

**Colecc. LR Beltrán  
PP-AI-156**

# **Comunicación Educativa e Información Pública sobre Desastres en América Latina Notas para Reflexionar**

**Luis Ramiro Beltrán S.**



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

2005  
**60**

1945

# **Comunicación Educativa e Información Pública sobre Desastres en América Latina: Notas para Reflexionar**



**Luis Ramiro Beltrán S.**

Documento de trabajo presentado por su autor en la Reunión Técnica Regional “Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres”, que tuvo lugar en Antigua (Guatemala) del 24 al 26 de agosto del 2004, promovida y realizada por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD - ONU), La Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

# Índice

<b>Mensaje del Director General de la UNESCO,</b> Koïchiro Matsuura, con motivo del Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, 12 de octubre de 2005	<b>V</b>
<b>Presentación</b>	
Comunicación e Información: Prioridad entre las acciones de Prevención de Riesgos ante los Desastres, Alejandro Alfonzo	<b>VII</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>I. LA LUCHA CONTRA EL DEVASTADOR FLAGELO</b>	<b>3</b>
Crece Abrumadoramente la Incidencia Letal	<b>3</b>
El Primer Paso en 1990: Hacia la Reducción	<b>6</b>
Yokohama 1994: Golpe de Timón por la Prevención	<b>6</b>
Bajo tal Espíritu de Perfeccionamiento, la Conferencia hizo luego apuntes críticos como éstos.	<b>7</b>
Década Siniestra, Fatídico Año	<b>8</b>
San José 1999: También Pro Prevención	<b>9</b>
Segunda Evaluación y Ajuste Estratégico	<b>10</b>
Nuevo Siglo, Otra Estrategia	<b>11</b>
Conferencia Hemisférica de 2001	<b>12</b>
Convivir para no Morir	<b>13</b>
¿De Círculo Vicioso a Círculo Virtuoso?	<b>14</b>
Kobe: Reto a la Concreción	<b>16</b>
<b>II. LA PREVENCIÓN: ¿DE CLAVE A ACCESORIO?</b>	<b>19</b>
Divergentes Definiciones	<b>19</b>
Los Adeptos de la Prevención en la Región	<b>23</b>
Lección y Cavilación	<b>27</b>
<b>III. POR "UNA CULTURA DE PREVENCIÓN"</b>	<b>29</b>
<b>IV. ¿QUÉ ES UNA "CULTURA DE PREVENCIÓN"?</b>	<b>33</b>
Una Ardua Misión	<b>34</b>
Victoria en Lontananza	<b>35</b>
<b>V. LA COMUNICACIÓN SOBRE DESASTRES</b>	<b>37</b>
La Persuasión y su Agente	<b>37</b>

Funciones de la Comunicación en la	
Reducción de Desastres	38
Información Pública	40
Comunicación Educativa	41
Acción Combinada	42
(Cuadro Funciones de Comunicación e Información sobre Desastres)	43
Una Visión de Expertos Latinoamericanos	44
<b>VI. COMUNICACIÓN PARA UNA "CULTURA DE PREVENCIÓN"</b>	<b>49</b>
Sin Prevención no hay Reducción	50
Un Gran Desafío	52
Compromisos de los Comunicadores	53
Tres Claves de Construcción	54
Artífices Mayores en Vista	56
<b>VII. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMUNICACIÓN</b>	<b>59</b>
El Modelo del Proceso "P"	60
Instrumentos de Planificación	60
(Cuadro Régimen de Planeamiento Estratégico de Comunicación)	61
Planificar la Comunicación sobre Desastres	63
(Cuadro Comparación de Características entre Instrumentos de Planificación)	64
Hay Convicción, Falta la Acción	65
<b>VIII. APUNTES PARA LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS</b>	<b>71</b>
Sobre Desastres	72
Sobre Comunicación	77
Sugestiones sobre Puntos Clave	80
Objetivos	80
Público	83
Medios	85
Ni Conejos ni Palomas	88
<b>Bibliografía</b>	<b>89</b>
<b>Anexo</b>	<b>109</b>

## **Mensaje del Director General de la UNESCO, Koïchiro Matsuura, con motivo del Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, 12 de octubre de 2005**

Los desastres naturales van en aumento, tanto en lo que respecta a su frecuencia y complejidad como a su alcance y capacidad destructiva. En fechas recientes han azotado por igual a países desarrollados y en desarrollo, dejando una secuela de muerte, sufrimiento, destrucción y destrozos en gran escala. En los diez últimos meses, el mundo ha experimentado varios desastres naturales de gran magnitud: los huracanes Katrina y Rita; el seísmo y tsunami del Océano Índico; las inundaciones y los incendios forestales en Europa, India y China; y la sequía en África. Las imágenes de estas catástrofes nos han conmovido a todos y permanecerán por largo tiempo en nuestra memoria.

A causa de estos y otros desastres naturales, miles de personas han perecido y muchas más están profundamente traumatizadas por fenómenos que apenas alcanzan a entender y ante los cuales se encuentran inermes. Desde luego, las autoridades nacionales y la comunidad internacional deben seguir proporcionando el apoyo práctico que necesitan estas comunidades damnificadas. Al mismo tiempo, es importante que aprendamos rápidamente las lecciones que sirvan para ayudar a las personas, las familias, las comunidades y las sociedades en general a prepararse mejor para hacer frente a otros desastres, tanto a los que provocan las fuerzas de la naturaleza como a los que tienen un origen distinto.

Debemos fomentar una cultura de reducción de desastres, haciendo hincapié en la prevención en vez de limitarnos a reaccionar con posterioridad al suceso. La sabiduría retrospectiva llega demasiado tarde; la sabiduría preventiva puede salvar miles de vidas.

El Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales nos ofrece una oportunidad para reflexionar e innovar. Debemos examinar las tragedias que hemos vivido y los éxitos que hemos

## VI

alcanzado y, al mismo tiempo, reafirmar nuestro compromiso de construir un mundo más seguro. Es preciso fomentar una comprensión más cabal de los desastres naturales: dónde y cuándo pueden ocurrir, y qué intensidad pueden alcanzar. Debemos mejorar los sistemas de detección temprana y utilizar más eficazmente las tecnologías de la comunicación, con el fin de alertar acerca de los desastres que se avecinan. Debemos ser mucho más cuidadosos con la protección de la tierra, los recursos naturales y el patrimonio cultural. Debemos movilizar el conocimiento científico y las capacidades tecnológicas para reforzar las medidas destinadas a mitigar los desastres. Debemos promover y aplicar principios de ingeniería y construcción que refuercen la seguridad. Y debemos fomentar la educación y sensibilizar a la población acerca de la reducción de los desastres naturales.

