

La comunicación, factor clave para la gobernanza del riesgo

Andrea Valsagna*

Resumen

La pandemia dejó en evidencia la necesidad de repensar la gestión de gobierno y la comunicación pública ante situaciones de desastre. Por un lado, resulta imprescindible incorporar el enfoque de Gestión de Riesgos de Desastres (GDR) para definir políticas públicas acertadas y diseñar estrategias orientadas a construir resiliencia y desarrollo sostenible. Por otro lado, urge resignificar el rol de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos.

El presente artículo pretende poner de relieve ese rol estratégico que juega la comunicación en la gobernanza del riesgo. Para ello, se repasa el concepto de gobernanza, definido por el Marco de Sendai (2015), y su relación con la comunicación, considerándola como un factor articulador de aquella. Se parte de comprender que el riesgo es una construcción social y, como tal, debe ser analizado y gestionado. Se retoman conceptos ya desarrollados por diferentes investigadores del campo de la comunicación de riesgos, con especial énfasis en la comunicación pública. Se subraya la relación entre gestión-información-comunicación, como un trípode para sumar al enfoque de GRD; así como la articulación entre comunicación, participación y

* Profesora en la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

Código de referato: SP.297.LIII/21
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2021.53.06>



STUDIA POLITICÆ  Número 53 otoño 2021 pág. 135–161

Recibido: 09/02/2021 | Aceptado: 30/03/2021

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

percepción social del riesgo. Finalmente, se plantea la necesidad de institucionalizar la comunicación de riesgos como política pública específica, por considerar que puede brindar valiosos aportes para mejorar la gestión y la gobernanza de riesgos de desastres.

Palabras clave: comunicación pública – gestión de riesgos de desastres – gobernanza – comunicación de riesgos – percepción social del riesgo

Abstract

The pandemic highlighted the need to rethink government management and public communication in disaster situations. On the one hand, it is essential to incorporate the Risk Management approach to define sound public policies and design strategies aimed at building resilience and sustainable development. On the other hand, it is urgent to redefine the role of public communication in the risk management process.

This article aims to highlight the strategic role that communication plays in risk governance. To this end, the concept of governance is reviewed, as defined by the Sendai Framework (2015), and its relationship with communication, considering it as an articulating factor.

It starts from understanding that risk is a social construction and -as such- it must be analyzed and managed. Concepts already developed by different researchers in the field of risk communication are taken up, with special emphasis on public communication. It seeks to indicate the relationship between management - information - communication, as a tripod to include into the Disaster Risk Management approach; as well as the articulation between communication, participation and social perception of risk. Finally, the need to institutionalize risk communication as a specific public policy is raised, considering that it can provide valuable contributions to improve disaster risk management and governance.

Keywords: Public Communication – Disaster Risk Reduction – Governance – Risk Communication – Social Perception of Risk.

Introducción

La pandemia por Covid-19 planteó un escenario imprevisto a nivel internacional, marcado por la incertidumbre respecto de la nueva enfermedad así como de los mecanismos más adecuados para contener y mitigar su propagación. Se extendió en forma simultánea en todos los países, confirmando una vez más que vivimos un mundo global. El impacto trascendió la cuestión sanitaria e implicó transformaciones profundas en términos

económicos, políticos, psicológicos y culturales, ya que afectó uno de los rasgos que nos constituyen como comunidad: el vínculo social.

Los gobiernos activaron diferentes dispositivos institucionales para atender una situación de emergencia diferente, reforzar las capacidades de respuesta e implementar medidas de prevención que excedieron el ámbito de la salud. La pandemia –como todo desastre– mostró con crudeza las deficiencias institucionales y las inequidades sociales, y nos interpela frente a los desafíos del siglo XXI para pensar aportes que consoliden la gobernanza y avancen en el diseño de políticas públicas inclusivas que construyan resiliencia, con vistas a fortalecer la capacidad en las personas, las comunidades y sus instituciones de estar preparadas para afrontar situaciones de crisis y salir fortalecidas así como participar activamente del proceso de toma de decisiones sobre su futuro.

En este escenario, es menester repensar la gestión de gobierno y la comunicación pública ante situaciones de desastre. Por un lado, resulta cada vez más imprescindible incorporar el enfoque de Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) para definir políticas públicas acertadas y diseñar estrategias orientadas a construir resiliencia, que atiendan las vulnerabilidades sociales y la exposición de la población ante estas y procuren acciones de desarrollo sostenible. Por otro lado, urge resignificar el rol de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos, ya que adquiere características específicas: tanto en relación al manejo de información para la toma de decisiones como en cuanto a la generación de procesos sociales de construcción de sentido sobre lo que pasa, comprendiendo las diferentes percepciones del riesgo de los grupos sociales y su involucramiento como actores protagónicos. Porque, finalmente, es en base a lo que los distintos agentes de una sociedad conocen, comparten y hablan, que la comunidad se forma una idea de lo que pasa y actúa en consecuencia. Si no se conocen los riesgos, si no se perciben los fenómenos peligrosos, si no se reconocen las vulnerabilidades, si no se comprende la relación naturaleza-desarrollo que generan nuestras actividades y afecta nuestras vidas, no es posible poner en agenda los riesgos y exigir políticas públicas para su gestión.

El presente artículo pretende poner de relieve ese rol estratégico que juega la comunicación en la gobernanza del riesgo. Para ello, se repasa el concepto de gobernanza, tal como está definido por el Marco de Sendai (2015), y su relación con la comunicación, considerándola un factor articulador de aquella.

Se parte de comprender que el riesgo es una construcción social y, como tal, debe ser analizado y gestionado. Para ello se retoman conceptos ya desarrollados por diferentes investigadores del campo de la comunicación de riesgos y la comunicación de crisis, poniendo especial énfasis en la comunicación pública. Así, se busca señalar la relación entre gestión-información-comunicación, como un trípode para sumar al enfoque de Gestión de Riesgos de Desastres; así como la articulación entre comunicación, participación y percepción social del riesgo. Finalmente, se plantea la necesidad de institucionalizar la comunicación de riesgos como política pública específica, por considerar que puede brindar valiosos aportes para mejorar la gestión y la gobernanza de riesgos de desastres.

Las ciencias sociales, y la comunicación en particular, no han sido lo suficientemente tenidas en cuenta al momento de conformar los equipos de gestión de riesgos para efectuar intervenciones más pertinentes. De hecho, la pandemia puso de relieve esta situación y los problemas de comunicación entre gobiernos y ciudadanía se han multiplicado en todas las regiones. En muchos países, en especial en América Latina, los comités de expertos estuvieron integrados por referentes del campo de la medicina, en especial infectólogos y epidemiólogos, siendo más tarde incorporados expertos en salud mental (otra área de relevancia), pero en muy pocas situaciones se han integrado los estudios sociales sobre el comportamiento personal y comunitario y menos aún los conocimientos sobre comunicación pública. Cabe señalar que muchos países, como el caso de Argentina, no utilizaron el modelo de GRD para gestionar la pandemia y los riesgos asociados; tampoco integraron a otras instituciones y actores durante ese proceso.

