

In-comunicando el riesgo

Ramón J. Moles Plaza y Anna García Hom
Universitat Autònoma de Barcelona y Universitat Oberta de Catalunya

1. Comunicación del riesgo y autismo social

1.1. Hacia una caracterización de la comunicación del riesgo

Las formas de comunicar sobre distintos tipos de riesgos ambientales, industriales y tecnológicos, como cualquier otro campo de ciencia, están caracterizadas por la extensión y el reto de las ideas, teorías, aproximaciones y prácticas. La investigación sobre diferentes aspectos de aquella comunicación está creciendo cada día, demostrando, de este modo, el carácter cambiante de la disciplina (Gurabardhi *et al.* 2004). No obstante, la idea de usar herramientas de comunicación con la intención de manejar los diferentes peligros o contextos de riesgo no es nueva. Durante décadas se han usado distintos mecanismos para anticipar, responder y comunicar sobre riesgos y peligros ya sea evitando algunos alimentos, estigmatizando a personas o lugares, mediante mitos, migraciones, etc. En este sentido, la comunicación siempre ha sido vista como un aspecto indivisible e importante de la gestión de riesgos (Covello & Mumpower 1985; Petos 1992: *citados en Gurabardhi et al.* 2004). Así desde su primera aparición en la literatura en 1984 (Leiss 1996), la comunicación del riesgo ha acontecido un tema de debate entre los académicos y los profesionales de campo.

Los esfuerzos por describir el desarrollo de la comunicación del riesgo y señalar algunas de sus características cambiantes son, en su mayor parte, narrativas o “especulativas” (Fischhoff 1995: *citado en Gurabardhi et al.* 2004; Leiss 1996; Chess 2001; Covello & Sandman 2001: *citado en Gurabardhi et al.* 2004). La variedad de perspectivas y paradigmas, con sus orígenes en la psicología social y cognitiva, las ciencias de la comunicación, la ciencia política, el campo organizacional, las ciencias naturales y de la vida, ha hecho de la comunicación del riesgo un campo de ciencia

verdaderamente multidisciplinar¹. En este sentido, cualquier intento por caracterizar el dominio de la comunicación del riesgo tiene que tratar, en primer lugar, con esta complejidad inherente a su naturaleza formal.

Como señala Gurabardhi (2005) investigadores como Fischhoff (1995), Leiss (1996) y Covello & Sandman (2001) han identificado algunos criterios y principios comunes de estudios empíricos y teóricos sobre comunicación del riesgo y en los que se enfatizan las estrategias de comunicación en términos de transmisión de información, persuasión o diálogo (Fischhoff 1995; Juanillo & Scherer 1995: citados en *Gurabardhi et al.* 2005; Leiss 1996) y el flujo comunicativo con canales de información uni y bidireccional (Beberle 1998; Sandman 1994). Estos mismos autores también mencionan los procesos de toma de decisión del riesgo y subrayan la importancia de autorizar a los diferentes *stakeholders* a contribuir en las decisiones sobre riesgos (Rich *et al.* 1995), pues ello es visto como una manera de construir y mantener la confianza (Heath y Palenchar 2000). Y es que, recientes estudios sugieren que las actitudes del público hacia las emergentes tecnologías están conducidas principalmente por la confianza hacia aquellas instituciones que las regulan y las promocionan. Esta confianza pública puede ser interpretada, al decir de algunos, como una declaración del reconocimiento público de su legitimidad (Earle & Cvetkovich 1995). Según han observado Frewer y Salter (2002) un indicador útil del éxito potencial de una tecnología emergente es el grado de confianza no sólo en el área de la actividad regulada sino también en las instituciones que promueven o regulan la tecnología, y en la información proporcionada por aquellas. Aún más, autores como Slovic (1993) señalan que los conflictos y las controversias en relación con la gestión de riesgos no son debidos a la recurrente irracionalidad o ignorancia pública, sino que también pueden ser vistos como esperables efectos colaterales que interactúan con singulares formas de procesos democráticos participativos y amplificadas por poderosos cambios tecnológicos y sociales de nuestras sociedades.

¹ Si bien buena parte de la academia reconoce que la comunicación del riesgo es un aspecto de creciente importancia tanto del trabajo de los expertos técnicos como de los profesionales de la comunicación, lo cierto es que aquélla ha sido investigada principalmente por las ciencias de la comunicación, la psicología cognitiva y los especialistas en el análisis del riesgo. La mayoría de estas aproximaciones han sido poco sistemáticas en su aprehensión de los contextos del riesgo y en su no atención a los factores sociales que influyen en la percepción pública del riesgo. Ver Grabill *et al.* (1988).

Los analistas del riesgo y los diseñadores de políticas de las agencias reguladoras ven frustradas, frecuentemente, sus expectativas de comunicar y regular los riesgos de una manera eficiente. Parte de este problema de comunicación lo podemos reducir a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, a la elevada selección, las más de las veces sensacionalista y poco apropiada cobertura mediática, y a las acciones regulatorias para controlarlos. Por otro, los límites del público para entender la información técnica y su acusada intolerancia a las incertidumbres científicas y las obligaciones y responsabilidades regulatorias. Esta situación se ve agravada por una pérdida de confianza del público y de credibilidad hacia los científicos, en general, y las agencias reguladoras, en particular. Naturalmente y como veremos, esto es sólo una parte del problema. La comunicación del riesgo es también en sí misma, un problema de decisión. Esto no tiene que ver ni con un problema de decisión sobre qué hacer en relación a un riesgo en particular ni tampoco en relación a qué o cómo analizarlo. La decisión de la comunicación del riesgo puede ser pensada y estructurada en términos de complejidad contextual y que tiene como punto de partida la redefinición de las relaciones entre la tecnología y la sociedad (Otway 1990) y los distintos elementos que las vinculan.

Asimismo, la creciente obligación de comunicación refleja no sólo un aumento de las preocupaciones públicas en relación a algunas tecnologías percibidas como peligrosas sino también con un movimiento a largo plazo en favor de la participación pública –que tiene su origen en los derechos civiles y los movimientos ambientales de la década de los sesenta- y sus valores asociados, plasmados en la ley Nacional de Política Ambiental (*National Environmental Policy Act*), la ley de libre acceso a la información (*Freedom of Information Act*) y los requisitos del derecho a saber (*right-to-know*) sobre específicas regulaciones de salud y seguridad (Kasperson 1986).

Comunicar el riesgo implica también cuestiones de responsabilidad social y de legitimidad política. Desde este plano, ¿qué información debe ser transmitida al público?, ¿qué grado o nivel de certidumbre es esperable y/o deseable antes de comunicar el riesgo?, ¿qué roles o límites gubernamentales son apropiados en el control y la comunicación de información sobre el riesgo? La evaluación y la comunicación del riesgo compromete, más allá de la simple transmisión de información, una extensa variedad de “públicos”, los científicos, los profesionales del campo, los activistas, los juristas, las agencias reguladoras, los periodistas, etc. Sus apuestas económicas, su

ideología profesional, su responsabilidad administrativa, sus creencias políticas, etc., pueden (y de hecho, así es) influir en sus percepciones sobre la tecnología, la interpretación de la evidencia y su visión sobre las mejores formas de comunicar los riesgos. En este sentido, al riesgo lo podemos considerar parte de un proceso de construcción social y su evaluación, análisis y gestión productos de aquel proceso. Si bien, como veremos, el riesgo es definido, las más de las veces, en un estrecho marco técnico de salud y seguridad, es más realista su visión en términos más holísticos e integrales. Las percepciones del riesgo –que no sus comunicaciones- están encarnadas en complejos sistemas de creencias, valores e ideales que constituyen una cultura (Douglas 1985; Douglas & Wildavsky 1982). Las personas pertenecientes a ciertas formas de organización social estarán más predispuestas a percibir los riesgos y los peligros de cierta manera y, en consecuencia, actuarán de diferente manera. Es precisamente la definición del riesgo la que puede devenir un indicador de los fallos de las existentes relaciones políticas o sociales, de voces discordantes y de delegación de culpas. Estos complejos atributos sociales del riesgo son un reflejo de la diversidad de aproximaciones que caracterizan el amplio campo de la gestión de riesgos, no otro el objetivo / objeto de su comunicación.