La UNESCO se ha comprometido a participar activamente en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, que se aprobó en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Japón, en enero de 2005. En dicho Marco de Acción se hizo gran hincapié en el aumento de la capacidad de resistencia ante los desastres y la UNESCO tiene el propósito de dar prioridad a este ámbito en los próximos años, mediante sus programas de ciencia, ingeniería, educación y cultura. La UNESCO tratará de ayudar a las comunidades vulnerables para que adquieran mayor conciencia de los peligros que afrontan y aumenten su capacidad de reducir eficazmente los desastres.

En este Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales 2005, exhorto a que redoblemos nuestros esfuerzos para instaurar una cultura de reducción de desastres en el mundo entero.

## VII

### Presentación

#### **Comunicación e Información: Prioridad entre las Acciones de Prevención de Riesgos ante los Desastres**

**Alejandro Alfonzo<sup>1</sup>**

La UNESCO, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU), la Federación Internacional de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), con la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) acordaron llevar a cabo del 24 al 26 de agosto del 2004 en Antigua (Guatemala) la Reunión Técnica Regional **Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres**.

Esta iniciativa se basó en los mandatos que han recibido dichas instituciones de sus Estados Miembros y asociadas para trabajar y tomar acciones para contribuir desde los ámbitos de sus especializaciones y áreas de competencia a la reducción de los riesgos y daños ante la ocurrencia de los desastres. Todas estas agencias han promovido y ejecutado programas dando especial prioridad a la prevención.

En esta oportunidad a tales motivaciones se sumaron dos factores. El primero, la prevista realización, en enero del 2005, de la II Conferencia Mundial de Reducción de Desastres (CMRD) en la ciudad de Kobe (Japón), evento que se convertía - como en efecto lo fue - en un receptor muy calificado de recomendaciones e informaciones relativas a prevención de riesgos y otros temas vinculados a los desastres.

<sup>1</sup>Consejero de Comunicación e Información de la UNESCO para América Latina, Sede San José.

## VIII

---

El segundo, la preocupación compartida por los organizadores de que el trabajo desarrollado durante los últimos años en las áreas de comunicación e información pública en América Latina demanda una redefinición clara, de base y de manera más certera y efectiva de los programas, proyectos y tareas dirigido a la prevención y reducción de los daños causados por los desastres. Punto que luego quedó como una de las conclusiones del Informe Final del encuentro en Antigua. En efecto, en ese texto se dice: “En la base de estos planteamientos debe estar la consideración de la comunicación como una actividad transversal que no se debe limitar a la sola presencia y uso de los medios de comunicación social tanto tradicionales (prensa, radio, televisión, video, cine, teatro) como los modernos de soporte electrónico. Es necesario dar a la comunicación su verdadera dimensión cultural, social, económica, política y técnica como fenómeno esencialmente humano y complejo que se vale de muchos medios, sistemas, mecanismos y significados así como de lenguajes y símbolos”.

Cuando se habla de desastres no nos referimos sencillamente a manifestaciones espectaculares de las fuerzas de la naturaleza. “Todos los años hay miles de terremotos grandes y pequeños, y decenas de tormenta , huracanes, tifones, erupcione volcánicas y otra serie de fenómenos violentos que en su mayoría no hacen más que traducirse en datos estadístico en los archivos”.

Sin embargo, cuando estos sucesos causan muertes, destrucción de infraestructura y propiedades, y paralizan la actividad cotidiana en la zonas y países donde ocurren, se transforman en desastres que afecta seriamente los procesos de desarrollo y son el origen de serios desajustes socioeconómicos con pérdidas directas e indirectas no cuantificables y de fuerte impacto en la sociedad, y profundizando problemáticas ya de por si muy críticas como la pobreza, enfermedad , degradación ambiental y migraciones.

Como han observado algunos expertos, la marginalidad económica y las frágiles condiciones de empleo y salud constituyen componentes importantes de una vulnerabilidad social aguda.

## IX

Frente al riesgo y amenaza de la vida cotidiana y la necesidad de invertir energía, tiempo y los escasos recursos disponibles en la lucha para sobrevivir diariamente, existen poca atención y posibilidades para preocuparse por la prevención o mitigación de los desastres.

En el 2003, aproximadamente 700 desastres cobraron la vida de más de 50.000 personas - casi cinco veces más que el año anterior donde fueron 11.000. Por otro lado, las pérdidas económicas ascendieron a más de \$60 billones (mientras que en el 2002 alcanzaron \$55 billones) y son los países en vías de desarrollo quienes resultan más afectados con pérdidas que ascienden a cifras hasta cinco veces mayores que su Producto Interno Bruto. Estas pérdidas superan, en muchos casos, años de ardua labor para lograr el desarrollo económico que tan desesperadamente necesitan.

En América Latina y el Caribe, durante las tres décadas pasadas, los desastres han afectado a más de 150 millones de personas de las cuáles más de 100.000 han muerto y más de 12 millones han sido víctimas directas de estos fenómenos. La CEPAL estima que los daños ocasionados por los desastres en la región han alcanzado los \$20 millones, han cobrado la vida de 45.000 personas y han afectado a 40 millones de personas en los últimos 10 años<sup>2</sup>.

El destructivo impacto del tsunami que el pasado 26 de diciembre del 2004 descargó su furia en Asia Meridional para acabar con la vida de unas 300.000 personas, motivó la advertencia de la doctora **Laura Kong**, directora del Centro Internacional de Información sobre Tsunamis - con sede en Hawai - quien señaló que “si en la región hubiera existido un sistema de alerta temprana, probablemente el balance no habría sido tan terrible”. La científica complementó su aguda observación apuntando que “Un sistema de alerta de este tipo supone que los destinatarios del aviso de alarma

<sup>2</sup> Datos y conclusiones tomados del Informe Final Reunión Técnica Regional “Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres”, celebrada en Antigua (Guatemala) del 24 al 26 de agosto del 2004.