Por otra parte, el estudio de los desastres y la problemática del riesgo han sido poco abordados desde las ciencias sociales: desde la sociología y la filosofía se encuentran aportes significativos para comprender la complejidad de la sociedad del riesgo o sociedad líquida en términos generales (desarrollados desde los años 1990 por Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Niklas Luhmann, Anthony Giddens, Silvio Funtowicz y Jerome Ravetz, entre otros). También en esa década comienzan a desplegarse los estudios latinoamericanos que profundizan el análisis de las vulnerabilidades en la gestión de riesgos de desastres y subrayan la construcción social del riesgo, articulados en la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, con referentes como Allan Lavell, Omar Cardona, Gustavo Wilches Chaux, Piers Blaikie, Hilda Herzer, Claudia Natenzon y otros (Lavell, 2006). Sin embargo, son pocas las investigaciones que ponen el foco en la comunicación pú-

blica y su relación con el riesgo y los desastres: se vienen desarrollando en las últimas décadas –como veremos más adelante– y se han plasmado en manuales y guías específicas de organismos internacionales no siempre contemplados en la gestión de gobierno.

Por eso, resulta pertinente subrayar la importancia del enfoque de gobernanza del riesgo para pensar la “pos-pandemia” o la “nueva normalidad” así como valorizar la comunicación en el diseño de políticas públicas, para contar con gobiernos y comunidades más preparadas ante los riesgos permanentes con los que convivimos o los que, incluso, generamos, y para promover los cambios necesarios para evitar catástrofes. Comprender que la incertidumbre es la marca que distingue la sociedad contemporánea, signada también por la hiperconectividad y la labilidad de los lazos de representación política, son dimensiones a tener en cuenta.

¿Cómo generar información confiable en una sociedad hiperconectada pero que desconfía de sus instituciones? ¿Cómo administrar la incertidumbre en un mundo que exige certezas? ¿Cómo convocar a la acción de todos, en comunidades que no creen en lo que le dicen sus gobernantes? ¿Cómo activar la responsabilidad ciudadana en una sociedad que prioriza las conductas individualistas frente al compromiso comunitario? ¿Cuánto aporta la comunicación en este proceso? Estas son algunas de las preguntas que guían este trabajo que, aunque está aún lejos de acercarse a respuestas concluyentes, pretende contribuir a desandar ese camino.

1. La gobernanza del riesgo y el rol de la comunicación pública

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, acordado por Naciones Unidas en 2015, define como Prioridad 2: “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”. Dice textualmente:

La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanis-

mos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible (Marco de Sendai, 2015, p.17).

Es posible destacar en este párrafo algunas palabras que involucran acciones de comunicación:

- coordinación en los sectores y entre ellos
- participación de los actores pertinentes
- colaboración y alianzas entre mecanismos e instituciones

Se plantea que la gestión de riesgos requiere gobernanza, lo que significa la coordinación entre múltiples actores así como la participación e intercambio entre diferentes sectores gubernamentales y actores sociales; ello requiere colaboración, acuerdos y diálogo, para lo cual la comunicación intra-institucional e inter-sectorial es un factor relevante para alcanzar dichos objetivos.

Además, en los desagregados incorporados en el punto 27 correspondientes a la Prioridad 2, para señalar acciones a nivel nacional y local, es posible identificar algunas relacionadas con la comunicación, aunque no todas estén mencionadas como tales:

a) ...reforzar los mecanismos e iniciativas pertinentes para la transparencia del riesgo de desastres, que pueden incluir... *iniciativas de capacitación y sensibilización públicas...*

e) Elaborar y fortalecer, como corresponda, los mecanismos para el seguimiento, la evaluación periódica y *la comunicación pública de los avances en los planes nacionales y locales y promover el escrutinio público y alentar los debates institucionales...*

f) Asignar, como corresponda, funciones y tareas claras a los representantes comunitarios dentro de los procesos e instituciones de gestión del riesgo de desastres [...] y *organizar consultas públicas y comunitarias* extensas durante la elaboración de esas leyes y reglamentos para apoyar su aplicación;

g) Establecer y fortalecer foros de coordinación gubernamental a nivel nacional y local integrados por actores pertinentes [...]. Es necesario que esos mecanismos se fundamenten en los marcos institucionales nacionales y dispongan de responsabilidades y facultades claramente asignadas para, entre otras cosas, detectar los riesgos sectoriales y multisectoriales de desastres, *crear conciencia y aumentar el conocimiento del riesgo de desastres mediante el intercambio y la difusión de información y datos no*

confidenciales sobre el riesgo de desastres, [...] coordinar las campañas de sensibilización pública sobre el riesgo de desastres, facilitar y apoyar la cooperación multisectorial local... (Marco de Sendai, 2015, p. 17).

De estas definiciones, puede concluirse que la comunicación no aparece como una dimensión específica, pero está incluida en diferentes momentos, donde interviene en forma directa para lograr:

- la transparencia y rendición de cuentas, a través de la difusión pública de los planes y avances en GRD así como en la promoción de debates públicos.
- el aumento del conocimiento del riesgo, a través del “intercambio y difusión de información”.
- la sensibilización pública sobre el riesgo, a través de campañas educativas e iniciativas de capacitación.

Y en forma indirecta en:

- la articulación y coordinación entre actores (intra e inter-gubernamental, e inter-sectorial).
- la organización de consultas públicas y comunitarias.

La gobernanza implica la generación de espacios de articulación, coordinación, participación e involucramiento de distintas partes interesadas, y es ahí donde las ciencias de la comunicación pueden aportar sus conocimientos y experticia. Para ello, es necesario que desde los niveles dirigenciales se la conciba más allá de los paradigmas mediático-informacionales, que la reducen a los procesos de transmisión de información a través de medios de comunicación masiva. Es necesario dejar atrás el modelo denominado de “*broadcasting*” o difusionista, que incluye la comunicación como una herramienta de difusión “al final del proceso de gestión”, y se comprenda el rol estratégico de la comunicación para la generación y construcción de sentidos a través de diferentes medios y relaciones sociales, incorporando esta dimensión en todo el proceso de GRD.

Se propone aquí abordar la comunicación desde un modelo relacional y constructivista, y poner especial énfasis en la comunicación pública. Esta disciplina, relacionada con la comunicación institucional y la ciencia política, se ocupa de estudiar la comunicación de gobierno y su vínculo con los ciudadanos, indagar acerca del comportamiento electoral y el funcionamiento de los lazos de representación política, analizar el rol de los periodistas y los medios de comunicación de masas y su relación con la formación de

opinión pública, conocer el intercambio narrativo que se produce en el espacio público y estudiar las mediaciones que generan las redes sociales en su reconfiguración actual (Cozzi, 2019).

Este enfoque requiere un modelo integral, como el planteado por Amado y Castro Suñeda (1999) para pensar las comunicaciones públicas, o la denominada “comunicación 360” por Elizalde y Riorda, por dos razones:

un gobierno está en el centro de la escena y es visto y juzgado desde los 360 grados. Pero también, tanto si es consciente como si no lo es, comunica -potencialmente- hacia los 360 grados (2013, p.).

