una buena comunicación del mismo.

- La gestión del riesgo es una política pública o, mejor dicho, un conjunto de políticas públicas articuladas y transversales.
- También es un derecho ciudadano en tanto protege de vulnerabilidades que afectan la vida, el ambiente y la propiedad, entre otros elementos.

Presupone, además, una serie de requisitos para su efectividad que, en la realidad de los gobiernos, rara vez están presentes de modo estable (mucho menos en el contexto de ciertos riesgos específicos):

- Políticas públicas elaboradas previamente y racionalidad en su diseño.
- Coordinación multinivel; lo que implica cogestión a modo de sociedades estratégicas, más allá de un rol articulador, coordinador y administrativo central.
- Tiempo; porque focaliza la educación como valor central, la cual no es algo instantáneo.
- Énfasis en la comunicación como cultura y como construcción social; ya que se equipara la comunicación social con la participación social.
- Mucha institucionalidad (recursos, entramado normativo, institucionalización del diálogo, etc.).

Ahora nos introducimos en la comprensión de la comunicación del riesgo

La comunicación del riesgo de desastres “constituye el proceso mediante el cual actores involucrados (poblaciones en riesgo, centros académicos, instituciones del Estado, organizaciones sociales, entre otros) en la reducción del riesgo de desastres, la preparación y la resiliencia, se transmiten mensajes que les permiten comprender los riesgos y actuar coordinadamente de forma prospectiva, correctiva y reactiva” (Cruz Roja Internacional, 2014: 6).

La comunicación del riesgo tiene como objetivos:

- Retroalimentar las inquietudes y preocupaciones de la población; lo que permite disminuir la ansiedad.
- Orientar al público para que se prepare, y participe en su minimización y prevención.
- Informar a la población de riesgos desconocidos, con el fin de propiciar una percepción acorde a las necesidades.

Las políticas públicas referidas a la reducción de riesgos y a la mitigación del desastre son una instancia de articulación discursiva entre la comunicación gubernamental y la comunicación de crisis. Por lo que, partiendo del supuesto de que los riesgos son contruidos socialmente, se comprende la comuni-

cación del riesgo como la construcción de un entramado discursivo en el que diversos actores políticos y sociales están involucrados (Fontana, 2016).

Los especialistas Christian Reuter, Alexandra Marx y Volkmar Pipek (2012) proponen un modelo de cuatro escenarios típicos en situaciones de crisis:

- a) Organizaciones hablándole al público (el modelo básico y descendente de crisis).
- b) El público hablándole a las organizaciones.
- c) El público hablándole al público (ciudadanía integrada y activa).
- d) Organizaciones hablándole a organizaciones.

Esta última modalidad es central para la comunicación, porque incorpora sociedades estratégicas en la gestión del riesgo.

Existen tres tipos de comunicación del riesgo de desastres: comunicación para el cuidado, comunicación para el consenso y comunicación ante una crisis.

La percepción es uno de los pilares fundamentales, por lo que el conocimiento de las opiniones, creencias, sentimientos, valores y actitudes que tiene una persona o comunidad acerca de un posible riesgo debe ser una herramienta fundamental de quienes desarrollan materiales, acciones y/o campañas de comunicación de riesgos. Se puede decir que “por percepción entendemos la forma en que los distintos sectores sociales visualizan el problema del riesgo y los desastres y las condiciones bajo las cuales se asumen como actores directos o como simple espectadores” (Mansilla, 2000: 59).

Desde el enfoque del riesgo, puede inferirse que este no es algo objetivo, sino más bien una construcción social. Y, como tal, va cambiando de acuerdo a las condiciones geográficas, culturales, históricas y económicas. Douglas manifiesta que “la percepción del riesgo es entonces un proceso social y en sí misma una construcción cultural” (citado por García Acosta, 2005: 16). Así es que la comunicación del riesgo se torna importante “para mejorar o empeorar la percepción del peligro” (Elizalde, 2009: 160), ya que la gente responde únicamente ante los riesgos que percibe.

Por eso, la información pública debe poseer una serie de características esenciales y útiles para los destinatarios:

- Debe ser oportuna: Estar disponible para cuando la misma sea necesaria.
- Debe ser precisa: Su contenido debe poder reflejar todos los puntos de vista alrededor del problema (riesgo) y la información brindada debe ser la necesaria.
- Debe ser clara: La información debe ser comprensible por parte de todos los receptores, sin que por ello pierda rigor y profundidad.
- Debe ser creíble: Los receptores deben apropiarse de la información para actuar en sintonía.
- Debe ser transparente: Los comunicadores deben decir, de manera clara y temprana, lo que saben, lo que no saben y lo que están haciendo.
- Debe ser responsable: Los comunicadores deben demostrar que ellos y sus funcionarios son responsables de lo que se hace, dice y promete.
- Debe incorporar la escucha y la investigación: Los comunicadores deben mostrar una clara conciencia de las preocupaciones del público. En la práctica, esto significa monitorear los medios de comunicación y utilizar otros métodos para comprender las opiniones públicas cambiantes sobre los riesgos y la efectividad de su gestión. Requiere mensurabilidad de efectos (Riorda y Bentolila, 2020).

En el diseño de la comunicación de riesgo deben estar presentes tres principios que la distingan y diferencien de los objetivos de la manipulación de la opinión pública (Covello *et al.*, 1989).