## X

sepan exactamente lo que tienen que hacer de inmediato y actúen para que la población costera se ponga a salvo. Para ello, basta con internarse un kilómetro tierra adentro o refugiarse en terrenos situados a más de 10 metros de altitud. Hacer esto puede llevar diez minutos, incluso menos. Si hubiera existido un sistema de alerta semejante muchas personas habrían podido escapar al desastre”<sup>3</sup>.

La reunión de Antigua (Guatemala) hizo varios e importantes aportes al estudio y debate sobre el papel que la comunicación y de la información deben jugar tanto en la prevención de riesgos como en el manejo de las situaciones durante e inmediatamente después de ocurrir el desastre. De estos resultados destacan el **Informe final**<sup>4</sup> ya señalado y el documento de trabajo del encuentro preparado y presentado por el doctor **Luis Ramiro Beltrán** el cuál lleva como título Comunicación Educativa e Información Pública sobre Desastres en América Latina: Notas para Reflexionar y que constituye el objeto de esta publicación que hace la UNESCO y de cuya presentación con legítimo orgullo y satisfacción se ocupa esta nota.

El doctor **Beltrán** realiza un excelente análisis de la actuación y reacciones de la comunidad internacional ante los desastres, elabora con espíritu crítico un diagnóstico que da cuenta de lo actuado en gestiones de prevención y finalmente con gran precisión expone un conjunto de ideas, conceptos y recomendaciones sobre las tareas pendientes en materia de comunicación para una cultura de la prevención así como de las funciones de la comunicación en la reducción de desastres. Beltrán concluye con un importante y pertinente planteamiento de lineamientos estratégicos.

Por otra parte, el autor hace definiciones que se constituyen en claves para captar en toda su extensión la vinculación entre

<sup>3</sup> Entrevista realizada por **Peters Coles**. [www.unesco.org/tsunami](http://www.unesco.org/tsunami). 29 de Marzo del 2005.

<sup>4</sup> Que figura como anexo en esta publicación.

## XI

comunicación y prevención, lo que además desmonta la visión reduccionista que algunas veces se suele tener de la comunicación, por ejemplo cuando se usa como soporte a los programas de desarrollo. Como el mismo Luís Ramiro advierte en otros de sus trabajos, “la comunicación es la herramienta crucial para hacer posible la materialización de la cultura de prevención, en virtud de su poderío pedagógico, de su capacidad para educar en el sentido de moldear multitudinariamente conductas propicias al bien social. Más allá de dar noticia de hechos y opiniones y de difundir conocimientos, la comunicación inspira actitudes y enseña prácticas”<sup>5</sup>.

Con alta precisión Beltrán distingue entre **fuerza** y **razón** como determinantes del comportamiento humano. En el primer caso, dice **Luis Ramiro Beltrán**, la coerción impone conductas a las personas, las obliga a pensar, sentir y obrar de ciertas maneras. En el segundo caso, la persuasión genera las conductas valiéndose no de la coacción ni de la manipulación sino de la inspiración, la motivación y la seducción para propiciar convicciones, inducir inclinaciones y provocar acciones, concluye el maestro Beltrán. Adicionalmente a una acción pedagógica hay en esta afirmación una clara vocación y convicción democráticas, la democracia entendida -en expresión de Juan Pablo II- “no solamente como un sistema político, sino también como mentalidad y comportamiento”<sup>6</sup> opuesta en consecuencia, a toda conducta e intención autoritaria y vertical en el uso de la comunicación y también del poder.

Al abordar las funciones principales que debe desempeñar la comunicación sobre desastres, **Luís Ramiro**, apunta la **informativa** y la **formativa**. La primera entendida como la provisión de datos, la relación de hechos y la facilitación de nexos

<sup>5</sup> **Luis Ramiro Beltrán**. “Comunicación: La Herramienta Crucial para la Reducción de Desastres”. Managua y Baltimore: Universidad John Hopkins - Centro para Programas de Comunicación - Taller Centroamericano de Planeamiento.

<sup>6</sup> Memoria e Identidad. Editorial Planeta. Pág. 159. México. Febrero de 2005.

## XII

y contactos. La función formativa consiste esencialmente de persuadir - no coactiva ni manipulativamente - a las personas para que adopten determinadas conductas. La comunicación social - añade **Luis Ramiro Beltrán**<sup>7</sup> - puede desempeñar en relación con los desastres naturales importantes funciones caracterizadas por una poderosa virtud vinculante. Ella tiende a servir, en efecto, como agente de enlace entre expertos y autoridades y entre ambos y la población.

De ahí proviene - prosigue Beltrán - la identificación de dos áreas mayores, o rubros principales, de actividad en este campo: la **información pública** y la **comunicación educativa**. Al trabajar ambos conceptos los presenta de la siguiente manera:

La **comunicación educativa** es la enseñanza - aprendizaje de conocimientos, actitudes y prácticas apropiadas para contribuir a la reducción de riesgos de desastres evitando - si posible - la incidencia de éstos, mitigando los efectos de los que se produzcan y aminorando, si no pudiera eliminarse, la vulnerabilidad a ellos.

La **información pública** es, por una parte, la divulgación clara, prudente y oportuna de datos correctos sobre la incidencia, el desarrollo y las consecuencias de desastres a fin de instar y ayudar a la población a comportarse protectivamente respecto de ellos y, por otra parte, es favorecer los nexos operativos entre funcionarios especializados en desastres, autoridades políticas y técnicas y periodistas y de contactos para entendimiento de todos ellos con la colectividad susceptible de resultar víctima de esos desastres.

Pero bien advierte Beltrán, la información pública no debe ser confundida con la información publicitaria ni de relaciones públicas ni, mucho menos, con la característica de la propaganda. Tampoco se la debe confundir con la información técnico-científica ni con la administrativa operacional.

<sup>7</sup> Beltrán, Luis Ramiro. Ob. Cit. Pág. 4.

### XIII

Observa en su texto **Luis Ramiro Beltrán** que a lo largo de los últimos tres quinquenios y pese a muy buenas intenciones y a no pocos esfuerzos desplegados en ese lapso, los desastres naturales siguen creciendo en número y en nocividad en muchos países del mundo. Y a reglón seguido hace tres agudas observaciones y una pertinente crítica: **primera**: Se sabe claramente que no pocos de esas calamidades se deben más bien a fallas del comportamiento humano; **segunda**, que se ha comprobado dramáticamente la onerosa ineficacia de la manera puramente reactiva de enfrentarlos improvisando acciones después de que ya ocurrieron; y, **tercera**, que en reemplazo de tan negativa práctica, se propuso reiteradamente - cuando menos desde Yokohama en 1994 - y se acordó formalmente, actuar en todo lo posible antes de que los desastres ocurran; pero todavía no hay evidencias convincentes de que se esté pasando sustantivamente del dicho al hecho, por tanto “tendría que insistirse en que para lograr la reducción de los desastres habría que luchar ahora a fondo blandiendo principal y efectivamente el arma estratégica de la prevención” concluye Beltrán.

