

Lo que tenemos que saber ...y cuándo por Igor Khripunov

Informar al público de los riesgos del terrorismo nuclear puede contribuir a elevar los niveles de seguridad

Las infraestructuras de energía nucleoelectrica, debido a su contenido radiológico y químico y a su potencial de fabricar armas, podrían ser objetivo de actos terroristas de robo, sabotaje, acceso sin autorización u otros actos malintencionados. Un asalto a sus principales componentes, como el de producción de combustible, los reactores o las instalaciones de manipulación de residuos y de reprocesamiento, tendría graves consecuencias, incluso sin causar mayores daños a la propia central nuclear u otras estructuras afines. El temor de la población a las radiaciones nucleares, junto con el posible apagón general que se produciría y otros factores agravantes, podrían provocar una situación de zozobra y pánico. Dicho de otro modo, un asalto terrorista a una infraestructura de energía nucleoelectrica puede desembocar fácilmente en un desastre sistémico.

Los riesgos de desastre sistémico tienen un impacto extraordinario en la sociedad y sus efectos pueden ser desproporcionados con respecto a su origen. Estos riesgos afectan a sistemas fundamentales para la sociedad, como el sistema sanitario, los transportes, el medio ambiente o las telecomunicaciones. Sus consecuencias pueden ser técnicas, sociales, medioambientales, psicológicas y económicas, y afectar a diferentes actores.

No obstante, en este contexto hay un actor que ha sido infravalorado, infrautilizado y, en alguna medida, incomprendido: el público en general. La infraestructura de la energía nucleoelectrica tiene que aprender a comunicarse de modo eficaz con el público y encontrar mejores cauces para comunicarle el peligro que entrañan los asaltos deliberados o los accidentes. El público es también un actor difícil, pues la ciudadanía está profundamente dividida en cuanto a la aceptación y el valor de la energía nucleoelectrica, y tiende a expresar emocionalmente sus sentimientos. Sin embargo, hay un sentimiento creciente de que, a causa de la escalada de los precios del petróleo y la evidencia del efecto de invernadero, la energía nucleoelectrica podría tener un próximo renacimiento. Por eso, el público no debe ser considerado como mera víctima potencial o como una masa presa del pánico, sino más bien como un factor importante capaz de contribuir a una mejor seguridad física nuclear en todas las fases de un posible incidente.

La percepción común del riesgo

La percepción común del riesgo se forja sobre la base de la comunicación objetiva y transparente del riesgo. Esto implica un proceso interactivo de intercambio de información y opinión entre individuos, grupos e instituciones, y la transmisión de la información del peligro al público, y del público a las autoridades y a los operadores de la infraestructura. En realidad, un nivel común de aceptación del riesgo no se basa únicamente en los conocimientos técnicos, sino que está muy influido por consideraciones y valores culturales e individuales. Para lograr este objetivo a través de la comunicación del peligro derivado de la infraestructura de la energía nucleoelectrica, el proceso debe basarse en un diálogo entre los principales agentes: expertos en riesgo, autoridades, operadores de la infraestructura y el público afectado.

Para la mayoría de los profesionales y expertos, el riesgo es la probabilidad de un suceso multiplicada por sus consecuencias estimadas, que van desde moderadas hasta catastróficas ($\text{riesgo} = \text{probabilidad} \times \text{consecuencias}$). Existen al menos tres tipos de riesgos en las instalaciones nucleares: asalto deliberado, fallo por interrupción, y fallo de neutralización.

Para los individuos la magnitud de un riesgo varía en función de su pasado y sus objetivos, y por ello existen opiniones e interpretaciones diferentes del riesgo y las vulnerabilidades. A menudo el público tiende a fundamentar sus opiniones en su experiencia y las repercusiones personales. Así pues, la probabilidad de que algo malo suceda, junto con los aspectos de una situación perturbadora, influyen en su percepción del riesgo, que se basa más en la emoción que en un análisis de probabilidades. Por ello, las acciones preventivas son a veces difíciles de priorizar por agentes externos, y más difícil aún es explicarlas al público. Hay también un problema de comprensión del lenguaje empleado, sobre todo cuando la terminología difiere y siembra la confusión en el debate entre los diferentes responsables de la evaluación del riesgo.

