

LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA
EN LA UE: ¿UN RETO COMUNICATIVO POLIFÓNICO?
CREACIÓN INSTITUCIONAL DE SENTIDO
EN EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN¹

Jordi Farré

Jordi Prades

*Grupo de Investigación en Comunicación ASTERISC
Medical Anthropology Research Center
Universitat Rovira i Virgili, Tarragona*

Resumen: Este capítulo analiza las agencias europeas responsables de los riesgos y beneficios alimentarios desde la comunicación organizacional. A partir de la institucionalización de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), de sus relaciones con las agencias estatales (*focal points*) y del uso de los *social media*, se presentan los retos y oportunidades en el entorno 2.0 *farm to blog*. Está por ver si, con el tiempo, la autoridad y el carisma de la EFSA se consolidan *farm to fork*.

Palabras clave: comunicación organizacional, *sense making*, *social media*, riesgo, EFSA.

Food safety authorities at EU, a polyphonic communicative challenge? Institutional sense making in the process of organizing

Abstract: This chapter analyzes European food safety agencies from an organizational communication perspective. The institutionalization of the European Food Safety Authority (EFSA), its relationship with national focal points and the use of social media are challenges and opportunities in the new environment *farm to blog*. It remains to be seen over time if the authority and charisma of the EFSA are consolidated from *farm to fork*.

Keywords: organizational communication, sense making, social media, risk, EFSA.

¹ Publicación derivada del proyecto *FoodRisC* (subvención nº 245124 del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea (FP7- KBBE-2009-3). IP: Patrick Wall. Nuestro agradecimiento a la Comisión Europea y a todo el equipo del proyecto *Food Risk Communication-Perceptions and communication of food risks/benefits across Europe: development of effective communication strategies*.

COMELLES, Josep M. y PERDIGUERO-GIL, Enrique (eds.), *Educación, comunicación y salud. perspectivas desde las ciencias humanas y sociales*, Publicacions Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2017, p. 181–198. ISBN: 978-84-8424-518-6. DOI: 10.17345/9788484245186

Los dilemas de la EFSA ante la comunicación organizacional

El estudio de las instituciones alimentarias desde la perspectiva de la comunicación organizacional ofrece grandes posibilidades para su análisis y evaluación. La comunicación es un proceso constitutivo de las organizaciones, clave en la formación de las identidades individuales y colectivas y de los mensajes y significados del discurso institucional dirigido a los públicos (COOREN *et alii*, 2011). Algunas de las premisas fundacionales de la comunicación organizacional inspiran esta aproximación a la institucionalización de la seguridad alimentaria a partir de la irrupción de la *European Food Safety Authority* (EFSA), en proceso organizativo de sus estructuras desde hace más de una década.

Tomando en consideración el estatus poderoso de la autoridad alimentaria europea con sus procedimientos y protocolos, reglas y rutinas, planes estratégicos, organigramas, balances del pasado, programas de futuro e ingentes recursos financieros destinados a su consolidación y reconocimiento, nos proponemos cuestionar la fuerza armonizadora de su capacidad organizativa por la dependencia de multitud de acciones, voces y relaciones que la (re)configuran. En términos de l'*École de Montréal*, «la autoridad» es un asunto «de autores». Ambos términos comparten la raíz latina *auctor*, que significa «ser el autor de», como señalan Taylor y Van Every (citados en COOREN, ROBICHAUD, 2010: 171). En sentido estricto, la EFSA no puede considerarse «la autoridad» de la seguridad alimentaria cuando promueve un acto polifónico y plural en el cual una multitud de voces se amplifican y tratan de ser oídas.

El concepto de «autoridad» chirría en las democracias deliberativas al considerarse una forma de imposición. Aún así se apela a ella para actuar con determinación ante situaciones complejas. Existe la necesidad de concebir democráticamente una autoridad capaz de destinar tiempo, recursos y conocimiento a la toma de decisiones sólidas sobre cuestiones para las que no valen medias tintas: «¡Con la comida no se juega!»

La «autoridad», sin embargo, no se la atribuye uno mismo sino que, como ocurre con el carisma, son el resto de actores implicados quienes se la otorgan a uno. Se trata de una atribución de los otros que se realiza a través de la identidad organizacional y de sus prácticas-acciones de comunicación. Procede pues analizar la comunicación desde una visión en que las organizaciones, de forma a menudo inestable, afrontan la complejidad de las múltiples contingencias que pueden producirse; por ejemplo, al desencadenarse una crisis alimentaria.

