

## COMUNICACIÓN DE RIESGOS

Si bien que el análisis de riesgos ha surgido como una disciplina básica en la bioseguridad, el componente de comunicación de riesgos ha sido objeto en general de una atención mucho menor que la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos. Esto ha ido en detrimento del análisis de riesgos en algunas manifestaciones recientes de gran relieve relacionadas con la bioseguridad que han tenido repercusiones de alcance mundial (por ejemplo, los brotes de EEB y de fiebre aftosa en Europa y la contaminación del suministro de alimentos por dioxinas).

Lo ideal sería que hubiera un equipo de comunicación de riesgos para todos los proyectos de gestión de riesgos en los que se realiza una labor importante de evaluación de los riesgos, a fin de identificar a las partes interesadas pertinentes, preparar los mensajes básicos, trabajar con los grupos de partes interesadas y supervisar la eficacia de la comunicación. Los intereses y las responsabilidades de las partes interesadas se pueden ver afectados considerablemente por las decisiones de carácter normativo sobre la gestión de los riesgos, y ahora se admite que la consulta con las partes interesadas externas a lo largo de todas las fases del proceso del

MGR genérico es decisiva para un análisis eficaz de los riesgos.

En las estrategias nacionales de bioseguridad que están introduciendo las autoridades competentes se presta una atención mucho mayor a la comunicación de riesgos y al suministro de suficientes recursos con ese fin. Se está generalizando la capacitación especializada y se utilizan diversas metodologías para la comunicación con el público. En los casos de riesgo que tienen un interés grande para la industria y/o el público, se recurre cada vez con mayor frecuencia a métodos activos, como las campañas de información a través de los medios de comunicación y los servicios de información telefónica. Varios países han establecido grupos consultivos especiales en los que intervienen diversas partes de la administración, las autoridades competentes, la industria, los consumidores, las organizaciones que se ocupan del medio ambiente y otros grupos, a fin de infundir en el público confianza en el proceso de análisis de los riesgos.

Las autoridades competentes deben suministrar información general sobre los peligros relacionados con la bioseguridad y su gestión como servicio permanente al público. Las necesidades en materia de

### Recuadro 3.29. Principios de la comunicación de riesgos en la bioseguridad

- Las estrategias y los programas de comunicación de riesgos deben promover activamente el conocimiento y la participación de todas las partes interesadas en el proceso de análisis de los riesgos.
- La comunicación de riesgos debe facilitar un intercambio abierto e interactivo de información, datos y opiniones acerca de los riesgos entre los gestores de riesgos, los evaluadores de riesgos y otras partes interesadas.
- La gestión de cada cuestión relativa a la bioseguridad en la que intervenga una evaluación de riesgos importante debe incluir una estrategia y un plan de aplicación de comunicación de riesgos.
- La variabilidad, la incertidumbre y las hipótesis en los modelos de riesgos se deben comunicar a los gestores de riesgos y las partes interesadas externas de manera sencilla y comprensible.
- Las autoridades competentes deben tener en cuenta los conocimientos, las actitudes, los valores, las prácticas y las percepciones de las partes interesadas al comunicar las opciones y decisiones en materia de gestión de riesgos.
- Un programa de comunicación de riesgos debe garantizar la apertura y la transparencia al llegar a decisiones de gestión de los riesgos y aplicarlas.
- La comunicación de los riesgos debe respetar la preocupación legítima por la protección de la confidencialidad de los datos científicos cuando proceda.
- La comunicación de los riesgos debe mejorar la efectividad y la eficacia globales del proceso de análisis de los riesgos y fortalecer la relación de trabajo entre los participantes.
- La comunicación de los riesgos se debe llevar a cabo de manera que fomente la confianza del público en las decisiones de carácter normativo y las medidas de control.
- La selección de opciones de gestión de los riesgos que no sean de carácter normativo debe estar sujeta a un programa de comunicación de riesgos adaptado a cada caso.
- Las autoridades competentes deben elaborar estrategias de comunicación de riesgos y planes de aplicación específicos para situaciones de urgencia.
- La comunicación de los riesgos debe incluir a las partes interesadas de otros países y cumplir las obligaciones internacionales de notificación.

comunicación de riesgos en una situación de urgencia exigen que haya una estrategia y un plan de aplicación únicos.

## PRINCIPIOS DE LA COMUNICACIÓN DE RIESGOS EN LA BIOSEGURIDAD

En el pasado, las corrientes de información asociadas con las actuaciones de reglamentación en materia de bioseguridad han sido no participativas y de “sentido único” con respecto a las partes interesadas ajenas al gobierno. Gracias a la adopción del análisis de riesgos como elemento central de la disciplina en relación con la bioseguridad, ahora se están convirtiendo en norma la comunicación y las consultas de “doble sentido”.