La comunicación estratégica para pensar la gestión de la comunicación en las instituciones viene planteándose hace varias décadas desde el campo científico, más aún en las organizaciones públicas, marcadas por los tiempos de la legitimación política y electoral así como por las infinitas demandas ciudadanas, ante la diversidad del “ambiente mediático” que integra medios tradicionales y nuevos medios, con la irrupción de las redes sociales y la masificación de internet.

En este sentido, la comunicación pública no solo debe ocuparse de “decir” (informar las acciones de gobierno), sino también de “escuchar” (las demandas y percepciones sociales), “dialogar” (construir vínculos entre gobierno y comunidades) e “involucrar” (participación ciudadana para generar cambios). Desde los estudios culturales, esta mirada permite analizar cuál es la relación entre comunicación y construcción de ciudadanía (Valsagna, 2011). Es decir, no solo está presente la responsabilidad de dar publicidad a los actos de gobierno, sino también la de involucrar a los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas que hacen a su propia vida cotidiana o su desarrollo futuro.

Se entiende la comunicación como servicio público, además de concebirla como un bien público, y se pone el foco en la relación entre el Estado y los ciudadanos y el impacto de la comunicación en el desarrollo (Ladrón de Guevara, 2015). La verdadera participación requiere el fomento del compromiso, la formación de opinión y la generación de consensos respecto de las políticas públicas y, en definitiva, respecto del modelo/proyecto de ciudad/provincia/país que se busca sostener desde un gobierno. Allí es donde la comunicación pública puede hacer su mayor aporte, porque es una herramienta fundamental para la generación de identidad y pertenencia ciudadana.

En este marco, cabe diferenciar distintos tipos de comunicación: la comunicación política (centrada en las estrategias realizadas por los partidos políticos en las campañas electorales y el posicionamiento de actores políticos), la comunicación gubernamental (relacionada con la publicidad de los actos de gobierno y la construcción de consenso sobre las políticas públicas, las relaciones institucionales y la atención del ciudadano, la construcción de identidad y pertenencia de una comunidad, el gobierno abierto y la gestión de expectativas), la comunicación de crisis (vinculada con situaciones críticas o escándalos que afectan la reputación pública) y la comunicación de riesgos (como eje transversal de la gestión de riesgos de desastres).

2. La comunicación del riesgo

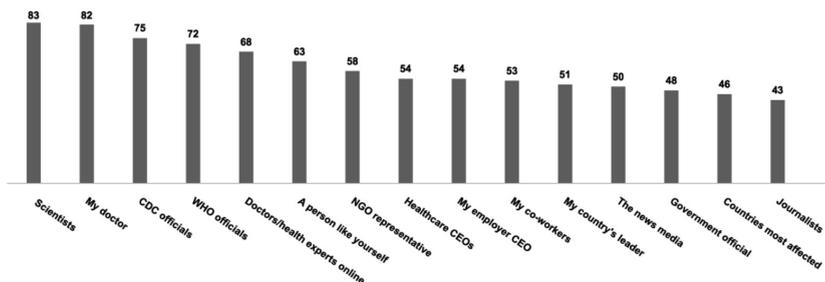
En un principio, la comunicación aparece vinculada a la gestión de desastres como una herramienta para transmitir el conocimiento experto disponible sobre un evento peligroso a la población en general. Desde un enfoque difusionista, se busca que la población comprenda el riesgo y asuma las respuestas adecuadas frente a este, a partir de la difusión de mensajes específicos realizados por los gobiernos a través de los medios de comunicación masiva. Como si la transmisión masiva de esa información fuese suficiente para generar las reacciones y los cambios propuestos.

Este enfoque ha quedado obsoleto en la sociedad contemporánea, signada por la revolución digital, que ha modificado todas nuestras relaciones sociales, las formas de trabajo y convivencia, los hábitos de consumo y acceso a información así como los dispositivos y prácticas de producción, circulación y recepción de contenidos. La “sociedad-red”, como la define Castells (1997, 2009), ha generado profundas transformaciones en la forma de comunicarnos así como en la variedad y validación de las fuentes de información y en la construcción de opinión pública y consenso social, y exige nuevas definiciones desde la comunicación pública.

Al iniciarse la pandemia, un informe especial del Barómetro de Confianza del Instituto Edelman sobre el coronavirus señalaba un dato interesante respecto de los referentes con mayor credibilidad al momento de acceder a información sobre la enfermedad:

MOST TRUSTED SPOKESPEOPLE: SCIENTISTS, HEALTH OFFICIALS AND DOCTORS

Percent who trust each information source to tell the truth about the virus



2020 Edelman Trust Barometer Special Report: Trust and the Coronavirus. Q13. Please indicate how much you trust each of the following sources to tell you the truth about the virus and its progression. 9-point scale; top 4 box; trust. Question shown to those who have heard of the virus (Q17/1). 10-mlk avg. "My employer CEO," "HR executive," "Sr. executives," and "Co-workers" were only asked of those employed (Q43/1). Data collected between March 6 and March 10, 2020.

Edelman | 9

Puede observarse cómo los gobiernos, los periodistas e incluso los medios de comunicación cuentan con menores niveles de credibilidad que los científicos y expertos de organismos internacionales, e incluso –y esto es para subrayar– que referentes cercanos: “alguien como yo”, “mi doctor” o “mis compañeros de trabajo”. Este aspecto debe ser tenido en cuenta al momento de diseñar las estrategias de comunicación de riesgos, porque es definitorio para planificar intervenciones adecuadas basadas en fuentes confiables a las que la población les presten atención y escuchen.

Identificar los interlocutores confiables, conocer las percepciones de la comunidad, sus expectativas, emociones e intereses, son aspectos esenciales para una adecuada comunicación de riesgos.

En 2004, una reunión técnica regional sobre Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres convocada por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD–ONU), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y la UNESCO, realizaba un diagnóstico sobre el tema y proponía algunas definiciones y acciones en lo que se denominó el “Documento de Antigua”. Allí se señala:

El trabajo desarrollado durante los últimos años en las áreas de comunicación e información pública en América Latina demanda una redefinición clara, de base y de manera más certera y efectiva de los programas, proyectos y tareas dirigidos a la prevención y reducción de los desastres. En la base de estos planteamientos se debe considerar a la comunicación como una actividad transversal que no se puede limitar a la sola presencia y uso

de los medios de comunicación social tanto tradicionales (prensa, radio, televisión, video, cine, teatro) como los modernos de soporte electrónico. Es necesario dar a la comunicación su verdadera dimensión cultural, social, económica, política y técnica como fenómeno esencialmente humano y complejo que se vale de muchos medios, sistemas, mecanismos y significados, así como de lenguajes y símbolos (2004: p. 2).

Además de señalar la percepción del riesgo y la complejidad de la comunicación para la prevención, que requiere del trabajo articulado entre distintas disciplinas, plantea la importancia de conocer al público para generar intervenciones efectivas:

Sin prevención no puede haber reducción efectiva de los desastres y sin comunicación eficiente no puede haber prevención de alto impacto. De allí que la comunicación educativa y la información pública son indispensables tanto para la acción preventiva como para la reactiva (2004: p. 5).