*Los procesos organizativos de la EFSA:
¿hacia una lógica institucional polifónica?*

Las dinámicas organizativas en el ámbito europeo de la alimentación han experimentado una transformación y ampliación sin precedentes. Las expectativas despertadas por la EFSA referidas a la ordenación del sistema alimentario de la UE convierten esta institución en innovadora, en un paso más hacia la *science for politics*, para dotar de autoridad indiscutible e independiente a los expertos al servicio de los *policy-makers*.

El Reglamento CE 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, establece los principios generales de la legislación alimentaria, crea la EFSA y fija los procedimientos regulatorios de la seguridad en el sector.² El capítulo III (artículos 22 a 49) define el cometido y funciones de la EFSA; su organización; funcionamiento; independencia, confidencialidad y transparencia en la comunicación; y otras disposiciones financieras y generales.

Más allá de su ambiciosa definición y puesta en escena institucional, la EFSA debe afrontar nuevos dilemas que giran alrededor de la centralidad del riesgo y de los beneficios, en la era de la globalización, al menos en un triple sentido: 1) a la vez que se convierte en elemento constitutivo del riesgo en su dimensión comunicativa (HORLICK-JONES, FARRÉ, 2010), al crearlo definiéndolo normativamente, 2) es garante de su gestión y 3) actor que lo transforma, modificando su significado mediante prácticas organizacionales en torno a su gestión, y a su cálculo experto, en y a través de la comunicación, pero también en referencia al resto de interlocutores involucrados y para con el público en general:

There is an important debate as to whether or not, or to what extent and in what form, new risks exist. This debate needs to be fostered and, in so doing, new challenges to organizations and society can be identified and new topics for organizational studies of risk can be uncovered....risk is a multi-level phenomenon which is often conditioned, shaped and manifested in institutional as well as organizational forms. By this, we mean that broad types of institutions, such as government, business and education, compose somewhat specific or unique risk domains....Institutions and organizations can thus be conceived fundamentally as risk transformation device (GEPHART, 2009: 152).

² Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:ES:PDF>> [Consultado el 10/12/2016].

La EFSA, en su evolución marcada por diferentes crisis alimentarias (desde las vacas locas en sus orígenes hasta las más recientes como la del *e.coli* en 2011 y el *horsemeat scandal* de 2013), refuerza el discurso y la acción para garantizar la seguridad alimentaria de la cadena *farm to fork*. Además, trata de incorporar, en todos sus procesos de certificación y supervisión de los protocolos de control, las innovaciones tecno científicas emergentes en el sector alimentario; no solo en términos de riesgo sino también de beneficios para la salud (veáanse los procesos de *verification of scientific substantiation of submitted nutrition and health claims*).

Estos cambios institucionales y discursivos han sido actualizados a raíz de diferentes crisis alimentarias, de innovaciones constantes, de la irrupción de nuevas tecnologías de la comunicación y de más actores que han forzado la readaptación hacia una creciente complejidad, imprevisibilidad y alargamiento de la cadena alimentaria en nuestra era global (LOEBER *et alii* 2011: 147-55).

En respuesta a todos estos retos dilemáticos, la institucionalización de la EFSA ha construido una arquitectura organizativa compleja y distributiva a partir de la cual marcar unas prioridades de alcance global, de acuerdo y en delegación a los distintos organismos de los estados miembros que actúan también como garantes de la seguridad alimentaria, siguiendo prácticas responsables en cada uno de sus ámbitos de acción.

Tomando en cuenta esta visión hasta cierto punto (des)centralizadora, procedemos a investigar cómo se articula el sistema alimentario europeo en las lógicas comunicativas organizacionales, así como en las medidas impulsadas para la recuperación de la confianza de los consumidores. Desde una apelación constante a la metáfora del consumidor protegido, objeto de atención por excelencia de la EFSA, la misma agencia debe cohabitar con otras potentes imágenes y narrativas como el *unhealthy consumer* o el *moral consumer*, que tensionan la supuesta imagen de neutralidad inclusiva propia del aperturismo de la autoridad negociadora (FARRÉ *et alii*, 2013).

En el despliegue de los procesos organizativos presentamos, en primer lugar, el análisis comparativo de dos documentos-marco: uno define la misión e identidad de la EFSA y, el otro, define las prácticas de coordinación interna con las autoridades de los Estados Miembros. A pesar de su disparidad tipológica y de alcance, ambos documentos se entienden como prácticas organizativas significativas para la EFSA.

En segundo lugar se exponen y comentan algunos de los resultados obtenidos en la investigación europea *FoodRisC* en cuanto a la integración de las redes sociales en las organizaciones.

Se trata de describir estos procesos organizativos para analizar los espacios que la comunicación atraviesa y evaluar hasta qué grado su integración se lleva a cabo de manera constitutiva, contribuyendo en mayor o menor medida a la transformación sustantiva y contradictoria de la organización.