Los principios genéricos de la comunicación de riesgos en la bioseguridad (Recuadro 3.29) reflejan este cambio, con una atención mayor a un diálogo público expresado de muchas maneras (por ejemplo, la actuación con una serie diversa de grupos de público, la satisfacción de una demanda amplia de información científica, el fomento del debate acerca de las expectativas en relación con el “riesgo cero”, la celebración de consultas sobre cuestiones de ética y las repercusiones sociales de las decisiones relativas a la gestión de los riesgos). Sin embargo, hay que reconocer que una comunicación de riesgos amplia no contrarrestará la aplicación deficiente de los MGR y de cada uno de sus componentes.

## ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DE RIESGOS Y PLANES DE APLICACIÓN

La comunicación de los riesgos comprende un intercambio constante e interactivo de información entre todas las partes a lo largo del proceso de análisis de los riesgos. Las estrategias de comunicación de riesgos y los planes de aplicación de las autoridades competentes deben servir con eficacia para:

- el suministro de información general y asesoramiento sobre los peligros y su gestión;
- los procesos de normalización;
- las situaciones de urgencia cuando se presenten; y
- las obligaciones internacionales de notificación.

Quienes se ocupan de la gestión de los procesos de análisis de los riesgos deben tener una estrategia de comunicación de riesgos y un plan de aplicación globales en los que intervengan de manera apropiada las partes interesadas internas (por ejemplo, administradores, evaluadores de riesgos,

comunicadores de riesgos) y externas. El plan de aplicación dependerá del carácter y la urgencia de la información que se ha de transmitir sobre los riesgos. Puede ir desde una comunicación predominantemente de sentido único hacia el público, para asesorar o advertir con urgencia sobre un peligro particular, hasta una actuación totalmente de doble sentido con varios grupos de partes interesadas. En la mayoría de los casos, las autoridades competentes tendrán que transferir información científica compleja a mensajes sencillos y comprensibles y tener en cuenta las opiniones de la industria y los valores y las percepciones del público.

En las actividades normales de comunicación de riesgos es probable que intervengan varios mecanismos destinados a informar y educar a las partes interesadas sobre las cuestiones presentes del sector. Las reuniones programadas con representantes de las partes interesadas (por ejemplo, reuniones cada seis meses con los defensores de los consumidores sobre las cuestiones presentes relativas a la inocuidad de los alimentos) constituyen un buen sistema para conseguir una participación dinámica de las partes interesadas en relación con los problemas que se presentan. La publicación sistemática de revistas periódicas, folletos e informes técnicos por los comunicadores de riesgos son otro medio de mejorar la sensibilización y el conocimiento del público.

En muchas situaciones, las estrategias de comunicación de riesgos y los planes de aplicación tendrán que extenderse a sectores múltiples de la bioseguridad. Por ejemplo, las autoridades competentes deben diferenciar con claridad la probabilidad de repercusiones en la sanidad animal frente a la probabilidad de repercusiones en la salud humana cuando se produce una epidemia de una enfermedad exótica, como la gripe aviar “altamente patógena”. A pesar de todo, las reacciones del público son imprevisibles. En el reciente brote de gripe aviar en Asia sudoriental, el Gobierno japonés informó de manera clara al público de que los riesgos de transmisión alimentaria debidos a los productos avícolas importados eran insignificantes, pero aun así los consumidores redujeron notablemente la compra de carne de pollo y de huevos.

## DESIGNACIÓN DE UNA PERSONA/EQUIPO DE COMUNICACIÓN DE RIESGOS

Cada cuestión relativa a la bioseguridad que entrañe un evaluación importante de los riesgos debe contar

### Recuadro 3.30. Preguntas que ayudarán a identificar los grupos de partes interesadas pertinentes

- ¿Qué dependencias gubernamentales intervienen oficialmente en el proceso de reglamentación aplicable?
- ¿Quién podría verse afectado por la decisión de gestión del riesgo?
- ¿Quién tiene información y conocimientos prácticos que podrían servir de ayuda?
- ¿Quién ha intervenido antes en situaciones de riesgo semejantes?
- ¿Quién ha expresado antes interés en participar en decisiones semejantes?
- ¿Quién podría enojarse razonablemente si queda excluido?

con una estrategia de comunicación de riesgos y un plan de aplicación individuales. La persona/equipo de comunicación de riesgos se debe nombrar al mismo tiempo que los gestores de riesgos ponen en marcha la evaluación de los riesgos.

Para que tenga éxito la comunicación de los riesgos, se requiere pericia en la transmisión de información comprensible y utilizable a las partes interesadas tanto internas como externas. La persona/equipo de comunicación de riesgos se encarga de suministrar a las partes interesadas internas información sobre las preocupaciones, percepciones y necesidades de información de los grupos de partes interesadas externas y ha de facilitar todas las comunicaciones que se lleven a cabo<sup>69</sup>. La persona/equipo ha de tener suficiente competencia para responder con eficacia a las necesidades de audiencias muy diferentes (por ejemplo, otras dependencias del gobierno, el público, los medios de comunicación y la industria) y debe garantizar que todas las actividades de comunicación sean abiertas, transparentes y flexibles. Un elemento básico es que la respuesta del equipo esté cohesionada, especialmente para garantizar mensajes coherentes.