1.2. El riesgo como objeto de comunicación

Siendo el riesgo, según un sector de la doctrina, la probabilidad de consecuencias adversas no necesariamente calculable en la práctica, su comunicación ha sido definida también por distintos estamentos oficiales como la *Canadian Food Inspection Agency*, (CFIA 2001) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE 2003) como un proceso interactivo de intercambio de información y opiniones entre evaluadores de riesgo, gestores de riesgo y otras partes interesadas. Así descrita, la comunicación se concibe como un intercambio entre actores más que como un escenario dónde se desarrolla el proceso de gestión de riesgos. Nos hallamos, en este sentido, ante una visión subjetiva de la comunicación del riesgo, centrada en los sujetos y alejada de perspectivas más o menos holísticas o integrales. Desde otro ángulo, la comunicación del riesgo constituye también un elemento, más o menos central, de los modelos de regulación de riesgos, esto es, de los modelos de control de riesgos basados en el establecimiento y aplicación de criterios de producto y comportamiento (Hood 2006).

Es ésta otra visión: más instrumental, si cabe, centrada en el proceso de gestión y no tanto en los sujetos, aunque tampoco en el objeto comunicativo en sí. Diríase más bien una perspectiva de la comunicación centrada en el análisis del tempo, del protocolo, de la sistemática.

Cabe, sin embargo, otra aproximación: la del objeto de la comunicación, la del “qué”, no tanto la del “quién”, ni la del “cómo”. En otras palabras: la aproximación conceptual al riesgo. La perspectiva del análisis del riesgo aporta así un tercer ángulo, distinto del subjetivo y del sistemático: el riesgo como objeto de comunicación, esto es, una visión objetiva / objetual de la comunicación del riesgo. Llegados a este punto debe recuperar todo su protagonismo el objeto a comunicar: el riesgo. Un riesgo ubicado en un entorno social, en una sociedad del riesgo (Beck 1986), un riesgo propio de la modernidad, de la complejidad tecnológica mundial, un riesgo de difícil y extraña gestión, distinta a la de los riesgos conocidos hasta este momento. Un riesgo, por lo demás, objeto de regulación por parte del “Estado regulador” (Majone 1994), un aparato en expansión creciente que refleja la evolución desde el Estado prestador directo de servicios a un Estado centrado en la regulación de los más diversos aspectos de la vida social, entre ellos el riesgo, que deviene “de facto” un arma política en manos del aparato burocrático del poder ejecutivo (Douglas 1990). Otros autores definen el “Estado regulador” como un “Estado de Auditoría” (Power 1997:141), calcado de los modelos financieros, donde, después de cada crisis se adoptan sistemas más y más complejos de auditoría de riesgos al objeto de incrementar las garantías del sistema.

Desde esta perspectiva podemos ubicar el riesgo a comunicar en un doble nivel: el social, de la sociedad del riesgo, y el institucional, del estado regulador, si se quiere incluso auditor. Llegados a este punto nos asaltan sin embargo varias dudas. Primera y principal: ¿es comunicable el riesgo?, ¿es posible comunicar el riesgo?, ¿es posible comunicar la probabilidad de consecuencias adversas no necesariamente calculable en la práctica?, si así fuere, ¿sería de alguna utilidad comunicar el riesgo en sí, algo que, por demás, está fuertemente influenciado por la percepción del mismo que ostenta cada comunicante y/o cada perceptor? Segunda, y no precisamente anecdótica, en el caso de que la respuesta a los interrogantes anteriores fuera afirmativa: ¿es manipulable la comunicación del riesgo en función de un uso del riesgo como arma política?, ¿qué función ejerce la comunicación del riesgo en un entorno social “de auditoría”? No son éstas cuestiones que puedan quedar al margen del análisis presente. En otras palabras:

¿cuál es el contenido de la comunicación del riesgo?, ¿cómo esperamos que actúe el destinatario del mensaje: certificando la recepción del mismo cuál “oído cocina”? Obviamente esto sería del todo insuficiente y se nos aparecería más como un simple traslado de responsabilidad al receptor que como un verdadero modelo de gestión en la medida en que no se tomarían en consideración ni la percepción ni la consecuente respuesta del receptor del mensaje.

Si esta fuera la cuestión, llegados al punto presente podríamos concluir la insuficiencia del concepto y airear la confusión a los cuatro vientos: ¿no será que cuando se menciona “comunicación del riesgo”, en realidad se quiere decir “comunicación del sistema de gestión de riesgos”? De este modo retomáramos el análisis de aquella visión descrita por Hood (2006) de comunicación del sistema de gestión del riesgo, esto es, una perspectiva de la comunicación centrada en el análisis del tempo, del protocolo, de la sistemática. En este ámbito sistémico, y desde una perspectiva ortodoxa, mantendríamos que la comunicación es la fase lógicamente subsiguiente al análisis, evaluación y gestión del riesgo, y, por consiguiente, además de manejar conceptos como audiencia, mensaje, fuente y canal o estrategia, formularíamos también un ejercicio sistemático –aunque aislado- de identificación de la audiencia (administración, ciudadanos y tecnólogos, o bien perjudicados y beneficiarios), así como un estudio detallado de las fuentes, la literatura científica y el canal comunicacional.

No obstante, siguiendo el hilo de la ortodoxia nos percataríamos de que el riesgo no es comunicable “erga omnes”, no se comunica así en la medida en que precisa de una percepción individualizada “intuitu personae”. Por el contrario, como indica el modelo ortodoxo, sí que parece comunicable el sistema de gestión del riesgo a pesar de que respecto de éste existen numerosos obstáculos (algunos conscientemente contruidos)² para su eficiente percepción por parte del ciudadano, generando una especie de autismo respecto del sistema de gestión (el caso de los accidentes de automóvil); estado éste bien distinto del de percepción individualizada respecto de cada riesgo en concreto, que puede devenir extremadamente sensible (antenas de telefonía móvil), o no (tabaquismo).

² Uno de los factores que, según la literatura, obstaculiza el proceso de comunicación radica en el desacuerdo entre la estructura analítica que debe ser comunicada y las arenas legales en las que suceden la mayoría de las comunicaciones. Al respecto ver Keeney *et al.* (1986).

La consideración pública del riesgo, de modo característico, ocurre en un grupo social o en un contexto comunitario que consiste en múltiples fuentes y canales de información, evaluaciones de grupos y una agenda de otros temas sociales en curso. En realidad, se sabe mucho más sobre la respuesta del riesgo por parte de los miembros del público en tanto que individuos (perspectiva más psicologista) que como miembros de extensos y complejas comunidades sociales. En este sentido, sería necesario mejorar la comprensión de la dinámica social de la consideración del riesgo en el contexto de las controversias y los procesos comunitarios.