- *Principio democrático*: En una sociedad democrática, los ciudadanos tienen el derecho a participar de las decisiones que afectan sus vidas, sus propiedades y aquellas cosas que consideren valiosas.
- *Principio de participación*: El objetivo de la comunicación de riesgo en una democracia debe ser producir un público informado, involucrado, orientado a las soluciones y colaborador.
- *Principio de interacción*: La comunicación del riesgo es una actividad de dos vías basada en el respeto mutuo, la confianza y el intercambio abierto de información.

Si bien el gobierno debe estar atento a las políticas de comunicación del riesgo, hay que tener en cuenta que hay actores que tienen cierto protagonismo en la comunicación. Aquí se hace referencia especialmente a los medios de comunicación social, cuya función principal es informar y que, en la actualidad, se han convertido en intermediarios frente a las necesidades de la población.

No hay dudas acerca de que los medios producen (de igual modo que cualquier miembro de nuestras sociedades) discursos que construyen realidad, y que potencian, intensifican y organizan (definitivamente más que los demás actores sociales) la circulación de esos discursos (Caggiano, 2001).

Una comunicación del riesgo eficaz puede:

- Ayudar a que la gente tome decisiones.
- Reducir reacciones de ansiedad, apatía o enojo.
- Minimizar los impactos negativos.
- Mantener las normas o cambiar el *statu quo*.
- Aliviar sufrimientos y salvar vidas.

Entre las bases para gestionar la comunicación del riesgo planteadas por Elizalde (2009) podrían considerarse las siguientes:

- *diferenciar entre las “percepciones exageradas” y las “percepciones ajustadas” a la realidad, según los resultados de estudios y de investigaciones científicas.*
- *diferenciar entre percepciones emocionalmente condicionadas y percepciones racionalizadas.*
- *trabajar con todos los jugadores sociales que participan en la conformación de las expectativas de peligro, de las percepciones de miedo y de pánico sobre determinados grupos de interés.*
- *gestionar una “retórica” para los grupos de expertos y otra “retórica” para los no expertos con el mismo contenido.*
- *se centra también en la reconstitución de una relación entre la corporación acusada o imputada por la percepción de riesgo y quienes experimentan el miedo o la percepción de peligro.*

- *partir de un mapa aproximado del tipo y del origen de las percepciones de los implicados* (Elizalde, 2009: 168-172; cursivas en el original).

En síntesis, la comunicación del riesgo de desastres es un recurso fundamental dado que:

- Proporciona elementos para la prevención y la actuación.
- Legitima acciones públicas del gobierno y de los ciudadanos.
- Genera percepciones del riesgo acordes a la realidad.
- Modifica hábitos o conductas.

Nos encontramos ante el desafío de comunicar el riesgo

A la hora de sostener la implementación de políticas públicas para la gestión del riesgo de desastres, la comunicación se torna una política clave, a través de la cual se pretende crear capacidades en la audiencia con el fin de propiciar que disminuyan las vulnerabilidades en las que se encuentra.

Un programa de comunicación de riesgos tiene como objetivos:

- Promover procesos de comunicación que busquen la concientización de los riesgos existentes en una comunidad, a fin de impulsar una visión integral orientada a reducirlos y a disminuir las vulnerabilidades sociales, institucionales y culturales.
- Favorecer la generación de cambios de actitudes y hábitos tendientes a incorporar la prevención de riesgos en las culturas e identidades que conviven en la comunidad, incentivando la construcción de una aceptabilidad social de los riesgos que permita trabajar colectivamente en su reducción.

(Programa de Comunicación del Riesgo de Desastres de la Ciudad de Santa Fe)

Al riesgo, cuando se lo comunica, le caben acciones que se enmarcan en aspectos educativos, pedagógicos, explicativos (para concientizar), institucionales y normativos (para posibilitar, gestionar y sancionar), y animadores y facilitadores (que motiven al hacer).

Lo que se busca es “la reconstrucción de una relación pública y privada entre la corporación y sus *stakeholders*, que expresan incertidumbre, miedo o expectativas de peligro” (Elizalde, 2009: 171). Así es que la comunicación de riesgos es una herramienta que puede permitir conseguir resultados positivos en la prevención, preparación, mitigación y reducción de riesgos de desastres, a través de mecanismos y estrategias efectivas de comunicación.

Estos espacios generan una sinergia, ya que cada sector puede aportar sus experiencias y visiones sobre la temática trabajando especialmente sobre la necesidad de una toma de conciencia sobre la responsabilidad que le cabe a la sociedad en la construcción del riesgo y en su posible reducción.

Para conocer los riesgos presentes en una comunidad y cuáles son sus causas, se hace necesario que converjan ámbitos idóneos. La importancia de contar con el aporte académico sobre los riesgos de desastres dará un sustento técnico-científico a las acciones que se vayan a implementar. Las investigaciones y estudios sobre posibles eventos peligrosos que pueden afectar el territorio y producir daños (humanos y materiales) son de una importancia primordial para pensar un programa de comunicación del riesgo (Flores, 2006).

“Las comunidades afectadas por situaciones de riesgo o desastres tienen, además de los muchos o pocos recursos económicos y/o materiales, otros recursos que conforman su capital social” (Flores, 2006: 26). Es así que, desde la perspectiva del riesgo, se busca incorporar a todos los actores de una comunidad con la finalidad de promover una cultura del riesgo. Esta articulación de actores debe ser propiciada desde los gobiernos, siendo la comunicación aquel espacio a través del cual se promueve la toma de conciencia sobre la responsabilidad que le cabe a la sociedad en la construcción del riesgo y en su posible reducción.