#### PERFIL DE LAS NECESIDADES DE COMUNICACIÓN DE RIESGOS

El perfil de los riesgos preparado como parte del proceso del MGR genérico será una fuente importante de información para el establecimiento del perfil de las

necesidades de comunicación de los riesgos. Algunas preguntas importantes para los comunicadores de riesgos son las siguientes: ¿De qué manera se expresarán los posibles riesgos? ¿Quién genera y quién corre los riesgos? ¿Cuál es la respuesta probable del público ante las decisiones de gestión de los riesgos? ¿En qué medida influirán en la adopción de decisiones las percepciones de los riesgos por parte del público?

En el establecimiento del perfil servirá de ayuda la comparación con los proyectos de análisis de los riesgos que abarquen cuestiones semejantes en relación con la bioseguridad. Se pueden tener así indicios sobre las respuestas y la sensibilidad probables de las partes interesadas (por ejemplo, las cuestiones ambientales relacionadas con la eliminación de las canales de animales en un brote de una enfermedad exótica pueden ser para algunas partes interesadas más importantes que las repercusiones económicas de la propia enfermedad).

#### IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS PERTINENTES

Antes de formular mensajes de comunicación de riesgos, es necesaria la identificación de los diversos grupos de partes interesadas que se verán afectados por una cuestión de bioseguridad o una situación de urgencia y comprender suficientemente sus motivaciones y opiniones (Recuadro 3.30). A esta tarea deben contribuir los comunicadores de riesgos, los gestores de riesgos y los evaluadores de riesgos.

Aunque la identificación de las partes interesadas exige tiempo y esfuerzo, los resultados merecen realmente la pena. Es probable que los países tengan su propia reglamentación estatutaria o normativa sobre cuándo y cómo pueden participar las partes interesadas (incluidas dependencias específicas del gobierno) en los procesos públicos de adopción de decisiones. En función de la cuestión de bioseguridad de que se trate, los gestores de riesgos pueden necesitar solicitar aportaciones técnicas de grupos de partes interesadas externas (por ejemplo, en la elaboración de un perfil del riesgo o en el examen colegiado de la evaluación de un riesgo). El equipo de comunicación de riesgos debe intervenir en estas tareas si hay alguna posibilidad de parcialidad.

El carácter y el alcance de la participación de las partes interesadas (incluidas las autoridades competentes de otros países y otras partes que

<sup>69</sup> A pesar de todo, probablemente algunas actividades de comunicación (por ejemplo, intercambios técnicos sobre normas sanitarias de importación entre los países importadores y exportadores) estarán a cargo de personas que no forman parte del equipo de comunicación de riesgos.

intervienen en situaciones comerciales) dependerán de varios factores, en particular:

- la complejidad, la incertidumbre y el nivel de controversia subyacentes a las decisiones que se han de adoptar;
- la magnitud de los posibles efectos adversos;
- la urgencia con la que se debe abordar el problema; y
- las obligaciones estatutarias.

Dado que la comunicación de los riesgos es un proceso muy iterativo, es importante tratar de encontrar las fuentes de información pertinentes y atenerse a ellas para la identificación de los grupos que necesitan recibir información. Si la decisión final de gestión del riesgo no es realmente negociable, se debe informar directamente a las partes interesadas de que no es probable que vayan a tener una influencia genuina en la decisión.

#### PREPARACIÓN DE MENSAJES BÁSICOS

La persona/equipo de comunicación de riesgos tendrá que preparar mensajes básicos dirigidos a grupos particulares de partes interesadas. En ellos se deben abordar los aspectos científicos, sociales y emocionales de la gestión de los riesgos. La necesidad de niveles distintos de información depende de las normas nacionales de carácter cultural y político. El equipo de comunicación de riesgos tiene como función garantizar la coordinación con todos los grupos de partes interesadas que cuenten con información creíble relativa al riesgo.

El análisis público de los riesgos difiere con frecuencia del realizado por expertos y su opinión sobre los beneficios y riesgos se ve afectada considerablemente por las corrientes de información. Es, pues, necesario identificar los medios de comunicación más apropiados para difundir información a los distintos tipos de partes interesadas y comunicarse con ellas. Si se considera que los beneficios potenciales son altos, las partes interesadas tienden a deducir que los riesgos son bajos. Si los riesgos se consideran bajos, se tiende a deducir que los beneficios son altos. Puede ocurrir lo contrario si los beneficios potenciales están clasificados como bajos (las partes interesadas deducen que los riesgos son altos) o el riesgo se considera alto (las partes interesadas tienden a deducir que los beneficios son bajos<sup>70</sup>). En los mensajes básicos hay que tener en cuenta las cuestiones de distribución (por ejemplo, quién se beneficia y de qué manera, la importancia del