A pesar de lo expuesto, forzoso es recordar en este punto al lector que el objeto que se nos propone no es otro que “la comunicación del riesgo”, bien distinto de “la comunicación del sistema de gestión del riesgo”, que acontece, además, claramente limitada en la medida en que la sola distribución de información ignorando la complejidad, la incertidumbre y la confianza no equivale a comunicación eficaz: la comunicación, para ser eficaz, requiere de un entorno transparente, capaz por un lado de promover el conocimiento consistente (actitudes, valores y percepciones) sobre la toma de decisiones de manejo del riesgo, y por otro, de procurar el análisis eficiente del riesgo y de activar la participación de los interesados de modo que se incremente la confianza pública en los gestores del mismo. La comunicación del sistema de gestión del riesgo es además limitada porque, ante todo, esta deseable comunicación, de ser posible, sólo lo es desde una perspectiva holística, desde un escenario global de transparencia que, tan complejo como se quiera, considere “prima facie” las ideas de entorno y de transparencia sin las cuales la comunicación a este nivel equivale a un sordo grito en el desierto.

Centrémonos pues en lo que nos debe ocupar: la comunicación del riesgo. Y es que si de comunicar riesgos, y no sistemas de gestión, se trata, nos hallamos ante la paradoja de que a pesar de que una eficiente gestión del riesgo puede contribuir a una mayor transparencia y por tanto a crear confianza, no necesariamente implica una mejor comunicación del riesgo mismo. Aún más. El paradigma implícito en buena parte de la literatura sobre comunicación del riesgo es que dicha comunicación tiene como objetivo alcanzar el principio de la aceptabilidad social –dura tarea para sus gestores-. Esto es, sin duda, reactivo pues tácitamente implica la idea de que en ausencia de controversia o conflicto social la comunicación no es necesaria, lo cual se opone radicalmente a nuestra propuesta. El proceso comunicativo acontece en un entorno participativo que

por transparente incrementa la confianza de aquellos que la fomentan. Para ser posible, la comunicación de riesgos debe ser problematizada como la integración de conocimientos con algo que aportar a su gestión; práctica, óbice es decirlo, particularmente interesada en formas transdisciplinares de acceder y atender la investigación sobre riesgos.

Esta debería depender, pues, de otros factores distintos que los de la “calidad” de la comunicación: probablemente la respuesta se halle, al menos en parte, en la percepción. Comprender la percepción deviene entonces pieza central de la comunicación del riesgo. Esta evidencia es tomada en consideración por la clase política como constataba en 2003, en la conferencia³ de la Comisión Europea sobre percepción del riesgo, el entonces Comisario Europeo de Salud y Protección del Consumidor David Byrne: "hay algo que no cuadra. Nuestra respuesta al riesgo parece, a menudo, incoherente, si no completamente irracional. Podemos rehuir situaciones de bajo riesgo, mientras aceptamos otras de riesgo más elevado [...] De los diversos componentes de la evaluación del riesgo, gestión, análisis, comunicación y percepción, la percepción es quizás la más difícil de comprender y evaluar". El Comisario Byrne identificó cinco factores que influyen sobre la percepción del riesgo. En primer lugar la percepción sobre transparencia y eficacia de la gestión del riesgo por parte del Gobierno. En segundo lugar la vinculación de ciencia y sociedad. En tercer lugar el papel de la sociedad civil en la configuración de las opiniones del público sobre el riesgo. En cuarto lugar el papel de los valores culturales en la percepción del riesgo y, finalmente, en quinto lugar, el papel de los medios de comunicación.

Constatamos pues que la clave para la comunicación del riesgo, que no del sistema de gestión del mismo, no reside tanto en la calidad de la comunicación como en la percepción del riesgo mismo. Ignorar este factor no conduce sino a constatar un fenómeno de autismo social respecto del riesgo a pesar de los esfuerzos de los “expertos” por hacerse comprender. Al breve, brevísimo, análisis de ello, y a la formulación de algunos pocos intentos de esclarecer esta cuestión, vamos a aventurarnos en las páginas siguientes a pesar de que nuestra condición académica en ciencias sociales y jurídicas queda muy lejos de la especialización en psicología

³ Ver http://europa.eu.int/comm/food/risk_perception.

cognitiva, ingeniería o filosofía, aunque muy cerca de las aventuras transdisciplinares que tanto nos interesan.

2. Presentir, sentir y resentir el riesgo

2.1. Presentir: configuración simbólica y exégesis del riesgo

Si la percepción del riesgo requiere de un “constructo social histórico” que se basa en la determinación de lo que la sociedad considera en cada momento normal y seguro, será imprescindible rastrear su configuración simbólica mediante la construcción de una representación mental anterior al suceso que acontece y que pueda identificarlo, interpretarlo como riesgo, esto es, que permita su exégesis, su vivencia como tal. Es así como la configuración mental del riesgo, su construcción como símbolo, nos sitúa por un lado en el pre-sentir, de modo anterior al hecho, al riesgo. Por otro lado, y no menos determinante, este pre-sentir se va a definir en un contexto, en un entorno social que va a configurar, en última instancia, el contenido del régimen regulador del riesgo y su sistema de gestión. Es así como se nos aparece un caudaloso recorrido que vincula el pre-sentir con el sistema de gestión de riesgos pasando por el contexto social. Autores como Hood (2006) conciben tres elementos clave del contexto que configura el sistema de gestión: tipos de riesgo, actitudes públicas y naturaleza de los intereses organizados. Estos tres elementos pueden a su vez ser analizados mediante enfoques diversos: el del modelo funcional o de fallo de mercado (los gobiernos no regulan riesgos mientras el mercado pueda operar sin fallos), el modelo populista o sensible a la opinión pública (los gobiernos regulan los riesgos empujados por la opinión pública) y, finalmente, el modelo corporativista (los gobiernos regulan los riesgos empujados por la presión de los intereses organizados).

En realidad, los tres enfoques expuestos se sobreponen en la práctica haciendo muy difícil una visión en la que se imponga uno de ellos exclusivamente. Obviamente, la clasificación de elementos clave y de enfoques diversos y, sobre todo, la combinación entre ellos puede explicar la variedad de regímenes reguladores o de modelos de gestión de riesgos; no explica, sin embargo, porqué los sistemas se centran más en unos riesgos y menos en otros, ni explican porqué un hecho o actividad se considera riesgo. Para ello deberemos remontar este caudaloso trayecto desde el sistema de gestión pasando por el

contexto hasta llegar a la representación simbólica del concepto riesgo, esto es, a la percepción del mismo.

Existe una tendencia por parte de algunos expertos en considerar que la gestión del riesgo es un proceso racional basado en evidencias. Sin embargo, la realidad inmediata se nos antoja bien distinta: a pesar de que el número de muertos en accidentes de coche es mucho más elevado que los muertos por accidente de avión, existe una percepción más acusada respecto de los riesgos de los viajes en avión que respecto de los viajes en automóvil; de modo parecido existen reservas respecto de las antenas de telefonía móvil mientras son prácticamente inexistentes respecto del uso del teléfono en sí, que implica en principio una dosis mayor de radiación electromagnética y en consecuencia, y en el caso que así sea, mayor riesgo para la salud. Sin embargo, estas consideraciones no explican completamente el fenómeno de la percepción; existen variaciones en la percepción que no están limitadas a la población o los medios de comunicación. La percepción del riesgo no es un concepto sólo predicable de los individuos o de los media; podemos referirnos también, y con características bien distintas, a las percepciones en las evaluaciones oficiales de riesgos. Esta cuestión se pone de manifiesto en el distinto comportamiento de los Estados de la Unión Europea frente a riesgos concretos con sede del sistema regulatorio europeo: no todos los Estados reaccionan regulando el riesgo al mismo nivel, ni al mismo tiempo, ni frente a los mismos riesgos. Obviamente también los reguladores perciben de modo distinto el riesgo, lo contrario llevaría a constatar amplias coincidencias en los sistemas regulatorios.