Muchos de estos lineamientos fueron incorporados en los lineamientos del Marco de Acción de Hyogo en 2005, que contaba con acciones específicas orientadas a la información pública y la comunicación educativa. Sin embargo, perdieron especificidad en el Marco de Sendai aprobado en 2015 por Naciones Unidas.

Conocer la percepción del riesgo es un aspecto que viene siendo señalado desde la década de 1980, cuando se comprueba que las políticas de gestión de desastres propuestas por expertos y organismos especializados no eran comprendidas o aceptadas por la población, por el simple hecho de transmitirse información sobre los riesgos. Entonces, aparece una disyuntiva fundamental, al detectarse que “los riesgos que matan a las personas y los riesgos que las alarman, a menudo, son completamente diferentes” (Covello y Sandman, en Cozzi, 2019). Estos estudios fueron iniciados desde una perspectiva antropológica por Mary Douglas, cuya obra es aún de referencia en el tema.

En forma paralela, se impulsa una concepción que relaciona la comunicación de riesgos con el diálogo necesario entre gobiernos, asociaciones y población. En 1989, el National Research Council de Estados Unidos define la comunicación de riesgos como “un proceso interactivo de intercambio de información y de opiniones entre individuos, grupos e instituciones. Es un diálogo en el cual se discuten múltiples mensajes que expresan preocupaciones, opiniones o reacciones a los propios mensajes o arreglos legales e institucionales del manejo de riesgos” (Cozzi, 2019: p. 43).

El espíritu de este enfoque ha guiado la elaboración de guías, manuales y planes de comunicación para la prevención y gestión de riesgos de desastres¹. Incluso se ha incorporado a la comunicación en su rol de informar y educar como uno de los 5 procesos de dirección y apoyo, transversales a los procesos clave o misionales del modelo de GRD, como el desarrollado por Narváez, Lavell y otros (2009). Allí la comunicación está considerada al mismo nivel que: desarrollar base normativa e institucional, planificar y organizar la intervención, procurar recursos, *informar y educar*, y hacer seguimiento, evaluación y control. También Aguirre Madariaga (2015) destaca la comunicación, educación y cultura para la prevención de riesgos en la experiencia de Santa Fe en gestión de riesgo de inundaciones, y es incluida por Wolansky y otros (2003) como uno de los factores de reducción de riesgos basados “en información y participación”.

Sin embargo, muchas veces el propósito de involucrar a las comunidades y promover el intercambio de opiniones así como las acciones de comunicación educativa quedan solo en el papel, y el esfuerzo de los gobiernos se pone en la comunicación de información por parte de los gobiernos, en el intento de persuadir para cambiar conductas y en algunos casos en el registro de las opiniones a través de encuestas u otros mecanismos de consulta. Como señalan varios expertos,

...los principales esfuerzos en el tema de comunicación de riesgos en América Latina se han dado en especial para enfrentar las crisis cuando las catástrofes se han producido y, en menor medida, para las tareas preventivas y de producción de consensos que permitan enfrentarlas y gestionarlas socialmente (Moreno y Peres, 2011; en Cozzi, 2019, p. 10).

En la última década, investigadores del campo de la comunicación y la ciencia política han desarrollado estudios y nuevas definiciones para pensar la comunicación de riesgos. Lupin describe la comunicación de riesgos como “el intercambio interactivo de información y opiniones entre los evaluadores

¹ Pueden mencionarse el “Manual de Gestión de Riesgos de Desastre para comunicadores sociales” (2011) de la Oficina de UNESCO-Perú; el Manual “Salud, comunicación y desastres: guía básica para la comunicación de riesgo en Argentina” (2016) del Ministerio de Salud de la Nación; la “Guía para la cobertura periodística responsable de desastres y catástrofes” (2013) de la Defensoría del Pueblo de Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina; el documento “Gestión para la Reducción del Riesgo de Desastres y Sistemas de Alerta Temprana. Manual para docentes” (2012) de la Oficina de la UNESCO San José para Centroamérica y México; e incluso las “Orientaciones para comunicar sobre la enfermedad por el coronavirus 2019. Guía para líderes” que elaboró la OMS-OPS en febrero de 2020.

del riesgo, los encargados de su gestión, los consumidores y otros interesados” (Lupin, 2006) y en función de ello establece los objetivos, momentos y acciones de intervención.

Siguiendo esta concepción, Fontana y Maurizi (2014) plantean cuatro modelos de comunicación del riesgo, según cómo se articulen dos variables claves: el tipo y nivel de información y la modalidad de interacción entre los actores. Así, es posible reconocer modelos que ponen el acento en la transmisión, en la percepción, en la actuación o en la interacción, siendo este último el ideal para una efectiva comunicación, ya que contempla los “elementos más importantes: la credibilidad y confianza en la fuente, la claridad y calidad de los mensajes diseñados, la eficiencia y efectividad de los canales de comunicación y el involucramiento y aceptación de las audiencias” (Fontana y Marurizi, 2014, p. 37).

En tanto, Riorda define la comunicación de riesgos como “aquella comunicación dirigida a la modificación de un hábito, frente a un riesgo real o potencial que se da o puede darse” (2011, p.). Es por ello que se diferencian los momentos de normalidad, donde el riesgo es potencial, de las situaciones de emergencia o crisis, que es cuando ocurre el fenómeno peligroso produciendo daños específicos.

...el riesgo solo necesita ser asumido y, de ser posible, incorporado como patrón cultural. Debe procurarse que la alarma de un riesgo potencial (que no se dio y puede darse) así como de un riesgo efectivo y concreto (que ya está dado) modifiquen percepciones y generen un cambio de conductas” (Riorda y Bentolilla, 2020, p. 130).

Estos autores parten de suponer que la dimensión de la crisis, la emergencia o el desastre dependen de quien la padece, a nivel personal o comunitario, y por eso plantean que la comunicación de riesgos siempre debe ser situacional y reconocer la vivencia de las personas afectadas. Por eso es tan importante atender los actos comunicativos que se generan en ese momento.

Así, “el principal objetivo de un plan de comunicación se basa en la transformación de la incertidumbre y la comunicación reactiva en una gestión organizada y proactiva que asegure las mejores condiciones de cuidado de la salud para la población” (Riorda y Bentolilla, 2020, p. 127).

En este artículo, se considera que la comunicación de riesgos es la característica que adquiere la comunicación pública dentro de un Sistema de Gestión de Riesgos de Desastres en contextos de incertidumbre.

Si definimos el riesgo como la relación entre una amenaza y las vulnerabilidades de una población frente a esta en función de su grado de exposición y de su capacidad de respuesta, es posible precisar los objetivos de la comunicación de riesgos (Lupin, 2006):

- Aumentar el conocimiento y la comprensión del riesgo.
- Incentivar la confianza y la credibilidad.
- Prevenir y resolver situaciones conflictivas.