#### Recuadro 3.31. Ejemplos de tácticas para involucrar a las partes interesadas

##### Técnicas de reunión

- Audiencias públicas
- Reuniones públicas
- Sesiones informativas
- Sesiones de preguntas y respuestas
- Grupos de debate
- Talleres
- Inclusión de grupos de partes interesadas no científicas en reuniones científicas

##### Otras técnicas

- Entrevistas
- Números de consulta telefónica directa y gratuita
- Sitios web
- Publicidad y prospectos
- Televisión y radio
- Informes, folletos y boletines
- Puestos, exposiciones y presentaciones
- Concursos y manifestaciones

beneficio). Dichos mensajes deben comunicar de manera eficaz el grado y la importancia de la incertidumbre en la evaluación del riesgo.

#### COLABORACIÓN CON LOS GRUPOS DE PARTES INTERESADAS PERTINENTES

En la comunicación de los riesgos debe haber un diálogo en los dos sentidos siempre que sea posible. En la mayoría de los países suele haber mecanismos de comunicación. Sin embargo, hay diferencias notables en la medida en que las autoridades encargadas del control consultan activamente a distintos grupos de partes interesadas en lugar de limitarse a facilitar la información disponible, así como en los mecanismos específicos que utilizan para recabar y reflejar las opiniones de las partes interesadas.

Los comunicadores de riesgos deben suministrar a las partes interesadas externas información clara y puntual acerca del riesgo y de las opciones que hay disponibles para afrontarlo. Esta información se debe comunicar de manera que las partes interesadas la puedan comprender fácilmente, utilizando un medio de comunicación al que tengan fácil acceso. Además, es esencial que los comunicadores de riesgos soliciten retroinformación de las partes interesadas y escuchen sus opiniones, a fin de perfeccionar sus mensajes básicos y abordar de manera completa y adecuada las

<sup>70</sup> Finucane, M., Alhakami, A., Slovic, P. y Johnson, S. 2000. The affect heuristic in judgements of risks and benefits. *Journal of Behavioural Decision-Making*. 13: 1-7.

**Recuadro 3.32.** Enseñanzas fundamentales sobre la comunicación de riesgos extraídas de dos estudios monográficos en el Reino Unido: EEB y consumo de pescado

- Se debe consultar a las partes interesadas sobre la formulación de las preguntas relativas a la gestión de los riesgos que se han de responder, a fin de evitar concentrarse en aspectos del riesgo que solamente podrían ser apropiados desde el punto de vista institucional. Por ejemplo, además de la preocupación por los riesgos del consumo de pescado para la salud (dioxina y metales pesados), las partes interesadas tenían interés en los beneficios cardiovasculares del consumo de pescado graso y también en la sostenibilidad de las poblaciones de peces.
- Se debería ampliar la colaboración en distintas etapas del proceso del MGR, en particular sobre las cuestiones objeto de controversia o de una incertidumbre elevada (por ejemplo, la cuestión de la EEB es muy delicada y es necesario hacer esfuerzos especiales para prevenir la amplificación social indebida de los riesgos al presentar los resultados de su evaluación).
- Se deben comunicar con claridad las cuestiones que más interesan a cada una de las audiencias.

The Royal Society and Food Standards Agency (UK). 2006. *Social science insights for risk assessment: findings of a workshop held by the Royal Society and the Food Standards Agency on 30 September 2005* (disponible en: <http://www.royalsoc.ac.uk/downloaddoc.asp?id=2797>)

preocupaciones de dichas partes. El equipo de comunicación de riesgos debe evaluar la manera óptima de involucrar a las diversas partes interesadas en las distintas etapas del proceso de análisis del riesgo (Recuadro 3.31).

La participación de las partes interesadas abre la posibilidad de llenar lagunas en el lenguaje, los procesos, la comprensión, las percepciones y los valores. Ofrece a los grupos afectados la oportunidad de oír, examinar y respetar las diversas opiniones, ideas y recomendaciones acerca del riesgo en cuestión. El intercambio honesto de información, ideas y opiniones sobre los riesgos y las opciones para su gestión también hace aumentar la transparencia. Las evaluaciones de los riesgos realizadas con la participación de las partes interesadas encuentran menos oposición; las partes interesadas que han podido examinar la evaluación del riesgo y formular observaciones sobre ella probablemente comprenderán y aceptarán los resultados mejor que las excluidas del proceso.

En la colaboración con los grupos de partes interesadas deben intervenir los evaluadores de riesgos. Han de estar en condiciones de explicar los

resultados de su evaluación y los datos científicos, las hipótesis y las opiniones en los que se basaron. Tienen que poder comunicar con claridad lo que conocen y lo que no conocen y explicar las fuentes de incertidumbre y la manera en que han actuado ante ellas en el proceso de evaluación del riesgo (Recuadro 3.32).