En esta línea de anticipación y de acciones preventivas ha insistido la UNESCO, en especial luego del tsunami ocurrido en el océano Índico en diciembre del 2004 y cuyas consecuencias fueron terribles. En efecto, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI) trabaja con varios de los países afectados para evaluar sus necesidades con vistas a establecer sistemas nacionales efectivos y duraderos de alerta contra los tsunamis y de mitigación de sus efectos.

Precisamente antes estos embates de los desastres y sus terribles consecuencias, el Director General de la UNESCO, **Koïchiro Matsuura** ha advertido sobre la importancia de aprender “rápidamente las lecciones que sirvan para ayudar a las personas, las familias, las comunidades y las sociedades en general a prepararse mejor para hacer frente a otros desastres, tanto a los que

## XIV

provocan las fuerzas de la naturaleza como a los que tienen un origen distinto”<sup>8</sup>.

Por otra parte, la UNESCO ha recurriendo a su larga experiencia en materia de atenuación de las consecuencias de los tsunamis para establecer un Sistema de Alerta Temprana en el Océano Índico, que representará una primera etapa hacia un sistema de alerta mundial. Esto no sólo supone una cooperación en el ámbito científico, sino también la creación de capacidades en cada país para conseguir que los mensajes más importantes en materia de prevención y los avisos de alerta lleguen a las comunidades en situación de riesgo. En este contexto, la UNESCO presta una atención especial a la elaboración de material de educación y sensibilización adaptado a las circunstancias locales, así como a la rehabilitación de los medios de comunicación comunitarios.

Este espacio es propicio para reconocer una vez más a los representantes para América Latina de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU), de la Federación Internacional de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y a las autoridades del gobierno de Guatemala por todo el entusiasmo que pusieron, junto con la UNESCO, en la realización de la Reunión Técnica Regional **Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres**. De igual forma, fueron valiosos, oportunos y atinados los aportes intelectuales que hicieron tanto los organizadores de como los participantes en este encuentro de Antigua.

San José, Costa Rica, Octubre del 2005.

---

<sup>8</sup> Mensaje del Director General de la UNESCO con ocasión del Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, 12 de octubre del 2005.

## Introducción

Me es grato participar de este encuentro profesional atendiendo la amable invitación de sus patrocinadores: la UNESCO, la EIRD, la OPS/OMS y la Federación Internacional de la Cruz Roja. Felicito a estos prestigiosos organismos internacionales por actuar en concertación para propiciar así el empleo estratégico de la comunicación en Latinoamérica en relación con los desastres que la damnifican, enlutan y aterran crecientemente.

Agradezco a la UNESCO por brindarme la oportunidad de hacer un aporte a la reflexión sobre la misión de la comunicación educativa y la información pública en la lucha contra estos fenómenos. Veo en ello una confirmación de su reconocida mística de servicio al desarrollo nacional y una evidencia más de su compromiso con la preocupación por los desastres. Comparte éste, en plausible alianza, con las instituciones de la ONU especializadas en salud y en desastres - ambas responsables por la creación del Centro Regional de Información para Desastres (CRID) - así como con la antigua agrupación mundial humanitaria. Es una feliz conjugación de esfuerzos y recursos que ojalá se mantenga, robustezca y perfeccione.

Lo que se me encomendó fue brindar, como punto de partida para la presente reunión, sugerencias básicas para facilitar la reflexión colectiva conducente a la formulación de lineamientos para una Estrategia Latinoamericana de Comunicación Educativa e Información Pública sobre Desastres. Me empeñé en cumplir tal encomienda en la mejor forma posible salvando algunas carencias de literatura pertinente y sustentando la proposición con una reseña de antecedentes y proyecciones conceptuales y operativas.

Así este texto - luego de una breve presentación de cifras sobre el abrumador aumento de los desastres - comienza por el relato de la perseverante labor de la ONU en la materia desde el

establecimiento, en 1990, del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres hasta las previsiones para la Segunda Conferencia Mundial sobre la materia a realizarse en Kobe, Japón, en enero del 2005. Tres capítulos se ocupan luego de la prevención como herramienta axial para la reducción de los desastres. Los dos siguientes se centran en la comunicación sobre desastres, dando énfasis a la alta instrumentalidad de ella para la prevención.

El penúltimo capítulo hace un repaso de una destacada metodología de la planificación estratégica de la comunicación que es ventajosamente aplicable a la que se ocupa de los desastres. Y en el capítulo final se presentan los requeridos apuntes para estimular en esta reunión la reflexión conducente a la formulación de la estrategia regional apetecida. Una amplia bibliografía acompaña al ensayo.

Surgió del ejercicio esta convicción cardinal: sin prevención no hay reducción y sin comunicación no hay prevención.

**Luis Ramiro Beltrán**

## **I. LA LUCHA CONTRA EL DEVASTADOR FLAGELO**

La tierra ha venido sufriendo el asedio aterrador de los desastres naturales desde tiempo inmemorial. Salvo muy raras excepciones, los países han aguantado ese terrible hostigamiento con la pasividad determinada por la sensación de impotencia que lleva a la resignación. La ignorancia que alberga al pensamiento mágico y la religiosidad que prohija al providencialismo produjeron en la gente por siglos una actitud de resignación fatalista ante la tragedia. Se acostumbró ella a entenderla como expresión de la voluntad divina o como ineluctable designio del destino.

De ahí proviene en grado considerable el hecho de que aún hoy tienda a prevalecer entre las instituciones conductoras de las sociedades el hábito de actuar solamente después de que los desastres han ocurrido. Percatarse de que resulta posible hacer algo antes a fin de siquiera atenuar y aliviar los efectos de esos desastres es algo muy reciente y está poco generalizado aún. Y el pasar en la práctica de la reacción socorrista improvisada a la acción previsora planificada es algo aún no universalizado, un cambio de conducta colectiva que parece de difícil y morosa obtención. Lamentablemente, pues, esa pasividad asistencialista que lleva a obrar sólo improvisada y auxiliatoriamente predomina todavía en grado considerable.