Numerosos autores opinan (García 2005) que la percepción del riesgo está, en parte, condicionada por los modelos mentales que los seres humanos colectivamente elaboran para interpretar aquello que son y aquello que les rodea. Así, la proximidad a ciertos riesgos y su aceptación social los hace más aceptables por parte del ciudadano (por ejemplo, el tabaquismo). Recíprocamente, los riesgos que no nos son familiares, o que están alejados de nuestro conocimiento profano, o van en contra de nuestros valores, parecen más amenazadores. Así por ejemplo, la percepción de los posibles riesgos derivados de procesos tecnológicamente complejos que dan lugar a organismos genéticamente modificados o los riesgos derivados de posibles efectos nocivos para la salud de las antenas de telefonía móvil son percibidos como fuertes amenazas a pesar del discurso científico que pretende “tranquilizar” sobre estos fenómenos; y es que la

"evidencia científica" que pretende limitar el riesgo no conseguirá despejar las preocupaciones del ciudadano "sensibilizado" en contra de ellos en la medida en que estos riesgos le resulten lejanos e incomprensibles. Y es que en los debates sobre la ciencia y los valores, los ciudadanos y la sociedad civil se inclinan, cada vez más, a efectuar sus propias interpretaciones de la evidencia, en lugar de confiar solamente en los juicios de los expertos científicos del gobierno. Huelga constatar que por demás siempre habrá áreas de incertidumbre científica que alimentarán este distanciamiento ciudadano: los gestores del riesgo han de ser conscientes de que, digan lo que digan los científicos, la gente percibe los riesgos de formas muy diferentes. Y de que, en último término, el ser humano actúa basándose en percepciones, más que en hechos (sean éstos cuantificables o no).

Con razón a lo expuesto, podemos plantearnos la posibilidad de trabajar sobre las percepciones de los sistemas de gestión –y su comunicación- habida cuenta de las dificultades (y las limitaciones de) para modificar las percepciones –y su comunicación- del pre-sentir del riesgo mismo. Es obvio por demás que en la medida en que existiera confianza de la población en el sistema regulador de determinados riesgos es posible que existiera mayor comprensión respecto de estos. Ello nos conduce directamente a la importancia de la generación de confianza de los ciudadanos en los procesos de evaluación y gestión de riesgo, lo que equivale a tratar la comunicación y la transparencia de los mismos medios.

Como indicábamos anteriormente el riesgo aparece como resultado de un 'constructo social histórico', en tanto significación imaginaria (Castoriadis 1975) de lo que cada sociedad establece como seguro/inseguro siendo así la medida del azar, su cuantificación. Otra cosa es cómo pueda ser de evitable el riesgo –concepto harto complejo-, pues como indica Beriain (1996) cualquier decisión puede dar lugar a consecuencias no deseadas: alterar la decisión sólo redistribuye ventajas y desventajas pero no elimina completamente estas últimas. En realidad, como apuntaba Elias (1987) el riesgo ha evolucionado, como medio de comunicación aprendido, de modo diacrónico en una estructura evolutiva que incluye también el propio desarrollo social y científico. En este sentido, al concepto de riesgo se le puede ver como resultado de las variadas configuraciones sociales e históricas a que nos referíamos, configuraciones elaboradas a partir de un caudal lingüístico y cultural aprendido, heredado, hasta devenir

símbolo vinculado a la comunicación, la orientación y la supervivencia de los grupos humanos.

Ahora bien, a medida que los individuos gozan de un mayor nivel de autoconocimiento, y por tanto mayor autodominio, se incrementa la distancia respecto de lo mágico y disminuye su implicación emocional. Así en nuestras sociedades modernas, en gran medida, es la ciencia quien impone distancia respecto de la realidad, si bien es cierto que no de modo homogéneo en todos los campos de la misma. Es así como estos procesos simbólicos –también en el caso del riesgo– generan pautas de conducta colectivas que a su vez son individualizadas y diferencian a unos individuos respecto de otros (la clásica y conocida percepción individual del riesgo). Así, nuestra manera de experimentar hoy los riesgos, de vivirlos, de nombrarlos como tal, tiene una forma “simbólica” en la medida en que dicha experiencia está configurada y atravesada por las transformaciones acaecidas en nuestros medios de comunicación. En otras palabras, y si se quiere, los seres humanos no sólo experimentan el mundo como sujetos que se enfrentan a objetos, sino como sujetos que afrontan el mundo físico de los propios objetos, y al mismo tiempo a través del instrumento que tienen para comunicarse entre sí, a través del instrumento de su idioma. Pues aunque la función primaria del lenguaje es la de medio de comunicación, la comunicación lingüística influye en toda la forma de experiencia de los seres humanos. En otras palabras, hablar de la configuración simbólica del riesgo es comprender que la experiencia de los riesgos (pasada, presente y futura) es indisociable de la configuración histórico-social de las diversas sociedades; una configuración que está indisolublemente unida a los símbolos de que los que dispone cualquier sociedad para dar cuenta de sus acontecimientos sociales, naturales e individuales.

Así pues en este punto, a modo de resumen, sobre la exégesis del riesgo conviene destacar en primer lugar que los riesgos son ante todo fenómenos sociales, que sólo existen en función de las dimensiones simbólicas que recorren cualquier proceso de configuración del riesgo y cuya aceptación, además, varía con el tiempo. En segundo lugar, que los riesgos poseen un elevado componente subjetivo que deriva de su percepción, si bien fuertemente condicionada por la variabilidad espacio-temporal. En tercer lugar, que los riesgos “socialmente fabricados”, son de carácter global y de consecuencias de destrucción ilimitada, lo que obliga a dibujar estrategias de aproximación al riesgo desde disciplinas muy diversas: sociológicas, jurídicas,

psicológicas, económicas o tecnológicas, por ejemplo. Visto así el riesgo, incluso con sus elementos mercantiles, globalizados y de fachada tecnológica, se acontece como un fenómeno de causas invisibles, dependientes de las percepciones y de las construcciones sociales, y no manejable en términos clásicos. En resumen, la configuración simbólica del riesgo no permite una gestión tecnológica, manualizada de la comunicación del mismo: en este sentido, se hace muy difícil “comunicar el riesgo”.

2.2. Sentir: visibilización, externalización y *outsourcing* del riesgo

¿Cómo se hace visible el riesgo?, ¿cómo supera al individuo que lo percibe, siendo resultado de una construcción social?, ¿cómo se representa el riesgo? Las "representaciones sociales" (Moscovici 1984) son interpretaciones en la vida diaria para dar un significado a la realidad, que se originan en sociedad, de modo convencional. De algún modo estamos etiquetando la realidad con opiniones y valores socialmente definidos. Las representaciones sociales son pues importantes en el campo de la comunicación de los sistemas de gestión de riesgo porque nos aportan información sobre la percepción, sobre la visibilización del riesgo.

Curiosamente la ciencia que se basa en el mecanismo de contrastar información dentro de la propia comunidad científica y validar pruebas (*peer review*) para determinar la “verdad” científica sin interferencias sociales, se interesa cada vez más por interactuar con otros estamentos sociales; prueba de ello es la creciente presencia e interés de la comunidad científica en los medios de comunicación, interés al que no son ajenos los potentes vínculos entre ciencia y poder. Así, cuando un hecho científico salta al terreno público, su interpretación es configurada por las representaciones sociales, que por el mero hecho de serlo tienen que ser compartidas por un grupo de personas, lo que implica un alto grado de consenso y respaldo cultural, a pesar de que su representación social pueda parecer irracional o absurda. Así, por ejemplo, la idea de que las antenas de telefonía móvil producen cáncer, pero no los teléfonos móviles en sí mismos.