#### FUENTE FIDEDIGNA DE INFORMACIÓN

La comunicación de los riesgos no es un asunto de relaciones públicas; lo fundamental es que todos los grupos de partes interesadas comprendan y aprecien la perspectiva de los otros. Hay que fomentar la confianza y la credibilidad, en lugar de erosionarlas mediante una comunicación ineficaz o inapropiada. Se deben realizar intensos esfuerzos para proporcionar información técnica exacta y puntual acerca del riesgo procedente de fuentes que se consideren dignas de confianza, equitativas e imparciales. La difusión de mensajes coherentes procedentes de fuentes múltiples reforzará la credibilidad del mensaje. Hay que tener cuidado para evitar la exageración, las omisiones, la distorsión o las afirmaciones en provecho propio. Ante todo, la información se debe difundir lo antes posible, con actualizaciones frecuentes y continuadas, de manera que las partes interesadas no se concentren en la eliminación de hechos más que en la gestión del propio riesgo.

#### SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA COMUNICACIÓN DE LOS RIESGOS

Se deben supervisar y evaluar en la medida de lo posible la claridad y los efectos de los mensajes básicos para cada grupo de partes interesadas. Las metodologías para determinar la eficacia de los mensajes básicos dependerán del carácter y la urgencia de cada hipótesis relativa a la bioseguridad, el grado de participación de las partes interesadas y los canales de comunicación utilizados.

Para evaluar el éxito se pueden utilizar medios extraoficiales y oficiales. Cuando resulte práctico, se pueden usar instrumentos de medición del rendimiento, como la investigación de la opinión pública, para determinar si se llegó a todos los grupos destinatarios apropiados y si su nivel de comprensión de los mensajes básicos fue adecuado. También se puede evaluar cuando proceda el cambio de comportamiento como consecuencia de la comunicación del riesgo. La colaboración razonada con las partes interesadas a través de todo el proceso

de análisis del riesgo debería contribuir a la aceptación de la decisión final de gestión del riesgo, aun cuando las partes interesadas no estén de acuerdo.

Se deben evaluar los procesos de comunicación de los riesgos para determinar su transparencia. Aun respetando las preocupaciones legítimas de mantenimiento de la confidencialidad (por ejemplo, la información o los datos objeto de derechos de propiedad), los comunicadores de riesgos deben asegurarse de que toda la documentación pertinente esté disponible para su análisis por las partes interesadas que lo deseen.

### **OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE NOTIFICACIÓN**

A diferencia de los planes de comunicación de riesgos para abordar cuestiones de bioseguridad de ámbito nacional a medida que surgen, la notificación internacional de los brotes de enfermedades es un requisito estatutario de los acuerdos, instrumentos jurídicos y organizaciones internacionales. Las obligaciones en materia de transparencia del Acuerdo MSF de la OMC también conducen a la notificación. Los sistemas mundiales potencian enormemente la preparación, la alerta y la respuesta ante situaciones de urgencia debidas a amenazas para la salud y la vida a nivel nacional.

En el Recuadro 3.33 se presentan algunos ejemplos de sistemas internacionales de notificación de enfermedades y mediante un plan nacional de aplicación de la bioseguridad se debería dotar a esta función de comunicación de los riesgos de los recursos necesarios.

### **COMUNICACIÓN DE RIESGOS EN SITUACIONES DE URGENCIA**

Las necesidades de comunicación de los riesgos en situaciones de urgencia cambian notablemente a lo largo del ciclo de la crisis.

#### **COMIENZO DE LA SITUACIÓN DE URGENCIA**

Al surgir una crisis, la persona/equipo de comunicación de riesgos debe comenzar inmediatamente a recopilar información, evaluar la situación, organizar un plan de comunicación e informar a las partes interesadas fundamentales de las posibles consecuencias. La aplicación del plan debe estar dirigida por un portavoz enérgico y creíble que transmita mensajes básicos coherentes, incluso si las

### **Recuadro 3.33. Ejemplos de sistemas internacionales de notificación de enfermedades**

- El Portal internacional de la FAO sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (IPFSAPH) proporciona un punto de acceso único a la información oficial autorizada internacional y nacional de los sectores de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal (<http://www.ipfsaph.org>).
- El Sistema mundial de alerta y respuesta (GLEWS) establecido por la FAO, la OIE y la OMS predice las enfermedades de los animales en todo el mundo y les da respuesta.
- El Portal fitosanitario internacional de la CIPF proporciona un foro para el intercambio de información entre la comunidad fitosanitaria mundial (<http://www.ippc.int>).
- La Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN) de la OMS reúne recursos para identificar, confirmar y responder rápidamente a brotes epidémicos de importancia internacional (<http://www.who.int/csr/outbreaknetwork/en/>).
- El Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología es un mecanismo de intercambio de información establecido por el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología para facilitar el intercambio de información relativa a los OVM (<http://bch.biodiv.org>)

noticias son malas. Se deben establecer contactos con los principales medios de comunicación y se debe recurrir a las fuentes profesionales de información de mayor confianza para presentar los datos científicos al público.