### **Crece Abrumadoramente la Incidencia Letal**

A lo largo del último tercio del Siglo XX el mundo sufrió un aumento muy grande y muy grave de desastres naturales; en América Latina algo más de 150 millones de personas fueron afectadas por ellos en tal período y cuando menos 100.000 perdieron la vida.

Específicamente entre 1980 y 2000 - según recientes informes de Naciones Unidas y de la Cruz Roja Internacional - numerosos terremotos, ciclones, inundaciones y sequías dieron muerte a más de 1.500.000 personas en 100 países, damnificaron a 2.000 millones y causaron pérdidas materiales por nada menos que 874.000 millones de dólares.

Los desastres por causas climáticas siguen aumentando: pasaron del promedio de 200 para el quinquenio de 1993 a 1997 al de 331 para el de 1998 a 2002.

En 2002 hubo 600 millones de damnificados y de las 24.500 personas que perdieron la vida en ese año 94% era de países llamados de bajo desarrollo humano.

Una de las mayores causas de tan grave problema es la excesiva elevación de la temperatura atmosférica provocada por las emisiones de gases - especialmente el dióxido de carbono - que hacen principalmente las naciones desarrolladas. Conocido como el "efecto invernadero", este fenómeno desestabiliza el clima global. Los océanos se sobrecalientan al punto de fracturar las repisas del hielo antártico y alterar los patrones de precipitación pluvial, de donde provienen terribles tormentas y espantosos huracanes. Los glaciares se derriten, sube peligrosamente el nivel de los océanos y, además de provocar desarreglos como inundaciones y sequías, el fenómeno contribuye inclusive a la propagación de enfermedades tropicales. Para tratar de corregir tal situación se firmó en la Cumbre de la Tierra de 1992, realizada en Brasil, una Convención Marco sobre Cambios Climáticos. Sólo cinco años más tarde, sin embargo, se pudo poner a firma el Protocolo de Kioto, complemento al tratado necesario para lograr compromisos de reducción. Así en 1997 41 países altamente industrializados acordaron en esa ciudad japonesa rebajar entre el 2008 y el 2012 sus emisiones de gas en 5.5% por debajo de los niveles de 1990.

En marzo de 1999 los Presidentes Centroamericanos, el de República Dominicana y el de Belice, así como el Presidente de los Estados Unidos de América, William Clinton, incluyeron en su Declaración de Antigua este enunciado: "*Coincidimos que el cambio climático global tiene el potencial de causar desastres naturales más frecuentes y severos, por lo que reconocemos la necesidad de todas las Partes de cumplir con sus responsabilidades bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los países industrializados deben reducir sus emisiones y los países en vías de desarrollo deberán participar significativamente en los esfuerzos globales para abordar el cambio climático.*" (Declaración de Antigua, 1999, p. 6).

Pero tales compromisos están muy lejos de ser cumplidos por las naciones industriales. Más aún, ya en el 2001 el Presidente Bush anunció en Europa que el Parlamento de Estados Unidos de América no ratificaría el Protocolo de Kioto. Y en la Cumbre de la Tierra realizada en Johannesburgo en 2002 resultó evidente que los países de la Unión Europea habían avanzado muy poco hacia la meta de reducción prevista y que, por su parte, Rusia, Australia y Japón tampoco se proponen efectuar la misma. Ante ello, en dicha ocasión el Banco Mundial pronosticó que el recalentamiento global haría que "*aumenten la frecuencia y la severidad de los desastres.*" (La Razón, 2002, p. A-27). Y el momento de que tal cosa vaya a ocurrir no está nada lejano en el horizonte. A principio de agosto del presente año, científicos británicos del Grupo Global Geophysical Events alertaron sobre "*inminentes catástrofes naturales*" en sentido de que "*huracanes gigantes, super volcanes y terremotos de dimensiones jamás vistas azotarán al planeta Tierra en los próximos años...*" (La Razón, 2004a, p. A-25).

## **El Primer Paso en 1990: Hacia la Reducción**

¿Qué ha podido hacer la comunidad internacional hasta ahora ante el devastador y acelerado aumento del flagelo que enluta y atormenta principalmente a los países más pobres, que son la mayoría del mundo?

Por mandato de 1989 de su Asamblea General, la Organización de las Naciones Unidas estableció el "**Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales**" (DIRDN) a ejecutarse en escala mundial entre 1990 y 1999. Su finalidad primordial era la de mejorar la capacidad de los países para mitigar los efectos de los desastres naturales ayudándoles a evaluar los riesgos que aquellos representaban, a establecer sistemas de alerta temprana y otros mecanismos preventivos y a forjar estructuras resistentes a los siniestros. Conducido por la Subsecretaría de Asuntos Humanitarios de la ONU, el programa para alcanzar esos objetivos fue encomendado para ejecución a una Secretaría con base en Ginebra que sería asesorada por un Comité Científico y Técnico y encargada de propiciar la organización de Comités Nacionales y "Puntos Focales" en alrededor de 140 países.

## **Yokohama 1994: Golpe de Timón por la Prevención**

En mayo de 1994 el programa del DIRDN fue objeto de una evaluación de desempeño a medio término de su gestión por la **Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales** que la ONU llevó a cabo en Yokohama, Japón. Ella comenzó por hacer esta apreciación general: *"El impacto de los desastres naturales en términos de pérdidas humanas y económicas ha crecido en años recientes, y la sociedad en general ha llegado a ser más vulnerable a los desastres naturales. Los usualmente más afectados por desastres naturales y de otro orden son los grupos pobres y socialmente*

*sfavorecidos en los países en vías de desarrollo por cuanto on los menos dotados para poder enfrentarse a aquellos."* (ISRD, 1994, p. 2). Y anotó que ciertas modalidades de reducción, consumo y desarrollo podían llegar a aumentar la vulnerabilidad a los desastres. La conferencia reconoció que, si bien no habían ocurrido en la manera pareja y sistemática esperada por la Asamblea General de la ONU, varias actividades del DIRDN en sus primeros cinco años tuvieron resultados positivos - especialmente en las áreas de capacitación e investigación - que debían ser consolidados y optimizados.