Como señalan Fontana y Maurizi, “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” (2014, p. 27). Es decir que la comunicación de riesgos tiene rasgos comunes con la comunicación de gobierno y la comunicación de crisis pero debe diferenciarse de ambas. Si se mejora la comprensión del riesgo y se fortalece la confianza en las autoridades de gobierno, es posible prevenir situaciones de crisis. Pero la comunicación no es neutra: si no se gestionan bien la información, las expectativas y los vínculos que dan sentido a lo que pasa se puede generar una crisis.

Suelen observarse algunos aspectos que muestran fallas en la comunicación de riesgos:

- No identificar las demandas sociales, económicas y políticas que acompañan el debate público sobre el riesgo.
- No reconocer los efectos de las acciones de gobierno en las vidas y propiedades afectadas por el desastre.
- No identificar los públicos específicos, en función de sus características socio-demográficas y de sus percepciones del riesgo.
- No generar espacios de interacción e involucramiento ciudadano en la toma de decisiones.

Por otra parte, cabe señalar que en situaciones de emergencia se afectan derechos humanos y por lo tanto la comunicación de riesgos debe tener en cuenta tres principios que la diferencien de la manipulación de opinión pública: el principio democrático, el principio de participación y el principio de interacción (Covello, 1989, en Fontana y Maurizi, 2014). Este planteo se puede sintetizar en dos derechos que debe contemplar la comunicación de riesgos:

1. Derecho a saber: acceso a información de riesgos y escenarios.
2. Derecho a participar: en la toma de decisiones que afectan la vida y los bienes de la comunidad.

De lo que se trata es de reconocer que el riesgo es una construcción social (Fontana, 2014) y, por lo tanto, es necesario comprender el proceso por el cual una comunidad determinada se informa, se forma, interpreta, dialoga, construye sentidos y representaciones y percibe el riesgo.

Por todo esto, se considera que una adecuada comunicación pública contribuye a reducir los riesgos y a promover la resiliencia comunitaria, porque:

- brinda información adecuada a la población para que comprenda el riesgo.
- genera capacidades en la ciudadanía para actuar ante una emergencia.
- contribuye a disminuir el grado de vulnerabilidad y exposición a una amenaza.
- mejora la capacidad de respuesta de la comunidad ante un evento.
- promueve la incorporación de hábitos saludables y una cultura de la prevención.
- activa la reflexión pública sobre los cambios necesarios a incorporar en la vida social, económica y política para mitigar las vulnerabilidades y evitar la generación de nuevos riesgos.

3. Gestión, información y comunicación en escenarios de incertidumbre

Una cuestión central a tener presente para la comunicación de riesgos es la complejidad de informar, educar, dialogar en escenarios de incertidumbre.

Natenzon (2003) plantea incorporar la incertidumbre como una dimensión del riesgo, además de la peligrosidad, vulnerabilidad y exposición. Se habla de riesgo cuando es posible cuantificar; cuando no se puede establecer una probabilidad respecto a qué va a ocurrir, ya no se tiene riesgo, sino incertidumbre.

Ello implica reconocer que hay “inseguridad” por falta de conocimiento sobre las otras tres dimensiones. Más allá de que es central avanzar en sistemas de información y conocimiento sobre dichas dimensiones, aceptar que no se conoce todo es un dato muy relevante, porque obliga a gestionar reconociendo esa incertidumbre (sea porque la ciencia no ha avanzado en algunos aspectos, por falta de “calidad” en el conocimiento o bien por la complejidad misma de los fenómenos socioambientales).

Este contexto se puso especialmente en evidencia en la pandemia por COVID-19, ya que se trata de un fenómeno desconocido, que se ha ido estu-

diando al mismo tiempo que ha ido generando contagios, y frente al cual los gobiernos y los expertos han desplegado diferentes medidas de mitigación de la propagación de la enfermedad –que han ido modificándose durante el tiempo– y sus diferentes tratamientos, en función de los avances científicos sobre la materia. Se tuvo que “administrar” el riesgo sin tener conocimientos “certeros” sobre la amenaza (la enfermedad), ni sobre las vulnerabilidades de la sociedad frente a ella ni sobre los niveles de exposición más riesgosos.

Esta situación de incertidumbre obliga a prestar especial atención a los canales y referentes que dan credibilidad o generan confianza en la población, por un lado, y a la percepción del riesgo que la comunidad construye incluyendo sus temores, sentimientos y expectativas, por el otro. Solo al reconocer la incertidumbre desde un primer momento es posible manejarla.

Entonces, al diseñar una estrategia o plan de comunicación, se debe contemplar cómo se abordará el tema, el marco conceptual a utilizar, la construcción simbólica del riesgo; los grupos sociales que se involucrarán (expertos, funcionarios, instituciones, líderes comunitarios, medios de comunicación, sectores vulnerables, población en general) y la forma como se involucrarán esos grupos, en qué momentos y cuáles son los canales y medios más pertinentes para ello.



Por eso, se propone tener en cuenta un trípode que se basa en la gestión, la información y la comunicación, contemplando siempre la percepción del riesgo de la sociedad, la relación entre comunicación y participación ciudadana y el escenario de incertidumbre.

3.1. La gestión (entre actores)

En primer lugar, la gestión implica coordinación entre actores distintos que necesariamente tienen que intervenir en el proceso de GRD, para lo cual es necesario poner en relación a actores diversos que toman decisiones. La comunicación puede facilitar el cruce de saberes, generar espacios apropiados para el diálogo inter-sectorial, e incluir en la mesa de decisiones informes respecto de la percepción social del riesgo y el tratamiento en la agenda pública del tema. Las relaciones públicas y el diálogo político deben tener presente los intereses en juego y las posiciones de los diferentes actores en la arena pública.

En este punto, resulta interesante considerar la construcción intersubjetiva de soluciones con la participación de todos los actores. Si partimos de comprender la complejidad y la incertidumbre intrínseca de los riesgos y los problemas socioambientales, el aporte de Funtowicz y Ravetz (2000) sobre la ciencia pos-normal resulta pertinente: cuando los hechos son inciertos, los valores están en disputa, lo que está en juego es muy elevado y las decisiones son urgentes, es necesario generar instancias que permitan poner sobre la mesa los diferentes saberes y los intereses en juego e incluir metodologías participativas para la colaboración, coordinación y actuación conjunta de los diferentes agentes sociales.

3.2. La información (toma de decisiones)

En segundo lugar, referimos a la información, diferenciando este concepto del de comunicación porque se suelen considerar sinónimos, aunque no lo son. En este aspecto hay que contemplar las competencias que requiere el manejo de información para la toma de decisiones, tanto para los gobiernos como para la sociedad civil y la propia ciudadanía.

Frente a cada amenaza, existen estudios científicos que permiten dimensionar el riesgo pero además es necesario otras miradas expertas para definir los indicadores más apropiados, tanto para comprender la dimensión del problema y el escenario de riesgo como para entender la percepción pública del tema y las representaciones sociales y sentimientos de la población sobre el riesgo.

Allí la comunicación puede promover espacios de intercambio entre expertos para generar consensos o acuerdos respecto de la identificación de los indicadores y datos estadísticos más apropiados para definir y comprender el riesgo al que se expone la población y para dimensionar el escenario de riesgo y su evolución, además del relevamiento de los saberes y preconcepciones que circulan y que forman opinión pública y percepciones diferentes sobre el riesgo específico.