No existe una sola manera de comunicar el riesgo. Existen diversos mecanismos, acciones y prácticas para llevar adelante el proceso de comunicación hacia la reducción del riesgo de desastres. Estas maneras de comunicar

el riesgo cobran diversas formas de acuerdo a los escenarios, como también existen diversos canales a través de los cuales comunicarlo.

Tras la petición de la Comisión Europea para evaluar el abordaje de la emergencia por el virus H1N1, el informe “Science, H1N1 and society: Towards a more pandemic-resilient society” afirma que una “cultura” proporciona un estándar o marco de referencia en relación al cual se evalúa la validez y la confiabilidad de la información y las experiencias. Así también, hay diferencias entre la racionalidad técnica y cultural del riesgo: la primera incluye la confianza en métodos científicos, explicaciones y evidencia; la segunda implica la confianza en la cultura política y el proceso democrático. Los límites de la racionalidad técnica son estrechos y reduccionistas, mientras que los límites de la racionalidad cultural son amplios, e incluyen el uso de analogías y precedentes históricos. En la primera perspectiva, los riesgos se despersonalizan, y hay un énfasis en la variación estadística y la probabilidad; en la última perspectiva, los riesgos son personalizados, y el énfasis está en los impactos del riesgo sobre la familia y la comunidad. Además, la racionalidad tecnológica apela a la autoridad y la experiencia, mientras que la racionalidad cultural apela a la sabiduría popular, las opiniones y tradiciones de los grupos de pares (HEG Expert Group, 2010).

Una serie de recomendaciones para trabajar el equilibrio entre el peligro (la variable con la que se toman decisiones) y la alarma (la sensación subjetiva de quien percibe el peligro):

1. Reducir la probabilidad de que la atención social y los recursos sean desviados de problemas importantes a otros menos importantes.
2. Reducir la probabilidad de que la atención individual y del público sea desviada de los riesgos significativos a otros menos significativos.
3. Reducir el sufrimiento humano innecesario debido a los altos niveles de ansiedad, miedo, alarma o preocupación ante los riesgos.
4. Reducir los niveles de alarma pública (cuando no sean necesarios).
5. Reducir la probabilidad de que ocurran conflictos y debates prolongados y estériles sobre riesgos.
6. Reducir las tensiones injustificadas entre comunidades y gobiernos.

7. Mejorar el entendimiento de percepciones públicas y necesidades.
8. Mejorar las respuestas anticipadas de los organismos públicos.
9. Mejorar la información a los individuos y comunidades sobre los riesgos importantes.
10. Mejorar el diálogo con la comunidad sobre los temas de riesgo.
11. Mejorar la información de los individuos y de las comunidades sobre las responsabilidades de los gobiernos, los procesos y las decisiones.
12. Tomar decisiones más informadas sobre el *management* del riesgo (Covello *et al.*, 1989).

Entonces, ¿qué hay que tener en cuenta para comunicar el riesgo de desastre?

Alrededor de la comunicación del riesgo de desastre existen una serie de cuestiones que se convierten en directrices a seguir. Los siguientes puntos enfatizan y describen aquellas directrices que, aunque no de manera exhaustiva, es esencialmente relevante observar ante la necesidad de comunicar el riesgo de desastre. Por ello es importante ver qué se debe tener en cuenta (Fontana y Maurizi, 2011):

1. *Conocer el riesgo de desastre para poder comunicarlo.* Poder transmitir mensajes efectivos implica hablar con seguridad sobre los contenidos que se difunden. Para lograrlo, es necesario conocer el riesgo; lo que implica, a su vez, indagar acerca de las percepciones del riesgo presentes en la sociedad. Es recomendable investigar las percepciones que tienen los ciudadanos, pero también de todos los actores involucrados, incluyendo a quienes tienen el poder de tomar las decisiones o de gestionar el riesgo.
2. *Planificar la comunicación.* Todo proceso de planificación significa hacer controlables aquellos factores incontrolables. Se trata de sistematizar la información disponible acerca del riesgo e indicar modos de actuación al respecto. Para ello se debe:

- Establecer un objetivo comunicacional teniendo presente que la comunicación del riesgo trata de preservar la seguridad humana ante todo.
- Establecer cursos de acción a seguir que incluyan fundamentalmente información detallada acerca de la magnitud del riesgo; se debe evitar exagerarlo, ya que esto podría tornarse en contra del organismo responsable de la gestión bajo la generación de una “falsa alarma”.

Lo importante es que se reduzca el sufrimiento humano innecesario debido a los altos niveles de ansiedad, miedo, alarma o preocupación ante los riesgos. En este sentido, las administraciones públicas tienen el deber de facilitar a los ciudadanos la información asociada al riesgo de desastres.

Podría decirse que los elementos a tener en cuenta a la hora de abordar la comunicación del riesgo de desastre por parte de los organismos responsables son:

- Saber que se trata generalmente de problemáticas locales que tienen consecuencias regionales.
- Comprender que los contenidos y la construcción de los mensajes deben partir desde abordajes locales.
- Incorporar al público en la fase de implementación de las políticas de prevención o mitigación.
- Comprender que la mayoría de las veces se trata de casos que deslegitiman la imagen de los gobiernos, por lo que dicha imagen debe ser cuidada en el contenido de los mensajes.