**Bajo tal Espíritu de Perfeccionamiento, la Conferencia hizo luego apuntes críticos como éstos:**

1. En los años recientes se ha vuelto a poner énfasis principalmente sobre la reacción a los desastres tanto dentro de Naciones Unidas como más allá de ella. Esto ha frenado el impulso inicial de la Década que se basaba en la importancia de actuar antes de que aquellos se desaten.
2. Las nuevas medidas necesarias para la reducción de desastres no fueron incorporadas a las políticas de desarrollo ni en lo multilateral ni en lo bilateral.
3. *" La conciencia de los beneficios que podría aportar la reducción de los desastres sigue estando limitada a los círculos especializados y todavía no se ha difundido como corresponde a todos los sectores de la sociedad, en particular los encargados de formular la política y el público en general. No se presta atención suficiente al asunto, no se manifiesta un compromiso suficiente, ni se asignan los recursos que se necesitarían para actividades promocionales en todos los planos."* (Naciones Unidas, 1995).

4. La educación de profesionales y del público en general no se ha desarrollado suficientemente con un enfoque sobre maneras y medios para reducir desastres. Tampoco se ha movilizado suficientemente el potencial de los medios de información, de la industria, de la comunidad científica y del sector privado en general.
5. No todas las entidades del Sistema de las Naciones Unidas contribuyeron a la puesta en práctica de las actividades previstas pro el Decenio.

En función de observaciones como éstas, se efectuaron en este encuentro algunos ajustes en los objetivos del DIRDN para su gestión por el resto de la década. Ello ocurrió en estrecha relación con la "Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro", documento que la conferencia formuló abogando resueltamente por el efectivo predominio de las acciones preventivas sobre las reactivas. Esto inclusive al grado de recomendar que se trabaje para forjar toda una "**cultura**" de prevención de desastres como componente esencial de un enfoque integrado de la reducción de los mismos.

Consciente de la virtud instrumental de la comunicación educativa y de la información pública en la lucha por lograr esa reducción, especialmente en cuanto a previsión, la conferencia de Yokohama incluyó entre sus propuestas estratégicas algunas recomendaciones para más y mejores intervenciones en este aspecto de las operaciones de la ONU.

### **Década Siniestra, Fatídico Año**

Precisamente la década de 1990 fue la más funesta en materia de desastres y el peor año de todos fue 1998, justamente aquél en que el DIRDN se iba acercando a su conclusión. Según la Cruz Roja Internacional, en los años 90 el promedio anual de personas afectadas por desastres naturales fue 200 millones de personas, casi tres veces más que en los años 70, y el promedio

anual de pérdidas fue de 63 millones de dólares, casi cinco veces mayor que el de los 70. Y, lo señaló también la entidad humanitaria, en aquel año 98 hubo en el mundo 700 desastres naturales que segaron 50.000 vidas, causaron daños por lo menos a 120 millones de personas y generaron pérdidas por 90.000 millones de dólares.

En Latinoamérica, para mencionar solamente uno de los peores de los siniestros que ha sufrido, en octubre del propio año 1998 el más devastador huracán tropical en 200 años, el "Mitch", abrumó con muerte, destrucción, hambre y enfermedades a Honduras y Nicaragua. Las inundaciones y los derrumbes que trajo aparejados cobraron allá alrededor de 20.000 vidas y causaron pérdidas materiales de toda clase - escuelas, hospitales, puentes y caminos, etc. - por 6.000 millones de dólares.

### **San José 1999: También Pro Prevención**

A principios de junio de 1999 se efectuó en Costa Rica la **Conferencia Hemisférica del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)**. Cinco años después de Yokohama, ella también manifestó la percepción de que, pese a meritorios empeños realizados a partir de 1990, la propuesta reducción de desastres no había logrado materializarse sustantivamente aún. Y especificó que los aportes institucionales a labores de prevención, mitigación y preparativos para el manejo de desastres no habían sido proporcionales a las necesidades que se presentaron.

Entre las recomendaciones que, en consecuencia, la conferencia hizo al final de sus deliberaciones estuvieron éstas: (1) que las medidas para reducción de desastres fueran incorporadas a los marcos legales y a las disposiciones institucionales de los países tomando en cuenta los objetivos de

prevención y mitigación de desastres, así como los de la preparación para ellos y los correspondientes a su manejo; (2) que en la formulación de sus políticas, estrategias y planes de desarrollo los gobiernos incluyeran provisiones para subsanar la vulnerabilidad a los desastres y para asegurar el manejo adecuado de los riesgos que ellos implican; y (3) que se desarrollara una cultura regional de prevención y mitigación de desastres mediante capacitación y comunicación y con el concurso de núcleos científicos y la participación de agrupaciones representativas de la sociedad.

### **Segunda Evaluación y Ajuste Estratégico**

En 1999, en vísperas de su terminación, el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) condujo en Ginebra una evaluación final de sus labores mediante un foro. Sin desconocer algunos logros, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan afirmó en esa ocasión que *"a pesar de una década de esfuerzos continuos y creativos del DIRDN y sus colaboradores, el número y pérdidas por los desastres naturales continúan creciendo."* (Annan, 1999b, p. 7). Y reiteró la convicción de que, para lograr lo que hasta entonces pareciera inalcanzable, había que emplearse a fondo para cambiar de una *"cultura de reacción"* a una *"cultura de prevención"*. Dijo que había que tomar más seriamente a la prevención puesto que existía inclusive un claro incentivo financiero para hacerlo así. E hizo estas puntualizaciones: *"...En los años de 1960, los desastres naturales causaron daños por unos 52.000 millones de dólares; en los de 1990, el costo ha alcanzado los 479.000 millones de dólares ... Estrategias de prevención más eficaces no sólo ahorrarían decenas de miles de millones de dólares sino que también salvarían centenares de millares de vidas"*<sup>9</sup> (Annan, 1999a, p. 12)

<sup>9</sup> Traducción del original del inglés por el autor del presente texto.

Ese **Foro del Programa Internacional del DIRDN** planteó una "Estrategia para un Mundo Más Seguro en el Siglo XXI", inspirada por estos propósitos principales: **(1)** obtener de las autoridades gubernamentales el firme compromiso de reducir los riesgos que afectan al sustento, a la infraestructura social y económica y a los recursos del medioambiente; **(2)** sensibilizar a la población sobre esos riesgos de modo que pueda contribuir a conjurarlos; **(3)** lograr la participación del pueblo en la conformación de comunidades capaces de una resistencia efectiva a los desastres por vía de una mayor solidaridad; y **(4)** conseguir la reducción de las pérdidas humanas y materiales que los desastres generan.