#### **MANIFESTACIÓN DE LA SITUACIÓN DE URGENCIA**

Al manifestarse el carácter y el alcance probables de la situación de urgencia, es vital mantener plenamente informadas y actualizadas a las partes interesadas. Se pueden utilizar varios canales de comunicación (por ejemplo, teléfono gratuito, sitios web especiales, medios de comunicación, conferencias de prensa y sesiones de información técnica). Las situaciones de urgencia relativas a la bioseguridad afectan con frecuencia a más de uno de sus sectores y se necesita una estrategia conjunta de comunicaciones para garantizar que cada autoridad competente presente un portavoz creíble y mensajes coherentes.

Los titulares destacados de los medios de comunicación establecen el tono a medida que se manifiesta una situación de urgencia. Para trabajar con dichos medios de manera que se conviertan en aliados en la comunicación del riesgo hay que basarse en el

### Recuadro 3.34. Factores que influyen en la percepción del riesgo

**Pavor.** Los peligros que provocan un riesgo percibido como terrible suelen producir mayor temor que algo que se considera menos terrible.

**Control.** Cuando una persona tiene la sensación de que podría ejercer algún control sobre el proceso que determina el riesgo que se afronta, éste suele parecer menor que si lo decide un proceso sobre el que la persona no tiene ningún control.

**Natural o de origen humano.** Los riesgos naturales (por ejemplo la radiación solar) se suelen percibir como menos preocupantes que los de origen humano (por ejemplo las fuentes antropogénicas de radiación) incluso cuando los hechos demuestran que los primeros son mayores.

**Elección.** El riesgo que elige una persona suele parecer menor que el impuesto.

**Niños.** Las investigaciones han demostrado que los riesgos para los niños se consideran peores que el mismo riesgo para los adultos.

**Nuevo o antiguo.** Un riesgo que es nuevo tiende a causar mayor temor que el mismo riesgo cuando la población ha convivido con él durante algún tiempo y ha adquirido una perspectiva sobre él.

**Sensibilización.** La mayor sensibilización sobre un riesgo aumenta la preocupación consciente acerca de él.

**Exposición personal.** Cualquier riesgo parece mayor si una persona piensa que ella o alguien que conoce puede ser su víctima; esto ayuda a explicar por qué la probabilidad estadística carece con frecuencia de importancia para la población y es una forma ineficaz de comunicación del riesgo.

**Contrapartidas entre los riesgos y los beneficios.** Cuando la población percibe un beneficio derivado de cierto comportamiento o elección, el riesgo asociado parece menor (por ejemplo, se considera que los beneficios de una vacunación son superiores al riesgo de los efectos secundarios); si no hay ningún beneficio percibido, el riesgo parece mayor.

**Confianza.** Las investigaciones han demostrado que cuanto mayor sea la desconfianza de la población hacia las instituciones responsables de la exposición al riesgo o la comunicación acerca de él mayor será su temor.

Harvard Center for Risk Analysis. Risk in Perspective. Junio de 2003. Volumen 11, número 2 (disponible en: <http://www.hcra.harvard.edu/pdf/June2003.pdf>)

historial, si se dispone de él, proporcionando un acceso pleno y honesto a las noticias de última hora, emitir periódicamente comunicados para los medios de comunicación y organizar sistemáticamente sesiones de información técnica. También se deben compartir los mensajes con otras partes interesadas y con los principales representantes del gobierno. En función del alcance de la situación de urgencia, puede ser necesario contratar por un período breve personal adicional para potenciar la capacidad de comunicación.

El equipo de comunicación se debe reunir periódicamente y a menudo, vigilando de cerca la evolución de la situación. La evaluación de la reacción del público ante la situación de urgencia y el plan de comunicación del riesgo debe ser constante a medida que la situación de urgencia sigue su curso.

#### RETROCESO DE LA SITUACIÓN DE URGENCIA

Al disminuir la situación de urgencia, la persona/equipo de comunicación de riesgos debe trabajar con los gestores de riesgos para comunicar las decisiones a largo plazo y las respuestas generales del gobierno a fin de atenuar los efectos. El equipo también debe examinar las medidas adoptadas y tomar nota de las enseñanzas aprendidas. Es importante mantener la comunicación después de terminada la situación de

urgencia, de manera que las partes interesadas puedan adquirir una perspectiva de la respuesta completa ante ella.

### PERCEPCIÓN DEL RIESGO

Hay abundante bibliografía sobre la manera en que la población percibe el riesgo y en que las actividades de comunicación de los riesgos de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales pueden alterar esta respuesta. La percepción del riesgo es tanto analítica como emocional. Por consiguiente, en la comunicación de los riesgos es necesario tener en cuenta las dimensiones técnica y analítica del riesgo, así como las no técnicas o emocionales, por ejemplo el agravio.