3. *Estandarizar la comunicación.* Para que los mensajes sean efectivos, las consignas que transmiten deben ser simples, precisas y claras. El criterio de las comunicaciones debe ser uniforme; fundamentalmente, tienen que transmitir a los ciudadanos aquellos contenidos que les permitan aplicar las medidas de autoprotección y prevención.

4. *Visibilizar la comunicación.* La comunicación del riesgo es una tarea particular que se diferencia de las demás comunicaciones gubernamentales

porque trata acerca de problemas que afectan e impactan en la vida de las personas. Por lo que, en este sentido, humanizar la comunicación es un recurso efectivo que, además, garantiza una mayor fijación de los mensajes y sus contenidos, lo que los vuelve más efectivos.

5. *Preservar la seguridad humana.* El objetivo primario de la comunicación del riesgo es preservar la seguridad humana, lo que invita a planificar una comunicación que eduque a la población acerca de los riesgos de desastre existentes y delimite las acciones de prevención concretas. Deben evitarse la alarma innecesaria y las exageraciones, y favorecer la reflexión. Para esto, los gobiernos deben decidir qué y cuándo comunicar, basándose en la planificación llevada a cabo antes.

6. *Asumir las responsabilidades en la comunicación.* Los gobiernos son los principales responsables de llevar adelante todas las acciones para la gestión del riesgo de desastres; pero, además, en sus comunicaciones ellos deben asumir roles concretos con responsabilidades que los involucran como actores en los riesgos. De lo contrario, si quien proclama la prevención sugerida en caso de ocurrencia de desastres no se referencia dentro de la comunicación, esta puede no ser atendida.

7. *Explicar y especificar modos de acción en las comunicaciones.* Lo importante es que los contenidos de las comunicaciones sean altamente pedagógicos, ya que ello permitirá a las personas acceder a las medidas de autoprotección y prevención necesarias para su seguridad, y les brindará capacidades sociales que llevarán a la reducción de las vulnerabilidades (y, con ella, a la probable no materialización del riesgo).

8. *Concentrar la información importante en un solo tipo de mensajes.* La información sobre el riesgo debe ser simple, explicativa y concreta; es necesario que responda al mismo criterio de estandarización de toda comunicación, ya que su contenido básicamente se trata de acciones de protección y prevención. También debe preservar los derechos de los afectados por el riesgo y promover su capacitación. Esto no siempre es una empresa sencilla. El

pasado suele generar un encuadre significativo en el presente y generar dos tipos de miedos (Camps, 2011: 173-192): el miedo fáctico (el pesar, producto del conocimiento y certeza del pasado) versus el miedo epistémico (incertidumbre, pura emocionalidad sobre el futuro). Y, si bien el miedo no es lo recomendable en la gestión (salvo en dos situaciones temporales y excepcionales, como se verá) ya que hace que todo sea temible y se pierda el raciocinio, la pura esperanza hace que todo sea intrascendente, se desoiga todo y el ciudadano no se sienta afectado por nada.

Muchas veces la razón puede describir e informar acerca de los hechos, pero no puede decir cuál es el significado moral de esos hechos porque no sabe qué es el bien y qué es el mal. En ese sentido, lo que se llama miedo epistémico (pura emoción) es condenable. Pero la variable del miedo fáctico, que equivale al miedo experiencial, muchas veces adquiere un sentido pedagógico (y hasta periodístico) que ayuda a la concientización presente, funge como encuadre situacional para evidenciar hechos o vivencias de gravedad en el pasado, y puede colaborar para entender el presente.

9. *Quien comunica debe ser legítimo ante los ojos de quienes reciben los mensajes.* Quienes sean elegidos como emisores de los mensajes deben ser legítimos ante la sociedad, de lo contrario, los contenidos pierden fuerza. Pueden ser personas reconocidas por sus labores en diferentes tipos de riesgos, como científicos, académicos, funcionarios públicos responsables del riesgo, entre otros. También se puede representar figurativamente a algunos de los actores involucrados en el riesgo, ya que esto también va en concordancia con la humanización de las comunicaciones.

10. *La comunicación del riesgo debe estar disponible antes y durante la ocurrencia de los desastres,* ya que de nada sirve comunicar después. La información es más valiosa cuando se tiene antes y durante los desastres. Para esto los gobiernos deben comunicar siempre acerca de los riesgos, valiéndose de los principales medios de comunicación, que son partícipes y responsables también en el proceso de la gestión del riesgo. Estos, al igual que los gobiernos, también deben decidir qué y cuándo comunicar para no incurrir en la generación de “falsas alarmas”.