Plan estratégico EFSA (2009-2013), de 2008 / Technical Report Focal Point Activities (2008-2012), de 2014

En el primer caso se trata de un documento (re)fundacional de comunicación externa, o más bien su carta de naturaleza, su máxima expresión de proyección institucional. Datado en diciembre de 2008, da cuenta de las claves y los retos de la estrategia institucional global para el siguiente quinquenio. En el segundo caso, en cambio, se trata de un documento de comunicación interna (*Technical Report*) destinado a la evaluación de aspectos de coordinación institucional con los *focal points* (red de agencias estatales de seguridad alimentaria) para promover las buenas prácticas colaborativas, fundamentales para el mejor gobierno de la «Autoridad».

Se trata de dos balances textuales completos en los que la selección de la información y la memoria institucional se expresan en acciones de comunicación organizacional altamente planificadas y maduras. Se pretende observar cómo la lógica de la institución piensa la comunicación y cómo es representada constitutivamente en los textos en un ejercicio presente de mirada hacia el pasado y el futuro.

En los propios términos de la EFSA, tomados de su plan estratégico 2009-2013, el refuerzo de la confianza en la propia institución (autoridad), así como en el sistema de seguridad alimentaria de la UE, debe fraguarse en una comunicación más efectiva de riesgos y también en el fortalecimiento del diálogo con los socios y las partes interesadas. La EFSA se asienta en la transparencia y la consulta abierta con todas las partes con la finalidad última de proteger a los consumidores:

This Strategic Plan has been drawn up after consultation with stakeholders, European Commission, European Parliament, EFSA's Advisory Forum, Member States, European Agencies, the Joint Research Centre and the

Scientific Committee and was also subject to a public consultation on EFSA's website. It represents an evolving vision of the organisation and tells us where we would like to be in 2013: an organisation that is globally recognised and trusted as the European reference body for risk assessment, that has solid efficient networking with Member States in the fields within its remit, that provides the scientific evidence base that risk managers need in the most effective, timely and appropriate manner, and that delivers real value for the European consumer (EFSA, 2008: 37).

La prospectiva y la retrospectiva se fusionan en una narrativa de legitimación de la institución, obligada a reinventarse una y otra vez a la búsqueda de la transparencia, el diálogo y las responsabilidades compartidas, apelando a su reconocimiento como autoridad de referencia. La importancia de la transparencia en la comunicación, así como de la promoción del diálogo, no deja lugar a dudas en su explicitación discursiva. El subrayado (añadido) destaca los conceptos que apelan al campo semántico de la comunicación:³

<i>Targets</i>	<i>Initiatives</i>	<i>Success indicators</i>
1. Increase confidence in EFSA and the EU food safety system in general	Enhance EFSA's understanding of key "audience needs" and risk perception Expand EFSA's outreach in Member States through Advisory Forum / Focal Point networks and joint "communications initiatives"	Eurobarometer surveys on risk perception and analysis of results Awareness and confidence in EFSA's work assessed by target "audience research"
2. Increased coherence and relevance of "risk communications" messages across the EU	Further develop "communications networks" with European Commission and Member States including early warning "mechanisms and coordination of communications activities" Support development of "tailored messages to national audiences", facilitated by the national Focal Points	Coherence "in risk communication messages" measured through "media monitoring analysis" Relevance of "messages assessed by user/target audience research"

3 (EFSA, 2008: 33)

3. Enhanced “dialogue” with stakeholders	Further develop EFSA’s activities with stakeholders Continue “dialogue with stakeholders” on EFSA priorities, work programmes and schedules	Number of “consultations” with stakeholders Regular review of stakeholder activities
--	--	---

Es en el mensaje institucional donde la voz de la EFSA aflora en una de sus narrativas más representativas, tratando de influir deliberadamente en su entorno más amplio.

In this connection, the idea is sometimes expressed as “institutional voice”. Advertising and marketing consultants recommend that organizations find and express their voices in strong institutional messages: condensed narratives that convey the meaning and value they wish an audience to associate with their organizations (LAMMERS, 2011: 166).

Por otra parte, el *Technical Report* (EFSA, 2014) concluye el balance de los cinco años de existencia de la red de *focal points* en estos términos: «The review concluded that the Focal Point Network is a strong and operational network, meeting the overall objective to strengthen cooperation and networking between EFSA and Member States» (EFSA, 2014: 15).