A pesar de las afirmaciones del Secretario General, la estrategia de prevención no pareció recibir en este esquema la prelación hasta entonces asignada a ella.

### **Nuevo Siglo, Otra Estrategia**

A principios del año 2000, para capitalizar la experiencia de trabajo acumulada hasta entonces y dar, con ciertos refinamientos conceptuales y operativos, continuidad al empeño inicial que encomendara al DIRDN, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la "Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres" (EIRD). Fijó los objetivos de ella así: **(1)** aumentar la conciencia pública sobre la necesidad de reducir los desastres; **(2)** lograr para ello el compromiso de las autoridades estatales; **(3)** propiciar la formación de agrupaciones, multidisciplinarias e intersectoriales, para que actúen cooperativa y solidariamente frente a los desastres; y **(4)** fomentar el avance del conocimiento científico sobre las causas y los efectos de los desastres de la naturaleza.

Anima a este nuevo programa - instrumentado por planes operativos anuales - la voluntad de insistir en propiciar el cambio de la mentalidad puramente reactiva al enfoque de reducción del

riesgo de desastres en conjugación con el desarrollo sostenible. Y, en vez de la prevención, la idea motora del ejercicio es ayudar a los países a potenciar así su capacidad de resistencia eficaz ante los desastres. Para lograrlo, la EIRD fomenta la consolidación de "plataformas nacionales" constituídas por la alianza permanente de los sectores públicos y privados bajo la forma de comisiones, sistemas o consejos con la autoridad necesaria para forjar coordinación multinstitucional integral.

Desde Ginebra, una Secretaría coordina las actividades de la EIRD dirigidas a cumplir estas finalidades. Lo hace con el respaldo técnico de un Grupo Especial de Trabajo Interagencial presidido por el Subsecretario General de la ONU para Asuntos Humanitarios.

### **Conferencia Hemisférica de 2001**

En diciembre de 2001 la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) llevó a cabo en San José, Costa Rica, una Conferencia sobre Reducción de Riesgo. Como punto de partida para sustentar las deliberaciones presentó en ella un documento descriptivo y analítico de la situación de desastres en la región latinoamericana.

La primera parte de este útil inventario fue una breve reseña sobre desastres recientes y de gran magnitud registrados en el hemisferio.

La segunda parte ofreció un resumen informativo sobre actividades principales y logros en materia de desastres por agrupamientos subregionales desde Canadá hasta Brasil.

Y en el rubro de conclusiones se subrayaron tendencias en la lucha para reducir los desastres en el hemisferio y se señalaron retos a ser enfrentados (EIRD, 2001).

## Convivir para no Morir

La ONU puso en circulación a mediados del 2002 "Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiative", su primer estudio sistemático, amplio y polifacético sobre el tema. Es una valiosa reseña evaluativa sobre la situación que señala limitaciones, registra logros, subraya retos y muestra oportunidades. El eje de su argumentación es la convicción de que los desastres llamados naturales son fenómenos con los cuales hay que aprender a convivir sabiamente, en eterna vigilancia, en vez de poder morir por obra de ellos. En su prefacio hace esta ponderada anotación de continuidad:

**" El Decenio Internacional de la ONU para la reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), 1990-1999, fue una década dedicada a promover soluciones para reducir el riesgo de las amenazas de la naturaleza. En el umbral del nuevo milenio, la década terminó con más muertes debidas a más desastres, involucrando mayores pérdidas económicas y desplazamiento y sufrimiento humanos que cuando comenzó. Pero ¿puede esperarse que dedicar una década al asunto resuelva las consecuencias de siglos de mal manejo y de pasividad fatalista ante los caprichos de la naturaleza?**

**Lo que el DIRDN puso en marcha fue un irreversible y beneficioso proceso político y social. Sobre esto han de edificarse esta reseña y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres: propiciar más conciencia, más compromiso público, más conocimientos y alianzas para implementar más medidas de reducción de riesgos de todas las clases, a todos los niveles."** <sup>10</sup> (ISDR y otros, 2002, p. 5).

<sup>10</sup> Traducción del original en inglés por el autor del presente texto.

El estudio presenta un marco de funciones y operaciones de ella derivadas, compuesto por una decena de elementos del proceso de reducción de desastres en su integridad. Sobresalen los siguientes campos de acción:

- Conciencia y evaluación de riesgos incluyendo análisis de amenazas y de vulnerabilidad/capacidad.
- Desarrollo de conocimientos incluyendo educación, capacitación, investigación e información.
- Compromiso público en materia de organización institucional, políticas, legislación y acción comunitaria.
- Aplicación de medidas sobre manejo ambiental, uso de la tierra y planificación urbana y protección de instalaciones que se hallen en situación crítica, así como sobre alianzas y redes e instrumentos financieros.
- Sistemas de alerta temprana, incluyendo predicción, difusión de advertencias, medidas de preparación y capacidades de reacción.
- La prevención no figura en este esquema. Subsumida a un paréntesis de la definición general sobre reducción de desastres, la que fuera planteada por la ONU como estrategia primordial durante tantos años ahora ve así mermada su importancia.

### **¿De Círculo Vicioso a Círculo Virtuoso?**

Didier Cherpitel, Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna

Roja, hace este señalamiento: *"Los desastres son la primera y la principal amenaza para el desarrollo y específicamente para el de los pueblos más pobres y más marginados del mundo. Los desastres buscan a los pobres y se aseguran de que se queden pobres"* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2002, p. 11). Eso, sin duda, es infortunadamente así. Por inversa, no es menos cierto, sin embargo, que el desarrollo mal concebido e irresponsablemente realizado es una de las fuentes mayores de la incidencia de los desastres.

De ello se ocupa el más reciente informe analítico sobre la situación de los desastres en el mundo que fue hecho público por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en febrero del presente año. Titulado "La Reducción de Riesgo de Desastres: Un Desafío para el Desarrollo", este estudio se concentra en documentar y analizar sistemáticamente un problema que comenzó a ser identificado cuando menos a partir de mediados de la década del 90 por algunos investigadores académicos. Se trata de esa estrecha correlación contraproducente que existe entre los desastres y el desarrollo.