Ignorar estas representaciones sociales –deporte habitual en la comunidad científica– tiene consecuencias nefastas para la comunicación (no del riesgo, sino de su sistema de gestión), porque genera desconfianza en la ciencia y bloquea el proceso de asesoramiento científico del político, temeroso de abordar un conflicto sobre ciencia o

tecnología –sobre riesgos en fin- con la comunidad, que se estructura con individuos que, al fin, no son otros que sus votantes. Debemos considerar, por tanto, que las representaciones sociales del riesgo se alimentan no sólo de ciencia sino también, y sobre todo –lo hemos apuntado con anterioridad- de patrones culturales, económicos, políticos, religiosos o morales, entre otros. Este fenómeno desviste pues a la ciencia de su manto monopolístico de conocimiento sobre el riesgo.

Según autores como Giddens (1990) entender la forma en que la sociedad evalúa el riesgo se convierte en un modo de entender la naturaleza íntima de la propia sociedad. Y en gran medida en nuestras sociedades postmodernas los riesgos se evalúan en debates públicos a través de los medios de comunicación. Es así cómo a través de la comunicación se evalúan riesgos y se negocia su aceptabilidad. Así, la evaluación del riesgo gestionada a través de debates públicos, y no sólo a través de asesoramiento científico, se convierte, queramos o no, en la base del sistema; y ello a pesar de que la ciencia tiende a tomar sus decisiones mediante procesos opacos al gran público. Este fenómeno evidencia además la enorme distancia que existe entre la comunidad científica y la población en general cuando de definir y percibir el riesgo se trata: los primeros se basan en la evidencia y la racionalidad, los segundos en la percepción y en la construcción social del riesgo. Cuestión altamente relevante en la medida en que el político debe plantearse para quien trabaja: ¿para quién lo ha elegido, para su comunidad, o para la comunidad científica? A ello podemos además añadir las dificultades derivadas de la aplicación del principio de precaución y de la falta de evidencia o conocimiento científico frente a algunos riesgos. En este caso el papel del científico es aún más controvertido. En consecuencia la visibilización del riesgo se configura a partir de la construcción social del riesgo, de su percepción, aunque no necesariamente a partir de mayor información, que es un requisito necesario aunque no suficiente. Con ánimo de avanzar en el análisis expuesto, constatada la visibilización del riesgo a partir de su construcción social deberemos plantearnos cómo es este entorno, el entorno social de la construcción del riesgo, en qué sociedad se construye el riesgo al que nos referimos.

El neoliberalismo, al fragmentar los sistemas productivos, ha originado fenómenos como la subcontratación, la deslocalización, la desregulación, la flexibilización, la precarización. A ello se suma la “anomia”, el “adelgazamiento” del Estado; un Estado que renuncia a ejercer sus mecanismos de control a favor de

estructuras público-privado que le sustituyen en este papel. De otro lado, el Estado previsor, que cubre con su manto protector a sus ciudadanos, ha sido sustituido por el Estado invisible que participa en la gestión del riesgo a través de sujetos privados: incluso la guerra global contra el terrorismo que declara la hiperpotencia se subcontrata a compañías privadas de seguridad integradas por mercenarios. La globalización, la hipertecnologización incontrolable, los cambios en las soberanías nacionales, entre otros fenómenos sobrevenidos, han transformado las garantías públicas para la vida social, imponiendo un descenso de las seguridades clásicas y un aumento de los riesgos sociales, económicos y políticos que corre paralelamente a los ataques al Estado como articulador y componedor del cemento social. Mientras el fordismo se erigió como un modo de regulación y un sistema de gestión de los “conflictos”, el neoliberalismo, se erige como un modo de regulación y un sistema de control de los “riesgos”. En este sentido, los “riesgos” asociados, entre otras, a un nuevo modo de desarrollo, el informacionalismo, se sitúan en el centro mismo de las “cuestiones sociales” a regular.

Si en el modelo anterior el Estado se erigía como elemento “neutralizador” de los conflictos, el sistema de regulación del neoliberalismo pasa por una multitud de organismos, agencias e instituciones (públicas y/o privadas) como elementos “institucionalizadores” de los riesgos, siendo los individuos los responsables últimos de sus decisiones. En este sentido, la sociedad del riesgo del neoliberalismo responde a unas estrategias de externalización (*outsourcing*) y socialización del riesgo, basadas en gran medida en mecanismos de autorregulación. Se trata así de mecanismos de gestión del riesgo que lo hacen visible no a partir de la autoridad del Estado, sino a partir de estructuras privadas, externas o ajenas al Estado, de carácter regulatorio que asumen el rol que con anterioridad estaba reservado en exclusiva a aquel. De este modo el riesgo, pre-sentido a partir de una configuración simbólica que se construye socialmente para ser relevante, es visibilizado y, por ello, sentido a partir de estructuras externas al Estado. Es decir que lo público ha desaparecido a favor de lo privado, y, por tanto, la defensa del interés público ya no es el elemento que orienta la acción pública: el sistema de gestión de riesgos del neoliberalismo, incluso los riesgos mismos, contruidos socialmente, se justifican en otros valores que los propios del Estado social.

2.3. Resentir: incomprensión pública, déficit cognitivo y legitimidad lingüística

Llegados a este punto, parecería que la idea de comunicación del sistema de gestión de riesgos nos permite superar los obstáculos que el concepto de comunicación del riesgo había generado. Aún así no debemos obviar un hecho fundamental: la ciencia es la dueña de la palabra y con ello administra su liturgia, lo cual puede abocar al ciudadano medio a un estado de incomprensión respecto del escenario científico, en la medida en que difieran su percepción y la de la comunidad

Como apuntábamos anteriormente, si la ciencia ha de estar también al servicio del público éste deberá participar en un sentido amplio en la orientación de las políticas públicas en materia de ciencia, y más en concreto, por lo que ahora nos concierne, en la definición de los sistemas de gestión de riesgos. Sólo desde una perspectiva participativa es posible superar los obstáculos derivados de las barreras generadas por la percepción y la construcción social del riesgo. Sin embargo, aún tomando en consideración estos elementos, aparece todavía un elemento relevante que se alza como obstáculo de difícil superación: la incomprensión de la actividad científica, del riesgo definido por parámetros científicos, por parte de los ciudadanos. Se ha atribuido este fenómeno al supuesto “déficit cognitivo” que sufre la población, causado por la especialización y el carácter ajeno, cuasiesotérico de la actividad científica. Es por ello, por ser éste un ámbito tan especializado y esotérico, que la deseable participación hace necesaria la promoción de acciones públicas a favor de una mayor y mejor “comprensión pública de la ciencia”.

Ciertas visiones han difundido una imagen mítica de la “comprensión pública de la ciencia”, que se asocia con un público que la aprecia y que la apoya incondicionalmente, y que adopta, las más de las veces, un rol “a-crítico” respecto de la interpretación del conocimiento y el consejo técnico de los “expertos”. Sin embargo, en sentido contrario, constatamos hoy cómo se acrecienta la distancia entre la comunidad y el ciudadano medio. Desde esta perspectiva, las investigaciones han tratado de dilucidar cómo aproximar la ciencia y la tecnología a la sociedad para superar este distanciamiento. Debemos cuestionarnos, sin embargo, si esta realidad, esta percepción social tan compleja, es reducible a una imagen canónica y unidimensional y que toda la sociedad se ajuste y acomode a ella. Es el caso de supuestos de “percepción del riesgo” en los que desde la perspectiva del mundo de la ciencia se ha planteado que el público se opone a ciertas formas de desarrollo tecnológico (energía nuclear, ingeniería genética, grandes obras hidráulicas) por su incomprensión del control científico sobre

riesgos y daños. Al margen de servir como coartada para mantener un cierto estilo político autoritario basado en la terna decidir-informar-resistir la protesta, en lugar de informar-negociar-decidir, esta perspectiva usa un modelo simplista del público, el mal llamado, “modelo del déficit cognitivo”.