Durante la pandemia, tanto en la comunicación oficial como en los medios masivos e incluso en la circulación por redes sociales, se multiplicó el uso de gráficos y cuadros con distinto grado de complejidad, con dificultades para una lectura adecuada y que la mayoría de las veces no iban acompañados de una explicación sobre su significado ni de las fuentes de los datos publicados. Las interpretaciones erróneas, malintencionadas o incompletas de estos datos han contribuido a generar reacciones y hábitos no siempre compatibles con los recomendados para prevenir el contagio de la COVID-19. Esto se ha manifestado no solamente en la población, sino en los propios funcionarios del Estado, referentes públicos o líderes de opinión, que han generado confusiones sobre la situación; con lo cual promover la “alfabetización estadística” y una adecuada comunicación es clave (Boncompagni, 2020).

3.3. La comunicación (sentidos, vínculos y hábitos)

En tercer lugar, se debe contemplar la comunicación específicamente entendida desde un enfoque cultural integral, lo que implica no solo transmitir información adecuada y oportuna, sino construir y consolidar vínculos de confianza. En una crisis, donde se ponen en juego los valores, donde hay tensiones permanentes, mantener la confianza y la credibilidad se vuelven centrales. La comunicación, que trabaja desde el punto de vista social en ese proceso de construcción simbólica sobre lo que pasa, en la búsqueda por promover vínculos adecuados entre los gobiernos y la población, en el reconocimiento de los liderazgos de opinión y en la incorporación de nuevos hábitos o la modificación de conductas para reducir riesgos, tiene mucho para aportar.

Información pública, campañas educativas, interacción comunitaria son tres aspectos a tener en cuenta. Recordemos que la comunicación de riesgos debe buscar:

- Que haya un adecuado entendimiento del riesgo.
- Que la población comprenda la información y los datos que se difunden.

- Que el nivel de alarma de la población sea adecuado al nivel real de riesgo (Fontana y Maurizi, 2014).

En este punto, corresponde contemplar que no sólo comunican los gobiernos, también comunican otros actores: los medios de comunicación –que alguna vez fueron el centro del espacio público–, los líderes locales, las redes sociales, se comunican las personas entre sí. Esto es así no solo para la comunicación de riesgos, sino para toda la comunicación pública. Por eso, debe atenderse el rol de los medios de comunicación como formadores de opinión pública, por un lado, y el funcionamiento de las redes sociales, por otro.

El periodismo y la prensa en general –entendidos como servicio público– tienen una responsabilidad tanto en brindar información de calidad como en generar marcos de referencia adecuados. Su rol de contralor de los gobiernos, publicando datos, investigando si se están tomando las medidas adecuadas y consultando expertos es algo a destacar, tanto como su rol de transmisor de las demandas, expectativas y miedos de la población. Por lo tanto, los gobiernos deben generar instancias de vinculación especiales, orientadas a brindar información, explicar los escenarios de riesgo e incluso capacitar a los periodistas frente a una situación de riesgo.

Por otra parte, debe contemplarse que la sociedad actual ha multiplicado los productores de información a través de las redes sociales y el riesgo de la difusión de noticias falsas o desinformación es alto en situaciones de emergencia. En ese aspecto, los gobiernos deben fortalecer los canales oficiales y generar estrategias de difusión que ayuden a los ciudadanos a comprender la formación de noticias, detectar la fuente de información y la credibilidad de los emisores.

El espacio público actual está muy fragmentado porque han estallado las formas de producción y consumo comunicacional, por circuitos no lineales, subterráneos, superpuestos, no siempre públicos, no todos con el mismo peso en la formación de opinión y en la construcción simbólica sobre lo que pasa.

La comunicación de riesgos debe afrontar también ese desafío, que es comunicar incertidumbre en este escenario fragmentado donde se forman las opiniones públicas. Por eso, incorporar el conocimiento construido sobre el comportamiento social, los procesos de formación de opinión pública y la construcción simbólica de los hechos, es decir los marcos de referencia desde los cuales se interpretan las situaciones de desastre, crisis o riesgo, es fundamental.

3.4. La comunicación en las distintas etapas de la GRD

La comunicación debe contemplarse durante todo el proceso de GRD, aunque tiene características diferenciales en cada etapa. En este artículo, vamos a subrayar tres grandes momentos: la prevención y preparación; la atención de la emergencia; y la reconstrucción.

4. Comunicar durante la prevención: educar y prepararse

Durante esta etapa es posible desarrollar estrategias educativas y pedagógicas que promuevan una cultura de la prevención en la población y permitan involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones respecto de qué debe hacer y qué no cuando la situación de riesgo se concreta. Una sociedad más preparada podrá enfrentar de mejor manera una emergencia y evitar que se vuelvan crisis o desastres.

También es importante que exista un adecuado conocimiento de los roles y responsabilidades de los diferentes organismos públicos e instituciones de la sociedad civil que participan en la gestión de la emergencia, de manera que tanto el gobierno como la población conozcan los procedimientos y protocolos disponibles para una respuesta eficaz. Para ello, es necesario una gestión de riesgos con participación comunitaria, que desarrolle planes de contingencia y emergencia, a lo que se agrega la preparación específica del equipo de comunicación de manera de prever el funcionamiento y la coordinación con diferentes actores cuando el evento ocurra.

La comunicación para la prevención se orienta a educar en el entorno en que vivimos, reconocer los riesgos a los que estamos expuestos y qué podemos hacer para prevenirlos; la comunicación para la preparación implica informar sobre cómo actuar ante un fenómeno peligroso y compartir simulacros y aprendizajes. Pero también en esta etapa es importante que la comunicación se enfoque en cómo actuar para mitigar las vulnerabilidades y promover cambios sociales, de manera de no reproducir el ciclo de vulnerabilización (Porto, 2011) que se genera en procesos de desarrollo signados por la desigualdad y la injusticia social.

5. Comunicar durante la emergencia: informar para la respuesta

Durante la situación de emergencia, la comunicación se vuelve más orientativa e indicativa: lo que se busca es generar canales claros y confiables de

comunicación que permitan conocer los escenarios de riesgo, la amenaza a la que está expuesta la población, las medidas que están tomando las autoridades para mitigar el impacto o los daños que pueda causar ese fenómeno y las acciones que debe tomar la comunidad, a nivel personal, familiar y comunitario.

Para ello, es imperioso difundir información precisa, oportuna y sistemática, a saber:

- Precisa: contenido claro, indicativo o explicativo, que sea comprensible por todos los grupos sociales y brinde explicaciones sobre terminología específica del riesgo.
- Oportuna: estar disponible cuando sea necesaria, esto es definir en qué momento y a quiénes se debe comunicar cada información.
- Sistemática: ordenada y organizada de forma que permita un análisis permanente de la situación siguiendo parámetros previsible, a través de canales y formatos específicos.