11. *Considerar que la apelación al pánico, como manifestación colectiva, no solo es inadecuada, sino que quita chances a mejores respuestas.* El filósofo francés Jean Pierre-Dupuy sostiene que el pánico social es un fenómeno excepcional en situaciones de tensión extrema o crisis inminente, y ocupa un importante espacio en el imaginario colectivo; pero que, empíricamente, hasta se duda de su existencia. Sintetiza una vasta postura académica respecto al pánico colectivo en situaciones de catástrofe que la considera como algo poco frecuente. En la cultura popular existe una creencia común de que la gente entra en pánico social en situaciones de peligro, especialmente cuando hay multitudes. Sin embargo, la cooperación y el comportamiento ordenado regido por normas prevalece en emergencias y desastres. No solo el altruismo individual es notable, sino que también el de los grupos de ayuda mutua entre el público (Dupuy, 1999: 41-55). Los británicos Stephen Reicher y John Drury (2020) detallan, basados en años de estudios y experiencias reales, que precisamente en las emergencias es cuando las personas dejan de pensar en términos de “yo” y comienzan a pensar en términos de “nosotros”; cuando comienzan a coordinarse, apoyarse mutuamente y asegurarse de que los más necesitados reciban la mayor ayuda. En general, la cooperación es más significativa en situaciones críticas. La conexión interpersonal aflora y se rompen ciertas distancias psicológicas.

La propia OMS en sus documentos públicos afirma que las sociedades tienen habilidades de afrontamiento considerables en estas situaciones, especialmente cuando la confianza en quienes manejan el brote (epidemiológico, por ejemplo) es alta. Por el contrario, cuando los mensajes se basan principalmente con el objetivo de prevenir el pánico público, la tendencia a tranquilizar en exceso induce a errores. Se ha demostrado que los mensajes que aseguran al público que no hay necesidad de pánico aumentan realmente el nivel de miedo, ya que dejan la siguiente impresión: una razón para el pánico, aunque todavía no está aquí, se avecina en el horizonte (Outbreak Communication, 2004). De hecho, es más común que el relajamiento y la autocomplacencia sean más característicos respecto a una conducta de riesgo prolongada que la parálisis producto del miedo (el cual, pasado un tiempo, se rutiniza, genera acostumbamiento y necesita ser calibrado con nuevas alarmas que lo activen).

12. *Los marcos internacionales que inspiran y representan el consenso en la gestión del riesgo poco dicen de dos situaciones en particular.* Una de ellas sucede cuando se produce el “riesgo súbito” y no hay tiempo para el consenso. Y, en segundo lugar, cuando se está en situaciones de riesgo alto o “riesgo máximo”, que se da como última instancia. En ambas circunstancias no hay más tiempo y no hay consensos posibles, sea porque la demora en la primera situación significa ausencia de respuestas urgentes frente a un sistema poco preparado y con bajas o discretas capacidades para afrontar el riesgo; sea porque, como en la segunda situación, tras esa alarma no hay nada más salvo el desastre. Esas instancias requieren de mensajes de advertencia con alta carga de impacto. “Evacuen, la tormenta los matará” y “Tienen que irse, no esta noche, no en una hora, sino ahora mismo”, fueron los mensajes de Rick Scott, gobernador de Florida ante los posibles tornados y el peligro de marejadas que podían superar los 4,5 metros sobre el nivel normal del mar (en un estado sin elevaciones geográficas) en ocasión del huracán Irma, en 2017 (Riorda y Bentolila, 2020: 123).

13. *Los sesgos perceptivos y cognitivos influyen.* Paul Slovic (2006: 212-231) afirma que la aceptación del riesgo en una actividad representa aproximadamente un tercio del poder que se adjudica al beneficio de esa actividad, y que el público suele aceptar riesgos de actividades voluntarias (deportes, por ejemplo) con mucha más tolerancia que con la que afronta riesgos involuntarios, aunque provean los mismos beneficios. Es bastante alta la insatisfacción en la relación entre los niveles de riesgo y de beneficio que el mercado o las regulaciones suelen imponer, por lo que las personas son proclives a tolerar altos niveles de riesgo en actividades con altos beneficios. La percepción del riesgo distorsiona fácilmente al riesgo real. La emisión de un mensaje propicio para que la aceptación del riesgo sea lo más voluntaria posible es lo recomendable.

Otro sesgo particularmente importante para las autoridades es el “sesgo retrospectivo”. La información sobre el coronavirus, por ejemplo, está evolucionando todo el tiempo; por eso conduce a revisiones constantes de las evaluaciones. Las personas generalmente creen que un resultado siempre fue

más probable una vez que saben que sucedió. Durante meses o incluso semanas, esto puede llevar a la percepción de que las autoridades “deberían haber sabido” hacia dónde se dirigían los eventos cuando en realidad la incertidumbre era muy grande. Ser claro sobre el grado de incertidumbre y recordarle a la gente esa incertidumbre cobra especial importancia para la credibilidad del poder que gestiona una crisis, de manera que los riesgos parezcan mayores o menores. Esto incluye el encuadre positivo y negativo (por ejemplo, 2 % de mortalidad versus 98 % de supervivencia). Los rangos prudentes son prudentes y un gesto de honestidad, también (Lunn *et al.*, 2020).

Asimismo, es significativa y condicionante la existencia del “sesgo de confirmación”, que implica que la ciudadanía mantiene su mirada de acuerdo a los niveles de polarización política previos que se hayan tenido o se tengan en el momento de la gestión del riesgo. Esto es algo sumamente preocupante que impacta en la percepción social del riesgo, ya que el nivel de cumplimiento de estándares esperables frente a amenazas o vulnerabilidades depende básicamente de que se reproduzcan sus sesgos de confirmación según el filtro de su creencia o identidad política o social previa. Hay que destacar que, más allá de todo lo anterior, la comunicación del riesgo tiene el imperativo de darse en el marco de un intercambio participativo de información y opiniones sobre el riesgo entre individuos, grupos e instituciones involucradas en la gestión del riesgo de desastres. Las excepciones son solo eso, excepciones.