Los factores que influyen en las actitudes del público son la posible magnitud de las consecuencias, el desconocimiento de la índole del peligro, la falta de confianza en las

instituciones que intentan gestionar el peligro y el nivel de atención que los medios de comunicación dediquen al suceso. También son importantes para entender las percepciones del público la proximidad de zonas residenciales y escuelas a un segmento concreto de la infraestructura de energía nucleoelectrica; la densidad de la población local; y las actividades de los grupos de interés local. Incluso dentro de una población determinada, las percepciones del riesgo no son uniformes y pueden variar en función de la experiencia, el género, la condición social y la visión del mundo.

Fases de la comunicación del riesgo

La comunicación es vital para conseguir una percepción común del riesgo. Se puede definir como un proceso bilateral de intercambio de información que abarca múltiples tipos de información con múltiples finalidades. Una gran ventaja de la comunicación del riesgo es su potencial para generar confianza y resistencia en el público en momentos de crisis.

Existen diferentes puntos de vista para plantear y entender el sentido que tiene la comunicación del riesgo al público, según la idea que se tenga de éste. Hay, por un lado, quienes lo ven como un elemento pasivo que espera tranquilamente la transmisión por parte de las autoridades de una información vital, mientras que otros tienen una imagen de un público con iniciativa, que se esfuerza por entender la realidad y compartir la gestión de los riesgos. El segundo punto de vista supone el mejor de los escenarios de la movilización social a base de un proceso interactivo de intercambio de información y opinión entre individuos, grupos e instituciones.

Una forma de comunicación del riesgo no se considerará satisfactoria si su objetivo es la mera aceptación de las opiniones o los argumentos de los expertos por parte de los legos en la materia. No obstante, puede considerarse satisfactoria en la medida en que eleve el nivel de entendimiento de cuestiones o acciones relevantes para todos los actores, comprendido el público, y garantice que todos están debidamente informados dentro de los límites del conocimiento existente y, si fuera necesario, puedan desempeñar una función útil en la gestión del riesgo.

Por consiguiente, para lograr los objetivos deseados en consonancia con un determinado segmento de la infraestructura de la energía nucleoelectrica, toda comunicación con el público pasaría, idealmente, por tres fases:

- ① **Información coordinada al público:** un proceso de una vía en el que la información va del gobierno y/o operadores al público con fines didácticos;
- ② **Contacto con el público:** una campaña emprendida por el gobierno y/o los operadores en respuesta a las preocupaciones que van surgiendo en el público;
- ③ **Participación del público:** una relación progresiva en la que las comunidades se asocian con el gobierno y/o los operadores para ciertos fines pactados.

La última fase es naturalmente la de más madurez, cuando el público es consciente de lo que está en juego y tiene el conocimiento necesario para asumir funciones concretas en la fase previa y la fase posterior al incidente.

La participación del público

La seguridad es actualmente una preocupación que afecta a las percepciones del público sobre los riesgos nucleares y radiológicos y las amenazas terroristas. Para comunicarse eficazmente sobre cuestiones relacionadas con la seguridad, el gobierno y los operadores deben entender y respetar las inquietudes reales del público en materia de seguridad tecnológica y física. El público entiende, y está muy preocupado por ello, que los terroristas podrían estar interesados en desbaratar los elementos de seguridad tecnológica incorporados en las instalaciones nucleares, burlando los demás sistemas de seguridad física. En general, el público se pregunta si éstos últimos son los más adecuados, y tiene un gran interés en lograr que el régimen de seguridad sea lo bastante sólido como para poder confiar en que los dispositivos correspondientes no dejen de funcionar.