En esta etapa se busca fomentar una adecuada comprensión del riesgo por parte de la población, de manera que atienda las indicaciones oficiales e incorpore las correspondientes medidas de prevención. Esto permite fortalecer las capacidades de respuesta por parte del Estado y de los propios ciudadanos, en especial cuando se trata de una epidemia de alta contagiosidad donde la responsabilidad social es un factor determinante, como en el caso de la pandemia por COVID-19.

Además, se deben consolidar canales oficiales de información pública y una política clara de vocería que permitan fortalecer credibilidad en los organismos responsables de la toma de decisiones. Ahora bien, el nivel de confianza y credibilidad de las comunicaciones públicas es una construcción permanente, que se realiza en función de la percepción del riesgo, de la forma de comunicación y de la imagen pre-existente de los actores intervinientes.

La pandemia por COVID-19 ha implicado articular los dos tipos de comunicación previstas para las etapas de preparación previa a la emergencia y de respuesta ante la emergencia, y los gobiernos han tenido que desarrollar acciones en un contexto generalizado de desconfianza o baja credibilidad en los líderes políticos. Si bien al principio, el miedo, las imágenes de lo que sucedía en otros países y la incertidumbre brindaron un marco de alto acatamiento de las indicaciones por parte de la población y los gobiernos lograron

altos niveles de consenso sobre su actuación² ante la pandemia, lamentablemente eso no se sostuvo en el tiempo: la comunicación de riesgos no se adaptó a los cambios que la propia pandemia y las medidas de aislamiento fueron generando en la comunidad, no se registró la percepción del riesgo de la población, sus miedos, expectativas y sentimientos frente al impacto de la situación en todos los órdenes de la vida, y se cometieron infinitos errores que contribuyeron a recortar esa confianza inicial. La rutinización del riesgo hizo incluso que nuevamente el nivel de alarma de la ciudadanía se desajuste respecto del nivel real del riesgo y la politización de la comunicación pública complejizó aun más la gestión y la comunicación³.

6. Comunicar durante la reconstrucción: generar resiliencia

En esta etapa, es fundamental, por un lado, brindar las indicaciones adecuadas sobre qué hacer una vez pasada la emergencia para retomar la “normalidad” de la vida social: precauciones y medidas para la rehabilitación y recuperación.

Por otro lado, es importante contemplar algo que no suele tenerse en cuenta: cómo elaborar lo que pasó, lo que implica un trabajo coordinado con los equipos de salud mental. Hay que saber qué decir y cómo, para no generar más daño. Riorda y Bentolila (2020) desarrollan en profundidad este aspecto, desde el punto de vista vivencial, es decir pensando la GRD desde lo que le pasa a las personas y las comunidades. El punto es comprender los desastres o emergencias como “incidentes críticos” y saber que

...las situaciones críticas no son necesariamente traumáticas y se cuenta con la posibilidad de implementar estrategias para reducir su impacto (Riorda y Bentolila, 2020, p.).

² En muchos países, al iniciarse la pandemia los gobiernos centrales y locales modificaron sus rutinas de comunicación, trataron de involucrar a los demás actores políticos, crearon canales sistemáticos de comunicación específicos sobre el tema, brindaron información sobre la enfermedad, reconociendo la incompletud de esa información (es decir lo que se sabía y lo que aún no se sabía sobre la COVID-19), generaron datos y definieron criterios para la definición de casos que permitan hacer estadísticas y evaluaciones de la situación; y también pusieron en marcha campañas educativas para que la población pueda comprender el riesgo.

³ En Argentina, tanto el gobierno nacional como los provinciales mostraron marcadas curvas descendentes de valoración de imagen de gestión, tras haber alcanzado niveles positivos muy altos en los meses de marzo y abril de 2020.

En ese sentido, como ya ha demostrado la lingüística largamente, las palabras y el lenguaje condicionan las percepciones y representaciones sociales. Por lo tanto, lo que se comunique a nivel masivo, comunitario y personal puede ayudar a reducir el impacto o puede generar más daño. Los autores detallan estudios sobre las reacciones vivenciales comunes, pero también diferentes ante pequeñas crisis o grandes desastres e identifican al menos tres factores que pueden regular ese impacto: “el soporte o apoyo psicosocial, las atribuciones de control interno y la percepción de amenaza” (Riorda y Bentolila, 2020, p. 39-50). Es importante, entonces, incorporar las recomendaciones de la Primera Ayuda Psicológica (PAP) o la Gestión de stress ante incidentes críticos (CISM, por sus siglas en inglés) a las acciones de comunicación de riesgos.

Lo que se busca en este momento es generar aprendizaje y resiliencia comunitaria. No por salir de la emergencia, se aprende en forma automática. Solamente se construye resiliencia si se activa la capacidad reflexiva sobre lo que pasó, pero no para volver al mismo lugar, sino para modificar las condiciones que generaron el riesgo e impulsar los cambios sociales, económicos, sanitarios, culturales que sean necesarios para reducir la vulnerabilidad frente a ese riesgo.

Muchas veces se confunde resiliencia con resistencia. “Somos resistentes, siempre salimos adelante, siempre volvemos a empezar de cero”. Eso no es construir resiliencia, sino volver atrás y repetir las mismas prácticas, las mismas conductas, las mismas relaciones de poder, que no hacen más que consolidar el riesgo, porque no se lo admite como tal.

Conclusiones: institucionalizar la comunicación de riesgos

Finalmente, y como conclusión habiendo reconocido el rol clave de la comunicación en la gestión y la gobernanza del riesgo, se considera importante avanzar en acciones que consoliden esta área de conocimiento a través de formación específica, capacitación y entrenamiento, protocolos e institucionalidad.

Coincidimos con Natenzon cuando plantea que se considere como dimensión de la vulnerabilidad social a “las carencias y limitaciones en la toma de decisiones de una sociedad” (Natenzon, 2020), lo que se relaciona con la forma de ejercicio del poder y de resolución de los conflictos, en definitiva, con la política y la calidad institucional de nuestras democracias. Esta dimensión no suele incluirse en el análisis de las vulnerabilidades sociales (más referenciado a aspectos económicos, sociales, demográficos, culturales o habitaciona-

les de la población potencialmente expuesta) y son pocos los gobiernos que jerarquizan esta cuestión en la evaluación del riesgo. Pero sabemos que el mal manejo del riesgo aumenta la peligrosidad de una amenaza o fenómeno determinado.

Contar con normativas, procedimientos y protocolos ayuda a cometer menos errores y a sobrellevar el proceso de manera más adecuada. Ello implica institucionalizar la gestión de la comunicación de riesgos para superar las falencias y limitaciones en la toma de decisiones y mitigar la vulnerabilidad a nivel organizacional. Cuando las decisiones caen en una sola persona, estamos ante un problema. Contar con protocolos, normas y organización, definir roles y tareas específicas para actuar en equipo es fundamental para comunicar riesgos. Aunque esos protocolos se modifiquen en algunos aspectos, porque nunca una emergencia o una crisis es igual a otra, son fundamentales para contar con rutinas pre-establecidas, para generar certezas en medio de la incertidumbre. Por eso, hay que incluir a la comunicación dentro de los protocolos, planes de contingencia y planes de emergencia que se generan para la gestión de riesgos de desastres, porque es un factor clave en el proceso. “Incorporar el componente comunicacional en los programas de reducción del riesgo de desastres, y asegurar su sostenibilidad, apoyando sus formulaciones normativas, sus previsiones operativas y la participación comunitaria” era una de las recomendaciones del Documento de Antigua de 2004.