Las relaciones con y entre los diferentes miembros institucionales nacionales, *focal points*, ilustran cómo se integra la complejidad en el funcionamiento de la EFSA. Se apela tanto a la cooperación científica y al intercambio de información como a explotar las capacidades tecnológicas para mejorar las prácticas de trabajo. El informe técnico subraya las necesidades de coordinación y las potencialidades de las TIC, augurando un futuro repleto de mejores expectativas donde la comunicación juega un rol destacado (subrayado añadido):

Considering the current state-of-play of the ongoing Focal Point review process and the work carried out by Focal Points in 2013, including the experience gathered over the past six years, the Focal Point priorities for 2014 are:

1. Continue to improve the quality of the «exchange of scientific information», in particular via the «Information Exchange Platform and email», while exploring other possible «communication tools»;

[...]

3. Continue to promote EFSA's database of external scientific experts, namely by stimulating the application of new scientific experts (in conferences, «websites», etc.) and the use of the «database» as a cooperation tool at national level;
 4. Continue to expand the national «networks for information exchange» in order to aim covering, as far as possible, all EFSA's remit;
 5. Maintain and further develop Focal Point and national *websites*, along with other *communication activities*, in cooperation with the Advisory Forum *Communications Working Group* members, in order to continue increasing EFSA's and the Competent Authority's' scientific *visibility*;
 6. Contribute to optimise «the information flow» between Advisory Forum members and national representatives in EFSA's Scientific Networks, assuming a coordinating role of such *information flow*;
- [...]
8. Support the *promotion* of the 2014 call for EFSA's Scientific Committee and Panels.
- (EFSA, 2014: 15)

La responsabilidad de gestionar la transformación de las prácticas de trabajo entre los expertos y cómo deciden organizarse entre ellos incorpora los beneficios de las nuevas formas y opciones de comunicación (véase el análisis sobre los *focal points* en EFSA, 2014: 16-23). Y, entre las debilidades detectadas merece la pena poner atención en las siguientes (subrayado añadido):

Indirectly linked to the Focal Point Network:

10. Nature/type of requests - some «information requests» put out to the network are considered by FPs not sufficiently clear (sometimes too specific, others not specific enough) and therefore difficult to understand/address [...].
11. «Communication channels» - there seems to be regular «duplication/overlapping of information» in the communication channels between FPs and other networks, and as well within EFSA and between EFSA and other EU Agencies and the EC [...]

(EFSA, 2014: 21).

Desde una lógica comunicativa en transformación, el análisis de cómo las autoridades alimentarias conciben, inscriben e integran los canales de información con las organizaciones colaboradoras o con los con-

sumidores ofrece muchas pistas, tanto sobre las barreras como sobre los retos y oportunidades en juego, ya sea para las instituciones, como para los consumidores y/o ciudadanos. Los procesos organizativos contribuyen a configurar las agendas institucionales, los temas prioritarios y las formas de trabajo, a la vez que inscriben a la institución en un marco narrativo y discursivo coherente, dotado de sentido (COOREN Y ROBICHAUD, 2010).

En la construcción del sentido ante las demandas de los consumidores a través de las redes sociales, las organizaciones receptoras, delegadas de la EFSA, pasan a la acción tratando de organizar una respuesta coincidente y coherente.

*El proyecto FoodRisC:
¿Hacia la integración organizativa de las redes sociales?*

En el proyecto *FoodRisC* (BARNETT *et alii*, 2011) se analizaron las posibilidades (participación e interacción), las dudas (confianza y credibilidad) y los retos (neutralizar información malintencionada, monitorizar los resultados) que plantean los *social media* para la comunicación alimentaria (RUTSAERT *et alii*, 2012).

En el ámbito organizacional, se identificaron las barreras y oportunidades que encuentran los consumidores para buscar y conseguir información sobre riesgos y beneficios alimentarios por parte de las agencias oficiales y otras organizaciones *farm to fork*.

Entender cómo estas organizaciones se comunican con los consumidores puede contribuir no solo a mejorar los servicios de atención al público en lo que al uso instrumental de la comunicación se refiere, sino que también aporta información sobre los fundamentos de las propias organizaciones entendidas como proceso comunicativo, como entidades de naturaleza propia en permanente discusión constitutiva.

A partir de 48 entrevistas a profesionales de 31 organizaciones en nueve países de la UE (Alemania, Bélgica, España, Holanda, Irlanda, Italia, Letonia, Portugal y el Reino Unido) se analizó la información que ofrecen las organizaciones, la que reclaman los consumidores y los procesos y canales utilizados por ambos para comunicarse entre ellos.