Sin embargo, las amenazas de terrorismo emergentes elevan cada vez más la seguridad, incluida la protección física, a una categoría más independiente y singular, que va más allá de la mera sinergia entre seguridad tecnológica y seguridad física. Es decir, la superposición entre seguridad tecnológica y seguridad física se está reduciendo en parte, poniendo de manifiesto elementos conflictivos que es preciso conciliar. En primer lugar, los ataques terroristas pueden aumentar significativamente las consecuencias de un accidente, por lo que los procedimientos rutinarios de seguridad resultarán insuficientes. En segundo lugar, los terroristas, enemigos con gran capacidad de adaptación, no sólo son capaces de modificar la táctica en pleno ataque, sino que también pueden proceder a asaltos múltiples simultáneos y/o consecutivos de las infraestructuras. En tercer lugar, los ataques terroristas son actos criminales y, como tales, conllevan las complicaciones suplementarias de mantener seguro el escenario del crimen y llevar a cabo la investigación durante la fase de reacción.

Para una comunicación eficaz del riesgo, la seguridad tecnológica y la seguridad física deben explicarse y presentarse al público como las dos caras de una misma moneda, que es el funcionamiento ininterrumpido de la infraestructura de energía nucleoelectrica en todas las circunstancias imaginables. Así pues, implicando al público y reconociéndolo como parte interesada, una buena estrategia de comunicación del riesgo puede lograr cuatro objetivos interrelacionados:

1. Conseguir una evaluación común del riesgo que permita instruir y preparar al público. Para lograr el apoyo del público hace falta una descripción del riesgo realista, precisa y equilibrada, de forma que no se exagere la amenaza para impulsar a la gente a actuar ni tampoco se trivialice para proporcionar falsas seguridades. La preparación es un medio para que el público, conociendo el riesgo, entre en acción, y consta de varias actividades, entre ellas, la elaboración y el ensayo de planes de contingencia que abarquen la comunicación, la evacuación y el acceso a los refugios. Tener a la gente preparada sirve también de puente entre la educación sobre el riesgo, anterior a un suceso, y la toma de medidas de protección durante una crisis.

Gran parte de la información, si no toda, sobre el riesgo de terrorismo destinada al público en general, los programas

de preparación, las capacidades de evaluación o reacción y demás, estará también al alcance de los terroristas potenciales, que pueden emplearla para decidir emprender un ataque y saber qué segmentos de la infraestructura son los más vulnerables. Hay que saber que el objetivo final de los terroristas es la confianza del público en sí mismo y en el gobierno, más que unos determinados elementos de la infraestructura en sí. La comunicación del riesgo, en este sentido, representa un acto de cuidadoso equilibrio para el gobierno y la industria. Uno y otra deben entender las ventajas de mantener al público debidamente informado, el potencial disuasorio para los terroristas de algunos tipos de comunicación al público y la necesidad de confidencialidad de la información sensible. Estos aspectos contradictorios deben sopesarse a la hora de decidir qué tipo de información debe transmitirse y con cuántos detalles.

2. Fomentar la debida información y motivación del público para contribuir a una cultura sana de seguridad física nuclear, no sólo a escala de la central nuclear u otras dependencias relacionadas con ella, sino también a escala nacional. Cabe definir la cultura de la seguridad en el ámbito de las instalaciones como un conjunto de características interrelacionadas que, todas juntas, son la garantía de que los trabajadores prestan atención suficiente a la seguridad física nuclear. Las creencias compartidas, las hipótesis, los principios que orientan las decisiones y acciones, así como los modelos de conducta adecuados para la seguridad, representan el conjunto ordenado y jerárquico de características que constituyen la cultura de la seguridad física nuclear. Es importante entender que la mayoría de los trabajadores de una central nuclear forman parte de la comunidad vecina al sitio, donde están sus familias y se relacionan normalmente con los ciudadanos locales. Por ello, un fuerte compromiso con la seguridad física nuclear por parte de la comunidad local eleva la visibilidad pública de las cuestiones relacionadas con la seguridad, mejorando indirectamente la motivación del personal que trabaja en el sitio.