Finalmente, ¿cuáles son los errores de la comunicación del riesgo?

Hay saberes acumulados que, sin constituirse en recetas, son útiles para reconocer cuándo hay mala praxis en situaciones críticas en las que se debe comunicar el riesgo. Uno de ellos, que, aunque expresado repetidamente, no deja de ser una virtud, y que, por su recurrente olvido y desconsideración, siempre resulta problemático: la necesidad de simplificar la información. La explicación sencilla de fenómenos complejos constituye un axioma de la comunicación no solo en casos de crisis, sino que es la base de cualquier tipo de comunicación.

Dos consecuencias que acarrea no considerar este sencillo postulado. En primer lugar, el público tolera menos la complejidad mientras más preocupado está. Las personas apáticas simplemente no escuchan cuando no comprenden el mensaje; las interesadas piden aclaraciones. Las personas asustadas o enfadadas consideran que se las intenta engañar y, por ello, se asustan y enfadan todavía más. El segundo motivo por el cual simplificar la información no es fácil en situaciones críticas: las fuentes tienden a hablar en términos más complejos cuanto más inquietas están. De manera inconsciente y también intencional, la inquietud las impulsa a parapetarse detrás de grandes palabras y frases rimbombantes. Los funcionarios de la CRN en Three Mile Island temían (erróneamente, como se vio después) que la burbuja de hidrógeno formada en el recinto de contención explotara y causara una fusión. Cuando comunicaron esta posibilidad a los periodistas, lo hicieron de manera tan alambicada que estos pensaron que la estaban negando en lugar de reconocerla (Sandman, 2006).

Los mapas de mensajes, como una herramienta importante para transmitir información compleja de manera simple, permiten anticipar las preguntas y las preocupaciones de la audiencia antes de que se hagan públicas. Se trata de organizar las ideas de especialistas y traducirlas en mensajes. Tareas como determinar las preocupaciones, identificar los hechos y la audiencia, elaborar mensajes clave y material de apoyo, validar los mensajes y compartir información chequeada son básicas para desarrollarlo. La audiencia busca informes de situación, comunicados de prensa, conferencias de prensa, entrevistas, presencia de voceros oficiales, información actualizada en los sitios web institucionales, presencia de la noticia en las redes sociales, provisión de recursos audiovisuales como fotografías o videos, historias de vida, testimonios (UN-OCHA, 2009).

Entre los errores que afectan a una buena comunicación del riesgo de desastres, podemos enumerar, aunque no de manera exhaustiva, los siguientes:

- Mezcla de mensajes de múltiples expertos: ¿a quién le creo?
- Información tardía: ¿y ahora para qué me lo dicen?
- Actitudes paternalistas.

- No atender a rumores y mitos a tiempo.
- Luchas públicas de poder y confusión.
- Aparentar estar mal preparado o desorganizado.

Desconocer las reglas y principios de la comunicación de riesgo puede generar problemas importantes, como:

- Conflictos y debates amargos y prolongados.
- Altos niveles de alarma y escandalización pública.
- Dispersión de la atención de la audiencia, que se desvía de los problemas importantes a los menos importantes.
- Altos niveles de ansiedad, miedo y preocupación generan un sufrimiento humano innecesario (Fontana y Cabas, 2011: 46).

La comunicación del riesgo de desastres ocupa una parte importante de los recursos y preocupaciones del gobierno. Dado los errores cometidos en el pasado, se fue aprendiendo a considerar este tipo de comunicación como algo primordial que requiere de máxima atención y de fuerte preparación.

Hoy en día, puede establecerse que la comunicación del riesgo se ha convertido en un apartado central de las políticas públicas. Nuevos espacios han aparecido en esta sociedad del riesgo que busca constituir un listado de actividades gubernamentales, sociales y empresariales, entre otras, tendientes a la prevención de los riesgos de desastres.

En las sociedades democráticas, la comunicación de riesgo es un imperativo político, ya que esta se basa en la premisa de que el derecho a elegir requiere de una ciudadanía informada. Por ello, la responsabilidad de informar y alertar a las personas sobre los riesgos de determinadas iniciativas tecnológicas es principalmente del Gobierno, y el derecho a buscar información es una potestad de los ciudadanos (Fontana y Cabas, 2011: 46).

La comunicación del riesgo invita también a brindar respuestas a los miedos de las personas ante nuevos escenarios, y al impacto que generará en sus vidas e intereses. La gente teme más a aquello que no puede ver, entender o controlar.

Se cuenta con condiciones importantes para comunicar adecuadamente cuando existe un “triángulo de confianza” interno en las instituciones y agencias técnicas especializadas (como las de salud, muy frecuentemente) que interrelaciona a expertos técnicos, comunicadores y tomadores de decisiones. En un vértice, el personal técnico debe comprender la necesidad de comunicaciones claras y sin jerga. En otro, los comunicadores deben comprender la necesidad de precisión científica y médica, así como la de colocar el conocimiento científico en un contexto político. Y en un tercer vértice, los tomadores de decisiones deben aceptar la necesidad de informar a las personas para que los comunicadores proporcionen respuestas a una audiencia hambrienta de información (Riorda y Bentolila, 2020).