La respuesta de la población ante riesgos controvertidos no suele basarse en opiniones técnicas. A menudo el mayor interés para el público general está en la información no técnica acerca del marco más amplio del riesgo, con frecuencia puesta de relieve por los medios de comunicación, la industria o los grupos de consumidores. Por consiguiente, probablemente la comunicación de los riesgos en la que se aborden los factores emocionales que están detrás de las preocupaciones de la población, en lugar de restar importancia a dichas percepciones como “irracionales”

porque no están basadas exclusivamente en hechos, tendrá mayor éxito a la hora de ayudar a las partes interesadas a realizar elecciones más fundamentadas acerca del riesgo que afrontan.

En el Recuadro 3.34 se presentan algunos de los factores que influyen en la percepción del riesgo por la

población. El nivel percibido de riesgo tiene un efecto importante en el alcance de la gestión del riesgo que consideran necesario las partes interesadas del público para que los riesgos sean aceptables. En general, cuanto mayor sea el riesgo percibido mayor será la reducción deseada.

## CONCLUSIONES

La Parte 3 de los Instrumentos sobre la bioseguridad se ha elaborado para mejorar el conocimiento del análisis de los riesgos por parte de las autoridades de reglamentación e ilustra las posibilidades de utilización intersectorial, especialmente en los países en transición y en desarrollo. Es evidente la utilidad del análisis de los riesgos como disciplina unificadora a través de todos los distintos sectores de la bioseguridad, tanto a nivel internacional como nacional, y las ventajas que cabe esperar de la aplicación del análisis de los riesgos de manera coordinada y con un apoyo mutuo a nivel nacional están ilustradas a lo largo de los Instrumentos sobre la bioseguridad. También se introduce en este manual el concepto de que la metodología del análisis de los riesgos proporciona un instrumento importante

con el cual medir la actuación de una autoridad competente en un sentido global.

Aunque hay una serie de partes interesadas que contribuyen con aportaciones al análisis de los riesgos para la bioseguridad a nivel nacional e intervienen de muchas maneras en la aplicación de las decisiones de gestión de los riesgos, es en cada caso la autoridad competente con jurisdicción la que adopta las decisiones finales y tiene la responsabilidad global de garantizar la debida aplicación de la reglamentación. Por ello, el presente manual se concentra en la gestión reglamentaria de los riesgos y la aplicación de un MGR genérico para alcanzar los objetivos en materia de bioseguridad. Como parte de esto, el manual ilustra las vinculaciones inextricables entre las medidas de control de la bioseguridad aplicadas en la frontera y las que se aplican en el interior de un país.

El mejor conocimiento del análisis de los riesgos está contribuyendo a que los gobiernos presten ahora mayor atención a los instrumentos jurídicos y las organizaciones de normalización internacionales. Al mismo tiempo, éstas están aumentando con rapidez la puesta a disposición de normas basadas en el riesgo y están mejorando las directrices sobre la aplicación práctica de los principios del análisis de los riesgos en las situaciones nacionales en relación con la bioseguridad. El acceso a estos recursos técnicos debe ser prioritario para los países en desarrollo que prevén un cambio.

En este manual se ha identificado un proceso del MGR genérico que sustenta la gestión de todos los riesgos para la bioseguridad (por ejemplo, en la inocuidad de los alimentos, las zoonosis, la sanidad animal, la sanidad vegetal, las especies exóticas invasivas, los OVM y sus productos y la utilización sostenible del medio ambiente). También se ha ilustrado el carácter genérico de la evaluación de los riesgos y la comunicación de los riesgos. El MGR ilustra con claridad las distintas funciones de las personas que intervienen en la evaluación de los riesgos, la gestión de los riesgos y la comunicación de los riesgos cuando una autoridad competente actúa frente a una cuestión de bioseguridad y ofrece la oportunidad de mejorar la colaboración entre los diversos grupos de partes interesadas. El reconocimiento del elevado número de elementos del proceso del MGR genérico que son comunes a todos los

### Recuadro 3.35. Beneficios obtenidos de la aplicación sistemática de un proceso del MGR a las cuestiones de bioseguridad a nivel nacional

- Coherencia y equidad en los aspectos del comercio internacional relativos a la bioseguridad, tal como se prevé en el Acuerdo MSF de la OMC.
- Coherencia en la adopción de decisiones en todas las jurisdicciones de las autoridades competentes.
- Aumento de la eficacia de las medidas de control de la bioseguridad para las mercancías comercializadas, pasando de la independencia de los países a la interdependencia.
- Recopilación y síntesis de información de todo el mundo sobre los peligros y la atenuación de los riesgos correspondientes.
- Mayor conocimiento de la posibilidad de conexión entre los efectos adversos en distintos sectores de la bioseguridad y su gestión.
- Desarrollo cohesionado de estrategias nacionales de bioseguridad.
- Capacidad para examinar las vías completas de exposición a los peligros.
- Clasificación de las cuestiones intersectoriales de bioseguridad y establecimiento de prioridades en el trabajo.
- Análisis de la relación costos-beneficios y costo-eficacia en las repercusiones intersectoriales.
- Participación amplia de las partes interesadas en las decisiones de gestión de los riesgos.
- Medición de la actuación de las autoridades competentes.
- Intercambio de conocimientos prácticos sobre el análisis de los riesgos entre los distintos sectores

sectores de la bioseguridad ayuda a conseguir estrategias nacionales de bioseguridad gracias al apoyo mutuo (Recuadro 3.35).