3. Establecer una vigilancia pública, convenciendo a los ciudadanos de que cooperen más estrechamente en el cumplimiento de las leyes. Esta vigilancia se manifestará informando de los intentos de acceder sin autorización a sitios sensibles de la infraestructura o de franquear los límites del sitio. Un público comprometido informará incluso de la existencia de personas o actividades sospechosas en las proximidades. Se podría capacitar a unos cuantos ciudadanos locales para que lleven a cabo voluntariamente estas funciones, sobre todo en zonas poco pobladas o de difícil control.

Ahora bien, estas iniciativas deben sacar provecho de lecciones pasadas y evitar la trampa del llamado “vigilantismo.” Igualmente, estos programas han de evitar la creación de un cuadro de ciudadanos que se precipite en el escenario de un incidente terrorista y emprenda acciones antiterroristas porque crean, equivocadamente, que están capacitados para llevar a cabo operaciones de este tipo. Hay, sin embargo, un vacío que puede llenar un público consciente de la importancia de la seguridad. La formación de los ciudadanos locales, cuando se considere necesaria, debe ser una campaña bien meditada, financiada de manera estable y ampliamente publicitada.

4. Reducir las repercusiones físicas y psicológicas, inmediatas y a largo plazo, de un incidente terrorista evitando el pánico, elevando la moral, manteniendo la credibilidad y proporcionando asesoramiento. Todo ello cobra especial importancia cuando se estén llevando a cabo acciones antiterroristas o exista la probabilidad de que se produzcan otros actos terroristas. Las medidas posteriores al incidente consisten en actitudes que los individuos y las comunidades pueden adoptar para salvar vidas y reducir pérdidas cuando tiene lugar un suceso. La prueba definitiva es su eficacia en una crisis real cuando las instituciones sociales tradicionales tienden a movilizarse, como sucedió a raíz del huracán Katrina que se abatió sobre Estados Unidos el año pasado. Estas acciones comprenden formas de refugio, evacuación y cuarentena, así como el uso de un equipo protector individual y diversas contramedidas médicas.

¿Cuánta información y cuándo?

Una pregunta importante es: ¿con cuánta antelación hay que intensificar la campaña de comunicación del riesgo e informar a los ciudadanos de lo que deberían hacer como respuesta a los diversos tipos de incidentes terroristas? Aunque gran parte del público no prestará mucha atención a estas campañas ni recordará la información ni los materiales entregados en previsión de futuros incidentes, algunos sí lo harán, quizá porque estén convencidos de que va a haber incidentes terroristas o tal vez porque se sientan más fuertes gracias a la información. Dada la capacidad de este grupo de activistas de influir en la reacción psicológica y en el comportamiento de los demás — en casa, en la oficina o en la escuela — merece la pena invertir al menos algún tiempo y algunos recursos en la educación del público.

En resumen, todo ello equivale a crear una población más elástica y preparada frente al enemigo terrorista. La elasticidad se define en general como la capacidad de manejar problemas muy perturbadores, por ejemplo emergencias, que pueden provocar una crisis.

Las soluciones y las competencias técnicas pueden favorecer la elasticidad, pero en último término la verdadera flexibilidad tiene que ver con la actitud, la motivación y la voluntad. Generar esta actitud requiere un cambio cultural y una mayor atención a la mentalidad de la gente. Unos ciudadanos elásticos no serán meros espectadores a la hora de hacer frente a actos terroristas — ya se trate de una infraestructura de energía nucleoelectrónica o de otro objetivo — y estarán menos predispuestos al miedo y a la ansiedad, antes de las situaciones de crisis y durante ellas. Ahora bien, las campañas para fomentar la elasticidad y otras similares dirigidas al público cuestan tiempo y dinero, y tienen que prolongarse mucho, por lo que deben ser bien pensadas antes de pasar a su planificación y realización, si se quiere obtener el máximo beneficio.

Igor Khripunov es Director Asociado del Centro de Comercio Internacional y Seguridad en la Universidad de Georgia, EE.UU. Correo-e : igokhrip@uga.edu