Las preguntas principales de las entrevistas fueron: ¿qué información buscan los consumidores?; ¿qué información encuentran disponible?; ¿cuáles son los canales y procedimientos que usan los consumidores para

buscar información en las fuentes? y, finalmente, ¿qué comunicación se establece en casos de crisis? Algunas de las respuestas se incluyen en este capítulo como citas textuales, con las respectivas referencias entre paréntesis que indican el país y el número de la entrevista.⁴

Los participantes coincidieron en su mayoría al manifestar que utilizan una gran variedad de canales para difundir y recibir información sobre seguridad y calidad alimentaria, nutrición, salud y otros temas sobre el sector. En este sentido se refirieron indistintamente a los medios tradicionales (publicidad e informaciones en prensa, radio y televisión; correo ordinario, folletos, conferencias), a los medios *online* (correo electrónico y formularios en webs) y a los *social media* o Web 2.0. Los canales más utilizados son, por una parte, el teléfono, el email y las webs y, por otra parte, los *social media*. La comunicación alimentaria *farm to fork* entre organizaciones y consumidores se desplaza progresivamente *farm to blog*, hacia el entorno 2.0: «I suppose traditionally, it would have been by telephone, by letter, that would I suppose have migrated more and more towards email....we still get queries by email, but I'd say that more and more we are getting them via social media....» (IE7).

La gran mayoría de organizaciones utilizan ya los *social media* en mayor o menor medida y muchas de ellas lo hacen activamente, no solo para difundir información sino también para recibir y responder las preguntas y comentarios de los consumidores. Aunque siguen pensando en los *social media* como herramientas de comunicación, más que como instrumentos para transformar las prioridades organizacionales o la filosofía de la propia institución, también la mayoría de organizaciones muestra un fuerte compromiso de atención a los consumidores, incluso cuando no tienen asignada la comunicación con el público como una de sus competencias principales. Pero esta voluntad choca con dificultades económicas y, en ocasiones, con la falta de especialización en comunicación y gestión de los *social media*: «In theory, it is only the media [with whom the organization communicates]; the organization does not have a formal role for the general public. In practice, this works somewhat different, of course [...] we are not designed to answer questions from many individuals who call; we cannot handle that» (NL4).

4 (IE, Irlanda; ES, España; IT, Italia; NL, Holanda).

Pese a todo, muchas organizaciones se muestran hábiles en el entorno 2.0 y aprovechan las oportunidades para mejorar estratégicamente, además de explotar posibilidades de los *social media* como su alcance, rapidez y capacidad de interacción, especialmente valoradas en momentos de crisis:

Managing a crisis goes way beyond the communication office; communication, when understood globally, forms part of the management strategy of any organization, it filters down through all levels. We are the tip of the iceberg, but in a departmental meeting every Monday we discuss communication strategies for when there is a crisis like the one that has just happened [EHEC] (ES4).

La forma en que las organizaciones gestionan las preguntas de los consumidores va en la línea de los hábitos comunicativos de la sociedad en general aunque existen todavía algunos miedos, como que la comunicación vía *social media* sea incontrolable cuando un mensaje con información errónea y/o incompleta se convierta en viral.

Aunque en poco tiempo ha habido grandes y rápidos avances, algunos entrevistados manifiestan que tienen la sensación de que nos encontramos aún en el inicio de una transformación mediática de alcance desconocido y de expectativas prometedoras. Según afirman, este cambio de paradigma en cómo la sociedad se comunica lleva inevitablemente asociado un cambio en las formas de organización y de trabajo en el campo de la comunicación alimentaria:

I have experienced the entire technological revolution. When I started in 1985 the first releases were sent by telex... When the Internet appeared it was a revolution, for communicators it is the great discovery of the modern age; it connects the whole world in a click. But this brings with it a certain element of servitude and in the case of food crises it can pose risks when you try to transfer information quickly as it must be very carefully checked. The problem is that with the immediacy of social networks people do not wait 24 hours [...] of course, in any type of crisis it is better to say 'I don't know' than to say nothing (ES4).

Los consumidores son cada vez más capaces de autoorganizarse y cuentan con nuevas fórmulas de gestión que no requieren de una organización formalmente estructurada. También encuentran sus propias formas y vías de expresar opiniones sobre productos y servicios, a la vez

que de reclamar responsabilidades. La transparencia no es ya una elección sino una obligación y quienes la gestionen correctamente ganarán ventaja.

It's a nice way; we are talking to people in a much nicer way. I think it's much softer and it's much gentler, and I think that people are a lot more receptive to it... on Facebook, we would put things up with nothing to do with food safety... our name is so strong, you know, it kind of sounds a bit scary, that actually through having a social media, we are showing people, do you know what, actually, we are not that scary, we are very nice people, we are normal people. You know we, it's putting us in a very different light (IE3).

Dado que muchas organizaciones no han tenido todavía la ocasión de utilizar los *social media* para afrontar situaciones de crisis es difícil anticipar cómo gestionar correctamente el tráfico de información que se genera en tales escenarios. Pero los entrevistados perciben que hay que hacer frente a un doble reto, especialmente en Twitter y en Facebook porque, por una parte, el público tiene grandes expectativas y siente la necesidad de obtener respuestas instantáneas y, por otra parte, porque los recursos humanos son limitados y se requiere tiempo y conocimiento para elaborar las respuestas correctas.