Simultáneamente, un “triángulo de confianza” externo aporta eficacia, mediante la interacción de los funcionarios gubernamentales, expertos y medios de comunicación. Se presupone –idealmente– que se cuenta con la existencia de la confianza mucho antes de un suceso. La confianza se construye mejor en “tiempo de paz” que durante las condiciones agitadas de un brote epidemiológico, por ejemplo. Sin ella, es poco probable que las comunicaciones sean convincentes o capaces de persuadir al público para que adopte comportamientos deseables.

La verdad es un bien público. Este criterio implica un juicio orientador para ser lo suficientemente cauto y que, en el avance de la gestión del riesgo y de la crisis, haya buenas probabilidades para decir “la situación no es tan mala como temíamos”, en lugar de “la situación es peor de lo que pensábamos”. El equilibrio es complejo y no exento de polémicas si la arbitrariedad es ilimitada y se aproxima a la desvirtuación o desfiguración de la verdad. No hay que olvidar que el miedo tiende a aumentar la percepción del riesgo, mientras que la ira puede reducirlo (Riorda y Bentolila, 2020; Lunn, Belton *et al.*, 2020).

A modo de cierre

La comunicación del riesgo es un proceso que involucra a diversos actores (ya sean grupos, individuos o instituciones) tanto de la sociedad civil como

del gobierno, los medios de comunicación y el sector privado; ya que cada uno de ellos cumple un rol específico en el proceso comunicacional. Lo más importante en este proceso es la interacción que se da entre la organización que maneja el riesgo y la audiencia a la cual se dirige (Lundgren y Mc Makin, 1998), ya que el mensaje debe incorporar las percepciones de todos los actores para que pueda ser considerado efectivo.

Es por todo esto que la comunicación de riesgo tiene dos fases: la fase preventiva y la fase de abolición del riesgo mismo. En esta última fase es importante que los *policy makers* (quienes tienen el poder de decisión) asuman la responsabilidad frente al riesgo. En este tipo de comunicación, importa la percepción del riesgo que tiene la sociedad en general, pero también la de los *policy makers*, debido a que toda la comunicación es entendida como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego. Por lo tanto, la comunicación debe incorporar todos aquellos elementos que refieran a dicho valor para generar la empatía entre lo que se dice (mensaje) y a quien va dirigido (destinatario).

La comunicación del riesgo pretende la reducción del riesgo de desastres generando capacidades en la audiencia que disminuyan las vulnerabilidades a las que se ve expuesta la población. Por ello, es importante enfatizar que la organización de un programa comunicacional del riesgo debe buscar un criterio de eficiencia, optando por una concepción local de la prevención. Es decir, que proceda según las problemáticas particulares de cada comunidad, ya que las mismas difieren unas de otras de manera considerable (más allá del impacto global que un riesgo latente o materializado genere).

Cabe recordar que, a diferencia de la gestión de crisis, en el riesgo no necesariamente se requiere una trayectoria futura. Se puede trabajar en el estricto presente sobre hábitos y conductas. Por ello, la gestión de riesgo no siempre tiene metas claras, sino que muchas veces necesita de rangos para comunicarse. No precisa expectativas ni exitismo, sino que necesita certezas y, toda vez que se pueda, consenso construido en torno a su alcance. Por eso, las ideas de codiseño, cogestión y corresponsabilidad son conceptos importantes en la gestión del riesgo.

En tal sentido, los actores locales deben reconocer cada situación particular, señalando e identificando de modo específico el verdadero problema. Así,

al detectar el problema, es posible establecer soluciones precisas y concretas (Lamarque, 2001). Como dicen Molin Valdés y Villalobos Mora, “el concepto de comunicación para los desastres alude a un proceso planificado y articulado, que no desprecia ningún modelo ni recurso técnico disponible y su cometido esencial es facilitar el diálogo entre todos los actores sociales” (2009: 49).

Cabe acotar, a modo de magnificar las dimensiones de los riesgos a gestionar, un listado desarrollado por Arjen Boin y Patrick Lagadec (2000: 186). Allí aparecen algunas características de las nuevas crisis que permiten dimensionar no solo la complejidad, sino las serias chances que tienen de dislocar y condicionar la gestión de riesgo:

- Grandes impactos y grandes poblaciones afectadas.
- Costos económicos muy altos que superan las capacidades de seguro clásicas.
- Problemas genéricos y combinados sin precedentes que afectan los recursos vitales.
- Dinámica de bola de nieve, debido a una multitud de fenómenos de resonancia.
- Sistemas de emergencia que reaccionan con el pie equivocado: procedimientos obsoletos, no aplicables e incluso contraproducentes.
- Incertidumbre extrema que no desaparecerá dentro del período de emergencia.
- Una larga duración de amenazas que se transforman con el tiempo.
- Convergencia; es decir, un gran número de actores y organizaciones que irrumpieron en escena.
- Problemas críticos de comunicación: dentro de las organizaciones responsables, con el público, con los medios de comunicación o con las víctimas (incluso con poblaciones muy distantes en el espacio o el tiempo).
- Apuestas considerables de todo tipo.

Esta mirada, lejos de aportar una visión pesimista, intenta hacer todo lo contrario: busca adosarle un nivel de máxima jerarquía e institucionalidad a la gestión del riesgo, así como tornarla un fenómeno de alto impacto en la vida cultural de las sociedades y en una gestión de la dirigencia con

responsabilidad política, social y económica. Así, la premisa más importante de la comunicación del riesgo es que todas las personas que habitan un mismo territorio son responsables de su protección y seguridad; por lo tanto, todos deben colaborar para la reducción de los riesgos.