Esta separación cognitiva y social de la ciencia respecto de la sociedad, creemos mantiene una íntima relación con lo que podríamos denominar el “monopolio de la palabra”, es decir, aquel quien tiene la palabra, quien tiene el monopolio de hecho de la palabra, acaba imponiendo por completo sus intereses. Una de las características de una comunicación científica que funcione, bien o mal, es la de estar segura de sí, la de tener esta especie de seguridad que produce la certidumbre de ser, no solamente “escuchada”, sino también “entendida”, certidumbre característica de todo lenguaje de autoridad o autorizado. En efecto, una de las leyes de la sociolingüística es que el lenguaje empleado en una situación particular no depende únicamente, como cree la lingüística interna, de la competencia del locutor en el sentido chomskyano del término, sino también de lo que, siguiendo a Bourdieu (1984) denominamos “mercado lingüístico”. Así, toda situación lingüística funciona, por tanto, como un mercado en el que el locutor coloca sus productos; y el producto que produzca para ese mercado dependerá de cómo anticipe los precios que van a recibir sus productos. Al mercado científico, lo queramos o no, llegamos con una anticipación de los beneficios y de las sanciones que recibiremos. Uno de los grandes misterios por resolver es esta especie de sentido de la aceptabilidad. Nunca aprendemos el lenguaje sin aprender, al mismo tiempo, las condiciones de aceptabilidad de ese lenguaje. Es decir, que aprender un lenguaje es aprender al mismo tiempo que este lenguaje será ventajoso para tal o cual situación.

En conclusión, la comunicación del sistema de gestión de riesgos debe incorporar mecanismos mediante los cuales el mercado lingüístico del riesgo no resulte opaco a la actividad científica, mecanismos, en fin, que eviten la apropiación de la palabra por parte del púlpito científico.

3. In-comunicando el riesgo: hacia un espacio “perceptivo-deliberativo”

Si el riesgo no es, en sí mismo, comunicable, si lo que efectivamente lo es, es el sistema de gestión del mismo, será preciso establecer unas condiciones mínimas que configuren el espacio en que aquella comunicación deba acontecer. Esto es lo que

denominamos un espacio “perceptivo-deliberativo” transparente. La idea clásica de democracia no incorpora el concepto de participación. En efecto, la idea de que los ciudadanos sólo actúan cuando se trata de elegir a los gobernantes –un principio básico de la democracia representativa (“el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”)- se percibe hoy como insuficiente en el ámbito de la gestión de riesgos.

Se plantea pues la necesidad de evolucionar desde la democracia representativa hacia la democracia deliberativa que posibilite un rol activo de la población en las cuestiones públicas. Según Carlos Nino (1997), es el método del diálogo deliberativo y la toma de decisiones mayoritaria la que lleva a un mayor consenso colectivo. Junto a ésta, dos más serían las condiciones que debería reunir una verdadera democracia deliberativa: por un lado, la promoción de los intereses de cada uno debería estar acompañada por una evaluación de su importancia para que se pudiese concebiblemente, atraer a otros; por otro, en una democracia deliberativa, en la cual las decisiones son tomadas por la votación de la mayoría, cada uno tiene un interés en la maximización del número de personas que apoye y secunde la visión que uno está promoviendo y defendiendo. Estas tres características le dan a la democracia deliberativa lo que Nino denominó un “aspecto epistémico” frente a su conocido rival pluralista así como también hacen más “probable que las decisiones democráticas pertenecientes a la esfera moral intersubjetiva (decisiones que afectan a más de una persona) sean más correctas que aquellas que se logran por otros métodos”.

La democracia es un sistema social en el que el debate público sobre la dirección y gestión de riesgos no sólo debería ser deseado, sino que también debería estar activamente promovido. Podría pues ser finalidad de un sistema democrático el configurar un orden político, social y económico en el que los desacuerdos respecto de la dirección y gestión de riesgos pudieran ser abordados socialmente mediante procesos de deliberación colectiva libre e igualitaria. Para ello sería necesario satisfacer algunos requerimientos importantes. En primer lugar, los principios de ese orden deberían ser clarificados mediante la descripción de la justificación de la asunción de esos riesgos. En segundo lugar, debería ofrecerse una descripción (argumentos, razones, etc.) de las motivaciones que podría llevar a los ciudadanos a apoyar y mantener esas instituciones a lo largo del tiempo (García, 2005: 313 y ss). La política deliberativa en materia de gestión de riesgos consiste, en suma, en una modalidad de democracia participativa que vincula la resolución racional de conflictos político-sociales a prácticas argumentativas

o discursivas en diferentes espacios públicos. Para su puesta en marcha resulta vital la presencia de una esfera pública asentada sobre la sociedad civil. Una esfera pública configurada por aquellos espacios de espontaneidad social libres de interferencias estatales, así como de las regulaciones del mercado y de los medios de comunicación.

Hemos visto en el punto anterior como, pese a los beneficios de la ciencia y la tecnología que disfrutamos, parece haber un escepticismo creciente sobre la capacidad de la ciencia para resolver todos nuestros problemas, y una preocupación, aun mayor, sobre los posibles impactos negativos de algunos logros científicos. Nos preocupa pues que vivamos en un mundo caracterizado por un alto grado de incertidumbre, que exige una enorme y difícil adaptación de nuestros enfoques del riesgo.

Hemos considerado también con anterioridad que los individuos y las sociedades tomamos decisiones sobre los riesgos que estamos dispuestos a asumir o rechazar. La localización de un depósito de residuos nucleares o el abandono del tabaquismo son ejemplos cotidianos de tales decisiones. ¿Cuál es el rol de los sistemas políticos, de los integrantes de la clase política en la gestión del riesgo? ¿Qué criterios deben aplicarse a estas decisiones? ¿Cómo equilibrar los beneficios del progreso tecnológico con el mantenimiento de altos niveles de seguridad? Las respuestas a estas preguntas deberían integrarse en un planteamiento de la comunicación de los sistemas de gestión del riesgo basado en la transparencia y en la participación que considere como factor fundamental del proceso la percepción y la construcción social del riesgo. Un planteamiento que ignore estas bases adolecerá indefectiblemente de in-comunicación; sin transparencia ni participación no es posible construir un modelo de comunicación del sistema de gestión de riesgos en la medida que se ignora un elemento central: la percepción del riesgo resultado de la construcción social del mismo. Se trataría en este caso de una comunicación tan ineficiente como un grito en el desierto.