Por otra parte, la comunicación de riesgos requiere formación específica: no es comunicación de crisis, no es comunicación política del gobierno. También en el Documento de Antigua se señalaba la necesidad de “mejorar las competencias de los comunicadores para favorecer el trabajo con la gestión de riesgo e incluir componentes de comunicación social en las carreras científicas y elementos científicos relacionadas con la gestión del riesgo en las carreras de comunicación” (2004, p. 8).

También es necesario la formación de líderes: que cuenten con equipos especializados y reciban capacitación y entrenamiento porque los gobiernos son “crisis-propensos”. Como se preguntan Riorda y Bentolila: “¿dónde se forma un gobernante que tendrá la responsabilidad sobre las decisiones determinantes del presente y el futuro de millones de personas?” (2020, p. 29). Porque lo que está en juego en estas situaciones es la legitimidad del sistema político mismo y no solamente la reputación de líderes o partidos en particular.

La OMS ha señalado que “ha llegado el momento de reconocer que la pericia en comunicación se ha vuelto tan esencial para el control de brotes epidé-

micos como la capacitación en epidemiología y el análisis de laboratorios” (Riorda y Bentolila, 2020, p. 127). De hecho, destaca 5 aspectos claves para transformar la incertidumbre y la comunicación reactiva en una gestión organizada y proactiva: confianza, alerta temprana, transparencia, diálogo y planificación.

Entonces, si se reconoce que la comunicación contribuye a que disminuya la exposición a una amenaza y fortalece la capacidad de respuesta de la población, brinda información e involucra a los ciudadanos como actores protagónicos del cambio, debe aceptarse que también puede aportar de manera significativa para mitigar los riesgos y favorecer la gobernanza.

Si se sabe cómo actuar, si se comprende la gravedad del fenómeno peligroso, si se conoce quién y cómo va a informar sobre la emergencia, si se han incorporado los hábitos y las conductas necesarias para mitigar el riesgo, sin dudas, la comunicación aporta a la reducción del riesgo. Quizás sea momento de preguntarse si la comunicación en sus diferentes aspectos (acceso a información, educación para la prevención, acción comunitaria, diálogo intersectorial, percepción del riesgo) no constituyen también factores subyacentes del riesgo, que aumentan la vulnerabilidad ante fenómenos peligrosos, y como tal deben ser estudiados.

En la sociedad del riesgo permanente, necesitamos más y mejor comunicación de riesgos. Uno de los desafíos de la “pospandemia” sería lograr un avance significativo en la puesta en marcha de sistemas e instituciones adecuadas para la gobernanza de riesgos de desastres, que permitan disminuir el impacto de los fenómenos peligrosos y avanzar en la mitigación de las vulnerabilidades sociales. Los desastres muestran siempre con mayor crueldad las desigualdades que aún resta resolver y que duelen. Consideramos que la comunicación pública puede enriquecer el conocimiento y la gestión de riesgos, para que como sociedad comprendamos, valoremos y exijamos políticas públicas que gestionen los riesgos y que lo hagan involucrando a los actores y respetando el derecho de la ciudadanía a participar de las decisiones que afectan su futuro. 

Bibliografía

AGUIRRE MADARIAGA, E. (2015). *La gestión de riesgo como política de desarrollo local. El caso del Municipio de Santa Fe*. En: Jessica Viand y Fernando Briones (comp.) Riesgos

- al Sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina. Ed. Imago Mundi, Buenos Aires.
- AMADO, A. Y CASTRO SUÑEDA, C. (1999). Comunicaciones públicas. El modelo de la comunicación integrada. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- BONCOMPAGNI, L. (2020). *Democratizar el saber en tiempos de pandemia*. En Diario El Litoral, Santa Fe. https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/256849-democratizar-el-saber-en-tiempos-de-pandemia-alfabetizacion-estadistica-por-laura-boncompagni-opinion.html
- CASTELLS, M. (1997). La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol I: La sociedad red. Ed. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, M. (2009). Comunicación y poder. Ed. Alianza, Madrid.
- COZZI, J. M. (2019). La ubicuidad del riesgo. Gestión de la comunicación en contexto de catástrofes. Ed. Institucional UCU, Concepción del Uruguay.
- DOCUMENTO DE ANTIGUA (2004). *Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres*. EIRD-ONU, OPS/OMS, CR y UNESCO. En: http://www.eird.org/esp/revista/No10_2005/art14.htm
- EDELMAN (2020). *Edelman Trust Barometer. Special report: trust and the coronavirus*. En: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2020-03/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Coronavirus%20Special%20Report_0.pdf
- ELIZALDE, L. Y RIORDA, M. comp. (2013). Comunicación Gubernamental 360. Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- FONTANA, S. Y MAURIZI, V. (2014). Comunicando el riesgo. Ed. Biblos, Buenos Aires.
- FUNTOWICS, S. Y RAVETZ, (2000). *Epistemología política y ciencia posnormal*. En: La ciencia posnormal. Ciencia con la gente. Ed. Icaria, Barcelona, re-edición.
- LADRÓN DE GUEVARA, L. (2015). *¿Qué es la comunicación pública?*. Diplomado Internacional de Comunicación Pública (UIM-UNMP), Granada.
- LAVELL, A. (2006). *La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La Red: antecedentes, formación y contribución al desarrollo de conceptos, estudios y la práctica en el tema de los riesgos y los desastres en América Latina: 1980-2004*. Disponible en línea: <https://www.desenredando.org>
- LUPIN, H. (2006). *Introducción a la comunicación del riesgo*. En: <http://redpan.infopesca.org>
- PORTO, M. F. S. (2011). *Complejidad, procesos de vulnerabilización y justicia ambiental: un ensayo de epistemología política*. En: Revista Crítica de Ciencias Sociales N° 93. Río de Janeiro.
- RIORDA, M. Y BENTOLILA, S. (2020). Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis Ed. Paidós, Buenos Aires.

- NARVÁEZ, L.; LAVELL, A. Y PÉREZ ORTEGA, G. (2009). La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Comunidad Andina, Perú.
- NATENZON, C. y otros (2003). *Las dimensiones del riesgo en ámbitos urbanos. Catástrofes en el área metropolitana de Buenos Aires*". En: Procesos territoriales en Argentina y Brasil. Alessandri y Bertonecello, comp. Universidad de Buenos Aires y Universidad de Sao Pablo.
- UNISDR (2015). Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- VALSAGNA, A. (2011). *Comunicación y gestión de gobierno: el desafío de construir ciudadanía*". En: Revista de Extensión Universitaria "+E" N°1. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- WOLANSKY, S.; CORZO, H.; VALSAGNA, A. Y MORBIDONI, N. (2003). Las inundaciones en Santa Fe. Desastres naturales y mitigación del riesgo. Segunda publicación de la Serie: Terraplenes de defensa y medidas de prevención. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.