Bibliografía

- Beck, U. (2011). “Convivir con el riesgo global”. En *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. D. Innenarity y J. Solana (eds.). Madrid: Paidós.
- Boin, A. y P. Lagadec (2000). “Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management”. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Blackwell Publishers, N° 4, Vol. 8.
- Caggiano, S. (2001). “Bolivianos ¿en dos ciudades argentinas? Identidades sociales en procesos migratorios contemporáneos”. CLACSO-Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101111073731/caggiano.pdf>. [Visitado el 13 de setiembre de 2012]
- Camps, V. (2011). *El gobierno de las emociones*. Barcelona: Herder.
- Cardona, Omar Darío (1993). “Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados privado”. En *Los desastres no son naturales*. Andrew Maskrey (comp.). Perú: LA RED.
- Cleaveland, A., J. Cussin Newman y S. Weber (2020). “El arte de comunicar el riesgo”. *Harvard Business Review*. Disponible en: <https://bit.ly/3t3zLdK>
- Covello, V. *et al.* (1989). “Effective Risk Communication. The Role and Responsibility of Government and Nongovernment Organizations”. Nueva York: Plenum Press.
- EIRD-ONU (2008). “La gestión del riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas locales”. Disponible en: <http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/index.html>. [Visitado el 3 de mayo de 2011].
- Dupuy, J.P. (1999). *El pánico*. Barcelona: Gedisa.
- Elizalde, L. (2009). “Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público”. España: Bosch Comunicación.

- Fontana, S. y P. Cabas (2014). “Comunicación del riesgo: definiciones y alcances”. En *Comunicando el riesgo: estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. S. Fontana y V. Maurizi (eds.): 17-19. Buenos Aires: Biblos.
- Fontana, S. y V. Maurizi (2011). “¿Comunicar el riesgo de desastres o el desastre de comunicar el riesgo? Reflexiones para lograr una comunicación del riesgo efectiva”. *Revista Espacios Políticos*. Año 12, N° 7. Buenos Aires: 59-61.
- (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Fontana, Silvia (2009). *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso Santa Fe*. Córdoba: EDUCC.
- (2016). “¿Se puede hacer algo frente al riesgo de desastres? ¿Comunicar el riesgo o el riesgo de comunicar?” *Revista Más Poder Local*. N° 29: 8-10.
- (2017). *Gobernar el riesgo de desastres. Riesgo, desastre y gestión del riesgo*. Alemania: Editorial Académica Española.
- García Acosta, V. (2005). “Vulnerabilidad social, riesgos y desastres”. *Revista Desacatos*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- HEG Expert Group (2010- 2011). “Science, H1N1 and society: Towards a more pandemic-resilient society”. Chairperson: Ms. Britt-Marie Drottz Sjöberg Rapporteur: Mr. Yves Charpak.
- Herzer *et al.* (2002). “Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo”. Disponible en: www.cesam.org.ar/publicaciones.htm. [Visitado el 28 de febrero del 2007]
- Lamarque, P. (2001). “Poder local: intendentes, alcaldes, jefes de gobierno: lo esencial de su comunicación”. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires – Libros del Rojas.
- Lundgren R. y A. McMakin (1998). “Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety and Health Risks”. Battelle Press.
- Lunn, P., C. Belton, C. Lavin, F. McGowan, S. Timmons y D. Robertson (2020). “Using Behavioural Science to Help Fight the Coronavirus”. *Behavioural Research Unit, ESRI. Working Paper*, N° 656 – March.

- Mansilla, E. (2000). “Riesgo y Ciudad”. Universidad Autónoma de México. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Arquitectura. Diciembre. Disponible en: <http://desenredando.org>. [Visitado el 5 de marzo 2007]
- Molin Valdés, H. y M. Villalobos Mora (2009). “Riesgos y desastres: el papel de los comunicadores sociales para el cambio cultural hacia la prevención”. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/mexico/biblio/spa/doc12545/doc12545-1a.pdf>. [Visitado el 9 de julio de 2016]
- WHO Expert Consultation on Outbreak Communications (2004). “OUTBREAK COMMUNICATION. Best practices for communicating with the public during an outbreak”: 43.
- Reina, A. (2008). “El canto de las sirenas. Algunas consideraciones sobre la comunicación de gobierno”. En *Nuevo Espacio Público. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, N° 1: 90-116.
- Reuter, C., A. Arx y V. Pipek (2012). *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*, N° 4(1): 1-16.
- Reicher, S. y J. Drury (2020). “Don’t personalise, collectivise! The British Psychological Society is a charity registered in England and Wales”. Disponible en: <https://thepsychologist.bps.org.uk/dont-personalise-collectivise>
- Riorda, Mario (2011). “Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo”. En *La gestión del Disenso. Comunicación Gubernamental en problemas*. L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte y M. Riorda (eds.). Buenos Aires: La Crujía.
- Riorda, M. y S. Bentolila (2020). “Crisis. Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara”. Buenos Aires: Paidós.
- Sandman, P. (2006). “La verdad sin tapujos: 7 enseñanzas de ThreeMile Island”. En *Boletín del OEIA*, N° 47/2, marzo.
- Slovic, P. (2006). *The perception of risk*. Sterling. Earthscan.
- UN-OCHA (2009).