Veamos si no como los riesgos que genera la tecnología, resultan aceptables para los individuos de modos distintos en función de si estos perciben un equilibrio razonable entre costes y beneficios. Así pues, "un nivel de riesgo que es aceptable para una actividad puede parecer enormemente alto o maravillosamente bajo para otras" (Fischhoff 1994). Por otro lado, en la misma línea expuesta y más allá de los riesgos individuales, la dimensión social del riesgo se asocia, a menudo, con los peligros que pueden provocar una respuesta socio-política, y así desde una perspectiva utilitarista, podría pensarse también que los riesgos socialmente aceptables son aquellos con saldo

coste-beneficio aceptable por la sociedad en conjunto. Este planteamiento, sin embargo, es cuestionado por un sector doctrinal (Fischhoff 1994) porque no distingue entre "ganadores" y "perdedores" y la única solución éticamente tolerable en una sociedad democrática sería considerar que una tecnología es aceptable si crea compromisos riesgo-beneficio justos para cada miembro de la sociedad. Desde esta perspectiva es importante contar con instrumentos para la toma de decisiones sobre la aceptación o el rechazo del riesgo y la gestión participada del riesgo. Ejemplos de ello son los modelos de medición de tolerancia del riesgo, entre ellos el Grado de Tolerancia del Riesgo: *Tolerability of Risk* (TOR), así como los sistemas de autorregulación que plantean la superación de la regulación clásica escasamente participativa mediante el desarrollo de marcos normativos autorregulados por cada comunidad de interés y que pueden, o no, ser homologados con posterioridad por el Estado. El concepto de TOR, permite clasificar los niveles crecientes de "riesgo" para una actividad peligrosa determinada de una forma asequible para el público en general. Así, un nivel de riesgo considerado inaceptable lo será cualesquiera que sean los beneficios que lleve aparejada la actividad. Toda actividad o práctica que contenga riesgos de este tipo debe prohibirse por principio, a menos que se pueda modificar para reducir el riesgo, o que haya razones excepcionales para mantenerla.

En el extremo contrario hallamos los riesgos considerados como altamente aceptables que se consideran, en general, y como consecuencia de dicha aceptación, insignificantes y adecuadamente controlados. Los organismos reguladores no exigirán otras medidas para reducir el riesgo, a no ser que haya medidas razonablemente practicables. Estos niveles de riesgo son comparables a los que la gente considera insignificantes o triviales en su vida diaria. Son típicos de las actividades que no son, de por sí, muy peligrosas, o de actividades peligrosas que están controladas o se pueden controlar para reducir el riesgo hasta niveles muy bajos. Los riesgos intermedios, tolerables, son típicos de las actividades que la gente está dispuesta a tolerar, a fin de asegurar sus beneficios, confiando en que sean evaluados y, en su caso, se dicten medidas de control, que no existan riesgos residuales y, finalmente, se revisen periódicamente. El TOR, como vemos, se caracteriza por la integración de estimaciones sobre los riesgos individuales y sociales, constituyendo de hecho un proceso que trata de alcanzar un equilibrio entre utilidad (esto es, la necesidad de que las decisiones sobre el riesgo se basen en estimaciones suficientemente amplias y fiables) y equidad

(garantizar que todas las preocupaciones sociales se tengan en cuenta de forma adecuada). En la práctica esta metodología ha sido aplicada en el Reino Unido en un entorno de modelo flexible de regulación de riesgos.

A pesar de estas ventajas, las estructuras regulatorias están cambiando, así como también el marco social sobre el que el método es aplicable. Al mismo tiempo, el TOR es, esencialmente, un concepto británico y puede no ser fácilmente trasladable a otros países. Otros límites prácticos del TOR han sido evidenciados por diversos especialistas (Rimington 1993; Cohen 1996; Evans y Verlander 1997). Por otro lado, a pesar del modelo, las percepciones del riesgo por parte del público son mucho más variables. La comunicación es clave a este respecto, tanto para suavizar las grandes fluctuaciones, como para captar los cambios en las percepciones del público y en los niveles de tolerancia del riesgo. En muchos casos, aparece una tendencia a la disminución del grado de aceptación del riesgo en partes importantes del público, a medida que su entorno va siendo más seguro. Ello sugiere que un marco como el TOR, que combina las estimaciones estadísticas sobre la ocurrencia de peligros con las preocupaciones sociales sobre el riesgo, es de por sí inestable, o al menos propenso a la fluctuación.

Si, como venimos manteniendo, no es posible comunicar el riesgo en la medida que éste es una construcción social habrá que centrarse, lo hemos reiterado con anterioridad, en la comunicación de los sistemas de gestión del riesgo, sistemas que se desarrollan en nuestro ordenamiento jurídico bajo el amparo de normas reglamentarias que responden a los cánones clásicos en cuanto a su producción: esto es, baja o escasa participación social y escasísima transparencia. Es ésta una característica que restringe fuertemente la eficiencia del sistema en la medida que elude un elemento central del sistema: la participación de su destinatario, algo muy común en los elementos de la, llamémosla así por ahora, regulación clásica o, para ser más exactos *hard law*. Es preciso pues explorar otras técnicas: autorregulación, participación y transparencia; esto es, *soft law*. En resumen, sistemas regulatorios generados por la propia comunidad susceptibles de ser reconocidos por el Estado e integrados al ordenamiento jurídico mediante procesos de homologación, y que son sustancialmente distintos del sistema regulatorio clásico basado en la norma jurídica.

¿Es “comunicable” este mecanismo? ¿Hasta dónde llega la comunicación de la autorregulación? Veamos algún supuesto de nuestro ordenamiento. En derecho español el mecanismo conocido como “Plan de Protección Civil” se basa en normas de tipo

reglamentario (reales Decretos, Decretos, Órdenes y demás) que tienen por base la "Norma Básica de Protección Civil" aprobada por el Real Decreto 407/1992. Estas mismas normas reglamentarias responden a un modelo establecido en el marco legal correspondiente, que en esencia se establece en la Ley 2/1985, de 21 de Enero, de Protección Civil⁴. Este tipo de normas (los Planes de Protección Civil, por ejemplo) tienen una vocación básicamente reguladora y organizativa, comprensiva de elementos descriptivos, de léxico, de jerarquización, de delimitación de competencias. Con frecuencia abordan también una perspectiva territorial y, obviamente, de escala de mando⁵. La comunicación, sin embargo, acostumbra a abordarse como un elemento accesorio más del sistema de gestión de riesgos, esto es, se plantea cómo trasladar al destinatario aquella información que el gestor público considera relevante en el marco del programa para el momento en que efectivamente el riesgo deviene incidente o catástrofe. No aparece como elemento decisivo, comprensivo del fenómeno de la percepción y de la construcción social del riesgo mismo. Se trata de una comunicación vinculada a elementos de gestión del sistema, que se plantea "ex post", que no analiza cómo es percibido el riesgo y cómo se genera su representación, En este sentido, la comunicación del sistema de gestión no es un elemento constructivo del sistema de gestión, sino un instrumento de gestión más, no difiriendo, en esencia, a la comunicación de cualquier otro ámbito de la acción pública. Así, las previsiones se refieren normalmente al modo cómo hay que comunicar y se incluyen en documentos del tipo de los denominados "manuales de comunicación del riesgo" en el que se recogen informaciones con el objetivo de definir riesgos potenciales y darlos a conocer de modo inteligible a la población afectada, así como generar conciencia del riesgo para preparar a la población. Otra cosa distinta son los manuales de comunicación de gestión de crisis centrados en la eficiencia de la comunicación y su credibilidad.

A modo de conclusión constatamos pues que únicamente desde la construcción de un espacio perceptivo-deliberativo, transparente y con elevadas dosis de "democratización del lenguaje" es posible superar la crónica in-comunicación, no ya del

⁴ El contenido de la Ley se refiere a deberes y obligaciones, actuación en caso de emergencia y planes de protección civil, actuaciones preventivas, organización básica e infracciones y sanciones.

⁵ Ejemplo de ello es el PROCICAT (Plan de Protección Civil de Catalunya) informado favorablemente por la Comisión de Protección Civil de Cataluña en la sesión de 22.12.94, y homologado por la "Comisión Nacional de Protección Civil" el 23-02.95).

riesgo –respecto del cual creemos haber argumentado suficientemente su dificultosa comunicación-, sino de los sistemas de gestión del mismo, que son, a fin de cuentas, los elementos que se integran en los sistemas de gobernanza y que han de permitir superar el autismo social que en este ámbito nos limita.