They are often complex technical queries and therefore it is not possible to answer in real time because a scientific evaluation is needed. We do not answer generically; we want the most competent person to have the necessary time make their evaluation, as we really do care a lot about the quality of the answer provided to the user (IT1).

La mayor presión temporal significa que los empleados tienen que trabajar más y más rápido. La rapidez es inherente a los *social media*, donde el flujo de información es constante (LOZANO, LORES, 2012). Además de hacer más trabajo en menos tiempo, cualquier organización dirigida al público debe mejorar su capacidad de reunir conocimiento de los consumidores de la forma más proactiva posible. Así se establecen procesos de *crowd-sourcing* y se crea valor:

A complementary view of responsiveness emphasises the capacity to listen facilitating an understanding of the audience and promoting new ways of engaging. Commitment to listening not only improves the government's ability to react but also enhances its role to create public value. This marks what Vigoda describes as a shift from administrative to collaborative responsiveness. Collaboration not only in terms of increasing direct interactions but also in terms of the government's ability to change behaviours and engage proactively (PANAGIOTOPOULOS *et alii*, 2013: 312-13).

En este sentido, se detectan disparidades relevantes entre países en cuanto a los niveles y velocidades de integración organizativa de las redes sociales. Valga el ejemplo de máximos de la *Food Standards Agency* británica para ilustrar que, entre el resto de organizaciones analizadas, decae sustancial y gradualmente la asunción elástica de esta responsabilidad.

Aún así, la mayoría de organizaciones comparten las principales dificultades con que se encuentran en el entorno 2.0: la falta de recursos económicos y humanos; la falta de conocimiento y experiencia en los *social media*; la presión que supone el tener que responder rápidamente aún cuando la respuesta necesita tiempo y conocimientos para ser elaborada; el temor a que comentarios en la red puedan crear pánico o malestar, y el hecho de que haya gente que no piense dos veces antes de decir algo. Estas barreras refuerzan en buena medida los resultados de análisis previos del proyecto *FoodRisC* sobre los *social media* (FARRÉ *et alii*, 2012; RUTSAERT *et alii*, 2012).

Las nuevas formas de comunicación transforman las lógicas organizativas. Los *social media* están integrados en el funcionamiento de las organizaciones y su carácter informal ha ido cobrando formalidad en entornos empresariales e institucionales, a partir de una política de aplicación práctica para su uso conveniente y efectivo. La comunicación formal e informal es clave en cualquier organización. La irrupción de las redes sociales se asoció en principio a un tipo de comunicación informal, interpersonal y horizontal, siendo evaluada por las lógicas organizativas como una potencial barrera. Sin embargo, el uso generalizado de estas nuevas formas de comunicación obliga a las organizaciones a considerarlas como un potencial canal efectivo para la gestión de la información y para su transformación organizacional en un futuro cada vez más cercano.

Aunque, pese a las potencialidades de inmediatez, ubicuidad y simultaneidad que ofrecen las redes sociales, las organizaciones complejas se encuentran con interferencias tan «mundanas» para el mero intercambio de información como las que cita el informe técnico sobre los *focal point*:

Approximately half of Focal Points have shared planned work and activities with other Member States and EFSA during the course of 2013, contributing to a more coordinated planning of risk assessment and data collection activities in the EU. The key reasons mentioned by Focal Points for not having shared information on planned activities were: (1) information was not available at national level; (2) information is already shared on national websites; (3) country has undergone organisational changes; (4) information is only for internal use; (5) information is in a format that is not possible to be shared (EFSA, 2014: 1).

Pese a todo, las organizaciones consideran que los canales que utilizan son suficientes, efectivos y seguros en términos de recursos invertidos y de acceso a la información de calidad que ofrecen. Así, a pesar de que la interacción con los consumidores no es una prioridad u objetivo para muchas de las organizaciones de seguridad alimentaria, intentan satisfacer a los consumidores y asumir la gestión de sus necesidades comunicativas. Gracias a las redes sociales se puede acceder directamente a ellos, al menos idealmente:

Social media tools offer the potential to enforce some of the key principles advocated for effective food risk and benefit as well as food crisis communication. There is no doubt that the rapid rise and extensive use of social media and social networking can provide an extension to traditional methods of communication. [...] The use of social media will not be the answer for all communication difficulties but there are domains like crisis communication and interaction with consumers where one cannot ignore its possible benefits anymore (RUTSAERT *et alii*, 2014: 92).