La comparación de los procesos internacionales de evaluación de los riesgos en distintos sectores de la bioseguridad pone de manifiesto que en algunas etapas no están bien definidos los márgenes de separación entre las funciones de los evaluadores de riesgos y los gestores de riesgos. Al tender las organizaciones internacionales a documentar y comunicar opiniones científicas como distintas de las opiniones de carácter normativo/de valores que forman parte de las decisiones de gestión de los riesgos, se propone que las recomendaciones para el sector del análisis de los riesgos a nivel nacional reflejen cada vez más los principios del MGR genérico.

La aceptación de la semejanza de los procesos y metodologías de análisis de los riesgos en los distintos sectores de la bioseguridad está abriendo nuevas oportunidades de unificación de la capacitación del personal de las autoridades competentes y sus agrupaciones estructurales. Se pueden preparar materiales y programas genéricos de capacitación con la incorporación de la experiencia más actualizada en los distintos sectores de la bioseguridad, lo cual dará lugar a un mayor enriquecimiento mutuo de ideas y técnicas. Las oportunidades compartidas de capacitación también facilitarán probablemente los intercambios técnicos entre países y la creación de capacidad; esto es particularmente importante para los países en desarrollo.

La interdependencia de los sectores de la bioseguridad a nivel nacional está extraordinariamente bien ilustrada por la profunda influencia recíproca que ejercen la agricultura y la naturaleza. La agricultura ha contribuido durante siglos a la creación y el mantenimiento de diversos paisajes y hábitats seminaturales valiosos. También respalda a diversas comunidades rurales que desempeñan una función esencial en el mantenimiento del medio ambiente en estado sano. La conservación de la biodiversidad y la evaluación de las repercusiones de la agricultura en el medio ambiente requieren la utilización de modelos globales que puedan integrar fuentes múltiples de información. Los niveles de protección pueden variar a medida que los objetivos pasan del sostenimiento de la producción agropecuaria y los servicios de los ecosistemas a una conservación plena de las especies en peligro o las zonas protegidas frágiles. También hay que tener en cuenta las vinculaciones entre la protección del medio ambiente y la salud humana, por ejemplo al

evaluar los riesgos de los alimentos modificados genéticamente en cuanto a la liberación inocua en el medio ambiente (por ejemplo con respecto a los efectos involuntarios en los organismos, los ecosistemas y la biodiversidad no destinatarios) y la utilización inocua como alimento humano.

Es evidente que la complejidad de las cuestiones relativas a la bioseguridad exige una formulación cuidadosa de los problemas y la colaboración estrecha de los científicos interdisciplinarios y los evaluadores de riesgos con los organismos gubernamentales, las ONG y el público, en orden a estimar los riesgos intersectoriales para la bioseguridad. La agregación de la información pertinente de manera que permita a los gestores de riesgos evaluar sistemáticamente el potencial de contención, los costos generales y los costos de sustitución y establecer de manera razonable las ventajas e inconvenientes con respecto a los mandatos jurídicos y los aspectos sociales requerirá una nueva generación de modelos de apoyo a las decisiones.

Con el reconocimiento creciente de que la bioseguridad es una asociación interdependiente que requiere la participación de todos sus sectores a nivel internacional y nacional, ahora se están obteniendo considerables beneficios gracias a una armonización de los enfoques y a que se comparten los recursos. La identificación y gestión de las conexiones de las repercusiones entre distintos sectores en situaciones adversas para la bioseguridad mejoran mucho cuando las autoridades competentes colaboran con eficacia. Las experiencias nacionales recientes de repercusiones intersectoriales relacionadas con la EEB y la fiebre aftosa proporcionan pruebas contundentes de la necesidad de estrategias nacionales de bioseguridad eficaces, compartiendo los recursos y con respuestas integradas a los problemas.

La consecución de mejores resultados en materia de bioseguridad de manera eficaz y rentable, especialmente en los países en transición y en desarrollo, constituye un reto importante. La aparición del análisis de los riesgos sirve de base para muchos de los cambios de enfoque que se están produciendo en las autoridades competentes de todo el mundo. Se prevé que los cambios administrativos, estructurales y técnicos, junto con la aplicación intersectorial de los principios del análisis de los riesgos, potenciarán enormemente la elaboración de estrategias integradas para la bioseguridad y la consecución de objetivos amplios en relación con ella a nivel nacional.