4. Bibliografía

- Baldwin, R.; Hunter, B. & Rothstein, H. (2000) *Risk Regulation, Management and Compliance. Informe a la Encuesta BRI*, Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Ball, D.J. & Floyd, P.J. (1998) *Societal Risks. Final Report to Health and Safety Executive (HSE)*, Londres: HSE Books.
- Beck, U. (1986) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.
- Beirle, T. (1998) *Public Participation in Environmental Decisions: Using Social Goals, Resources for the Future*, http://www.rff.org/about_rff/web_bios/beirle.htm. Consultada el 10 de Junio de 2007.
- Beriain, J. (1996) *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*, Barcelona: Anthropos.
- Bucci, M. & Neresini, F. (2002) *Biotech Remains Unloved by the More Informed*, *Nature*, 416 (p. 261)
- Bourdieu, P. (1984) *Questions de Sociologie*, Paris: Les éditions de Minuit.
- CFIA (2001) *Risk Communication Framework*, Ottawa: Canadian Food Inspection Agency.
- Chess, C. (2001) “Organisational Theory And the Stages of Risk Communication”, *Risk Analysis*, 21 (1), 179-188.
- Cohen, A.V. (1996) *Quantitative Risk Assessment and Decisions About Risk. An essential input into the decision process*. In Hood C. & Jones, D.K.C. (eds.) *Accident and design. Contemporary debates in risk management*, Londres: UCL Press.
- M. (1985) *Risk Acceptability According to the Social Sciences*, Nueva York: Rusell Sage Found.
- Douglas, M. (1990) *Risk and Blame*, Londres: Routledge.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982) *Risk and Culture*, Berkeley: University California Press.

- Earle, T.C. & Cvetkovich, G.T (1995) *Social Trust and the Management of Risk*, Westport, CT: Praeger.
- Elias, N. (1987) *La sociedad de los individuos*, Barcelona: Península 2000.
- Evans, A.W. (2003) *Transport Fatal Accidents and FN-curves: 1967-2001. Health and Safety Executive*, Londres: HSE Books.
- Evans, A.W. & Verlander, N. (1997) "GAT is Wrong with Criterion FN-lines for judging the Tolerability of Risk?", *Risk Analysis* 17 (2), 157-168.
- Fischhoff B. (1983) "Acceptable Risk: The Case of Nuclear Power", *Journal of Policy Analysis and Management* 2, 559-575.
- Fischhoff B. (1994) "Acceptable Risk: A Conceptual Proposal", *Risk: Health, Safety & Environment* 1, 1-28.
- Fischhoff, B.; Slovic, P.; Lichtenstein, R.; Read, S. & Combs, B. (1987) "How Safe is Safe Enough? A Psychometric Study of Attitudes towards Technological Risks and Benefits", *Policy Series* 8, 127-152.
- Fischhoff, B. & Fischhoff, I. (2001) "Will They Hate Us? Anticipating Unacceptable Risks. Risk Management: An International Journal". Reproducido en *IPTS Report* 82, (2004). <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol82/welcome.htm>.
- Frewer, L.J. & Salter, B. (2002) "Public Attitudes, Scientific Advice and the Politics of Regulatory Policy: the case of BSE", *Science and Public Policy* 29, 137-145
- Frewer, L.J.; Scholderer, J. & Bredahl, L. (2003) "Communication about the Risks and Benefits of Genetically Modified Foods: The Mediating Role of trust", *Risk Analysis* 23 (6), 1117-1133.
- Freudenburg, W.R. (1988) "Perceived Risk, Real Risk: Social Science and the Art of Probabilistic Risk Assessment", *Science* 242, 44-49.
- García, A. (2005) *Negociar el riesgo*, Barcelona: Ariel.
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Grabill, J.T. & Simmons, M.W. (1998) "Toward a Critical Rhetoric of Risk Communication: Producing Citizens and the role of Technical Communicators", *Technical Communication Quarterly* 7 (4), 415-441.
- Gurabardhi, Z.; Gutteling, J. M. & Kuttscreeuter, M. (2004) The development of Risk Communication: An empirical Analysis of the Literature in the field, *Science Communication*, 25, 323-349.

- Gurabardhi, Z.; Gutteling, J.M. & Kuttscreeuter M. (2005) “An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders’ participation in the risk communication literature 1988-2000”, *Journal of Risk Research* 8 (6), 449-511.
- Heath, R. & Palenchar, M. (2000) “Community Relations and Risk Communication: A Longitudinal Study of the Impact of Emergency Response Messages”, *Journal of Public Relations Research* 12 (2), 131-161.
- Hood, C. , Rothstein, H. & Baldwin, R. (2006) *El gobierno del riesgo*, Barcelona: Ariel Prevención y Seguridad.
- HSE (2001) *Reducing Risks, Protecting People, Health and Safety Executive (HSE)*,. Londres: HSE Books
- HSE (1994) *The Tolerability of Risks from Nuclear Power Stations, Health and Safety Executive (HSE)*, Londres: HSE Books,
- HSE (1989) *Quantifies Risk Assessment: Its Input to Decision-Making, Health and Safety Executive (HSE)*, Londres: HSE Books
- Hutter, B.H. & Manning, P.K. (1990) “The Contexts of Regulation: The Impact Upon Health and Safety Inspectorates in Britain”, *Law and Policy* 12 (2)
- Kasperson, R.E. (1986) “Six Propositions on Public Participation and their Relevance for Risk Communication”, *Risk Analysis* 6 (3), 275-281.
- Keeney, R.L. & Von Winterfeldt, D. (1986) “Improving Risk Communication”, *Risk Analysis* 6 (4), 417-424.
- Layfield, F. & Sizewell, B. (1987) *Public enquiry: Summary of Conclusions and Recommendations*, London: Health Services Material Officer (HSMO).
- Leiss, W. (1996) “Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 545, 85-94.
- Majone, G. (1994) *The Rise of the Regulatory State in Europe, West European Politics*, 17, 77-101.
- Morgan, M.G., Enrion, M. & Small M. (1990) *Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Moscovici, S. (1984) “The Phenomenon of Social Representations”. In Farr, R.M. & Moscovici, S. (eds.), *Social Representations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nino, C. S. (1997) *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa.

-OECD (2002a) *Nuclear Energy Agency, Improving versus Maintaining Nuclear Safety*, Paris: OECD.

-OECD (2002b) *Nuclear Energy Agency, Society and Nuclear Energy: Towards a Better Understanding*, París: OECD.

-OIE (2003) *Código Sanitario para los Animales Terrestres* (12ª edición). París: Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).

-O'Riordan, T.; Kemp, R.; Purdue, M. & Sizewell, B. (1998) *An Anatomy of the Inquiry*. Londres: Macmillan Press.

-Otway, H. (1990) *Communicating with the Public about Major Hazards: Challenges for European Research*, Londres: Routledge.

-Power, M. (1997) *The Audit Society*, Oxford: Oxford University Press

-Rich, R.; Edelstein, M.; Hallman, W.K. & Wandersman, A. (1995) "Citizen Participation and empowerment: the case of local environmental hazards", *American Journal of Community Psychology* 23 (5), 657-676.

-Sandman, P. (1994) "Risk Communication". In Eblen, R. A. & Eblen, W.R. (eds.), *Encyclopedia of the Environment*, Boston MA: Houghton Mifflin, 620-623.