Discusión

La respuesta que hemos argumentado gira alrededor de la viabilidad de la EFSA. Los casos del plan estratégico, el informe técnico y el uso de los *social media* ilustran cómo la institución comunica y es comunicada. Tiene que ver, en primer lugar, con la centralidad de la comunicación en su retórica institucional. Podría afirmarse que la comunicación es un actor principal de la narrativa institucional y, por lo tanto, clave para entender el posicionamiento e identidad de la organización. En segundo lugar, los problemas de la comunicación se explican en sus propias acciones intraorganizativas y de relación con las audiencias, donde aparecen constitutivamente ligados a la imagen que quiere transmitir como institución. En último lugar, se argumenta que la forma de comunicar de la EFSA se engrana con la interpretación y la memoria de la institución que, en su corto período de existencia, es un buen ejemplo para la investigación estratégica de la comunicación organizacional.

En el recorrido por las prácticas organizativas de la Agencia se explicita una clara apuesta por profundizar en la comunicación tratando de resolver los problemas que genera. Se observa hasta qué punto el éxito de una organización compleja no puede obviar la importancia de

sus acciones organizacionales y cómo, en buena medida, la institución se constituye alrededor de la centralidad de la comunicación. Más allá de los problemas operativos, de la comunicación en minúsculas, instrumental (gestión organizativa de la información, básicamente organización de la comunicación), se atisban mayores retos asociados a la comunicación en mayúsculas, constitutiva (procesos definitorios de identidad y transformación institucional que implican valores propios de la comunicación organizacional).

La construcción de sentido de la EFSA se expresa en y a través de sus procesos organizativos, que se convierten en su propia razón de ser. En su mundo organizacional prevalece un espacio para la improvisación, para su re-programación ante lo imprevisto, lo inesperado, lo accidental. Su constitución responde a estas múltiples traducciones e interacciones (COOREN, ROBICHAUD, 2010: 173-74).

Los informes de asesoría o los programas marco de investigación lanzados por la Comisión Europea que priorizan temáticas sobre la transformación del ecosistema de comunicación y de las relaciones con los consumidores (véase el ejemplo de *FoodRisC*) constituyen una amplia base de datos relevante, en forma de *inputs*, para el proceso de toma de decisiones informadas. Estos proyectos también contribuyen a la construcción de sentido de la institución, más allá del necesario uso instrumental de la comunicación a que se refieren elaboradas *guidelines* de la propia EFSA.⁵

En suma, además de un aumento potencial de las audiencias a las cuales dirigirse nos encontramos también con un aumento extraordinario de las formas de comunicación. Al igual que el público objetivo se amplía —de las audiencias de los medios de comunicación a los ciudadanos y/o consumidores en particular—, también aumenta la tipología de mensajes, formatos y situaciones comunicacionales. Por activa o por pasiva, la institución de la seguridad alimentaria europea experimenta un desbordamiento comunicativo en pro de una transparencia y un diálogo que encajan con su carácter de autoridad polifónica.

Las prácticas organizativas sobre comunicación son clave para la proyección de la institución en la gestión de la información o en la relación con, y la atención hacia, los ciudadanos/consumidores; pero la comunicación atraviesa y engloba estas mismas prácticas.

5 <<http://www.efsa.europa.eu/en/corporate/doc/riskcommguidelines.pdf>> [Consultada el 11/2/2016].

Thus, at the organizational level, the institutional message communicates the core meaning of an organization to internal and external audiences. In addition, the institutional message is understood as aligning an organization's activities and image with rules established in its environment, quite consistent with the observations of institutional theory (LAMMERS, 2011: 167).

La gobernanza multinivel de una institución tan extremadamente compleja como la EFSA ofrece, en consecuencia, una alternativa al valorar prioritariamente el carácter constitutivo de la comunicación para con su identidad narrada, su *storytelling*. Existen distintos planos de análisis en los que los procesos de comunicación engloban significados polisémicos pero, en cualquier caso, claves en el día a día de las acciones organizativas de la EFSA, y retrospectivos para su interpretación, memoria, transformación y estrategia global como institución de referencia en la seguridad alimentaria.

En el plan estratégico se reconoce la polifonía reinante en los principios de la incertidumbre y el cambio como inherentes a su propia idiosincrasia. Esta fragilidad conlleva un hacerse constante de la institución con multiplicidad de formas de comunicación: ahí reside el giro desde su aparente fragilidad organizativa hacia su solidez institucional multivocal.

Conclusión

En la sociedad de la comunicación, evitar o resistirse a tratar con las dinámicas cambiantes no son buenas estrategias para interactuar, compartir conocimientos e innovar en lo organizativo.

En una polifonía discursiva donde el análisis de las múltiples relaciones emerge desde una visión constitutiva de la comunicación (BOUILLON, 2008), la EFSA trata de hacer oír su voz autorizada mediante mensajes institucionales y prácticas organizativas y discursivas. Su cultura organizacional se inscribe en un proceso de cambio con grandes implicaciones. El entorno comunicativo abraza desde la (re)configuración de la misión y el liderazgo institucional (véanse la adaptación hacia la transparencia, el diálogo, la apertura, etc.), hasta la flexibilidad distributiva, laxa en la coordinación interna (véanse las relaciones con los *focal points*), y las formas emergentes de relación (véanse los *social media*). En todos estos dilemas la organización trata de sumar puntos comunes, bajo una presión creciente,

a la búsqueda de una adaptación comunicativa ineludible a partir de los procesos organizativos y su transformación.

Está por ver si, con el paso del tiempo, la autoridad y el carisma de la EFSA se consolidan institucionalmente a través de sus prácticas organizativas y si cuenta con el reconocimiento *farm to fork*. Pero, en cualquier circunstancia, deberá recurrir a la comunicación organizacional para trazar el camino como institución de referencia frente a los dilemas y retos a superar.

Bibliografía

- BARNETT, Julie; MCCONNON, Áine; KENNEDY, Jean *et alii* (2011). «Development of strategies for effective Communications of food risks and benefits across Europe: Design and conceptual Framework of the FoodRisC project.» *BioMed Central Public Health*, 11(308): 1-19.
- BOUILLON, Jean-Luc (2008). «L'impensé communicationnel dans la coordination des activités socio-économiques. Les enjeux des approches communicationnelles des organisations.» *Sciences de la société*, 74: 65-83.
- COOREN, François; KUHN, Timothy; CORNELISSEN, Joep P.; CLARK, Timothy (2011). «Communication, organizing and organization: an overview and introduction to the special issue.» *Organization Studies*, 32(9): 1149-1170.
- COOREN, François; ROBICHAUD, Daniel (2010). «Les approches constitutives». En BONNEVILLE, Luc; GROSJEAN, Sylvie (eds.), *La communication organisationnelle. Approches, processus et enjeux*. Montréal: Chenelière education, 140-175.
- EFSA (2014) *Focal Point Activities 2013 supporting publication 2014*. [Consultado el 10/12/2016].
- EFSA (2008) *Strategic plan of the European Food Safety Authority for 2009-2013*. [Consultado el 10/12/2016].
- FARRÉ, Jordi; PRADES, Jordi; GONZALO, Juan L. (2013). «The mediatization of the food chain in networked times.» *Catalan Journal of Communication and Cultural Studies*, 5(2): 163-182.

- FARRÉ, Jordi; GONZALO, Juan L.; LORES, Mònica *et alii* (2012). «Comunicación de riesgos y seguridad alimentaria en la era 2.0.» *El profesional de la información*, 21(4): 381-384.
- GEPHART, Robert P.; VAN MAANEN, John; OBERLECHNER, Thomas (2009). «Organizations and risk in late modernity.» *Organization Studies*, 30(2-3): 141-155.
- HORLICK-JONES, Tom; FARRÉ, Jordi (2010) «On the communicative constitution of risk objects in mediated times.» *Catalan Journal of Communication and Cultural Studies*, 2(2): 131-143.
- LAMMERS, John C. (2011) «How Institutions Communicate: Institutional Messages, Institutional Logics, and Organizational Communication.» *Management Communication Quarterly*, 25(1): 154-182.
- LOEBER, Anne; HAJER, Maarten; LEVIDOW, Less (2011). «Agro-food crisis: Institutional and discursive changes in the food scares era.» *Science as Culture*, 20(2): 147-155.
- LOZANO, Natàlia; LORES, Mònica, (2012) «La gestió comunicativa de la seguretat alimentària a la Unió Europea: l'ús institucional dels mitjans de comunicació social.» *Periodística*, 14: 59-72.
- PANAGIOTOPOULOS, Panos; BARNETT, Julie; BROOKS, Laurence (2013) «Social media and government responsiveness: the case of the UK Food Standards Agency.» En: IFIP 8.5-12th *Conference on Electronic Government* (eGov 2013). [Consultada el 10/12/2016].
- RUTSAERT, PIETER; REGAN, ÁINE; PIENIAK, ZUZANNA *et alii* (2012). «The use of social media in food risk and benefit communication.» *Trends in Food Science & Technology*, 30: 84-91.
- RUTSAERT, Pieter; PIENIAK, Zuzanna; REGAN, Áine *et alii* (2014). «Social media as a useful tool in food risk and benefit communication? A strategic orientation approach.» *Food Policy*, 46: 84-93.