Es muy evidente que - al destruir o dañar viviendas, escuelas, hospitales, caminos, usinas y alcantarillas, así como bosques, fincas y fábricas - los desastres naturales causan graves perjuicios a los emprendimientos en pos del desarrollo. Menos evidente, pero no menos grave, es que a menudo los programas de desarrollo contribuyen a aumentar el riesgo de que fenómenos llamados "naturales" se conviertan en desastres, pero que no pocas veces son - por comisión o por omisión - obra del hombre.

Resulta, pues, indispensable que esta realidad sea plenamente conocida por los promotores de la lucha contra los

---

desastres tanto como por los planificadores del desarrollo. A estos últimos recomienda, en efecto, el indicado documento del PNUD esmerarse en conjugar medidas para fomentar el avance material y el crecimiento económico en combinación con provisiones para la disminución del riesgo de desastres.

### **Kobe: Reto a la Concreción**

La **Segunda Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres** se llevará a cabo del 18 al 22 de enero de 2005 en la ciudad japonesa de Kobe. Al tomar la decisión de realizarla, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas advirtió claramente que esperaba de dicha conferencia "*cambios y resultados concretos*" conducentes a la efectiva reducción de los crecientes impactos de los desastres en el mundo. Estipuló para ella tres objetivos principales de orden operativo. Primero, incrementar la conciencia sobre la importancia de las políticas para la reducción de desastres a fin de facilitar y promover su aplicación. Segundo, compartir las mejores prácticas y lecciones aprendidas para propiciar la reducción de desastres dentro del contexto de alcanzar el desarrollo sostenible e identificar brechas y desafíos. Tercero, aumentar la confiabilidad y la disponibilidad de información apropiada relativa a desastres para el público y para los organismos en todas las regiones. No se incluye en este enunciado a la prevención.

La conferencia trabajará en dichas direcciones, por una parte, haciendo la revisión evaluativa final de la aplicación hasta la fecha de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama 1994, revisión que ya ha sido iniciada en preparación de materiales para los debates de Kobe. Por otra parte, analizando el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en 2002 en Johannesburgo, identificará actividades específicas dirigidas a asegurar la implementación de medidas propuestas en cuanto a vulnerabilidad, evaluación de riesgos y manejo de desastres. Por

último, buscará la concordancia de sus planteamientos con las Metas de Desarrollo del Milenio. Sobre estas bases actualizará el marco estratégico para la reducción de desastres en el período 2005 a 2015. <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> La mención a actividades internacionales en materia de lucha contra los desastres tuvo que circunscribirse en el presente documento a los organismos de Naciones Unidas directa y exclusivamente especializados en ello. Pero varios de los entes sectoriales del sistema de la ONU tienen también meritoria participación en ese emprendimiento, destacándose entre ellos la Organización Panamericana de la Salud y la UNESCO en su componente de comunicación: dan por otra parte su concurso el UNICEF, el PNUD, el PNUMA, el UNFPA y el PMA, además de la CEPAL. Otros organismos públicos internacionales comprometidos también en el empeño son: la Red de Estudios Sociales para la Prevención de los Desastres en América Latina, la OEA, la CAF, el BID, el Banco Mundial y la OFDA de la USAID. En el sector privado se distingue la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La Cruz Roja Internacional ha establecido en Panamá una Unidad Panamericana de Respuesta ante Desastres (PADRU), ha diseñado una Estrategia de Preparación para Desastres (PPD) y publica anualmente desde algo más de una década el valioso Informe Mundial sobre Desastres. Otras agrupaciones internacionales privadas que operan el ramo son Caritas, Internationalist y Catholic Relief Services.

## II. LA PREVENCIÓN: ¿DE CLAVE A ACCESORIO?

A lo largo de los últimos tres quinquenios se percibe sin esfuerzo, al paso de numerosos seminarios, congresos y "cumbres" y al correr de centenares de páginas de documentos técnicos y pronunciamientos políticos, la empecinada vigencia de una dura realidad. Pese a muy buenas intenciones y a no pocos esfuerzos desplegados en ese lapso, los desastres naturales siguen - como ya se lo ha señalado aquí - creciendo en número y en nocividad en muchos países del mundo. Se sabe claramente que no pocos de ellos se deben más bien a fallas del comportamiento humano. Se ha comprobado dramáticamente la onerosa ineficacia de la manera puramente reactiva de enfrentarlos improvisando acciones después de que ya ocurrieron. Y en reemplazo de ella - cuando menos desde Yokohama en 1994 - se propuso reiteradamente y se acordó formalmente actuar en todo lo posible antes de que los desastres ocurran. Pero todavía no hay evidencias convincentes de que se esté pasando sustantivamente del dicho al hecho. Por eso, con la preocupación enfilada ya hacia el encuentro mundial en Kobe, tendría que insistirse en que para lograr la reducción de los desastres habría que luchar ahora a fondo - sin muchos más discursos - blandiendo principal y efectivamente el arma estratégica de la prevención. ¿Irá eso a ocurrir?.

### **Divergentes Definiciones**

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres entiende su misión así: *"Habilitar a las sociedades para resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales."* (EIRD, 2001b, p. 7). Entre sus cuatro objetivos no incluye a la continuidad de la promoción de la prevención, tarea que fuera de alta prelación por su antecesor, el DIRDN. Y

tampoco aparece la prevención entre los tres conceptos que la EIRD toma como premisas fundamentales para su obrar. ¿Será en congruencia con ésto que los prospectos para la conferencia mundial de Kobe apenas mencionan la prevención alguna vez y ello escueta y secundariamente? ¿Y, en vez de hablar de una "*cultura de prevención*", como lo hiciera el DIRDN innumerables veces, el segundo anuncio de las Naciones Unidas para esa conferencia sólo habla de construir una "*cultura de comunidades resistentes*"? <sup>12</sup>

¿Habrá dejado de lado la ONU su clara y prolongada adhesión a la prevención como estrategia crucial para poner coto a los desastres? Una reciente publicación informativa de la EIRD da pábulo a suponer que tal pudiera ser el caso:

**"Debido a que se tiende a usar la prevención de los desastres y la reducción de los mismos indistintamente, la naturaleza de la distinción entre estos dos conceptos debe clarificarse. En el sentido más estricto del término, se puede considerar la prevención de los desastres como la adopción de medidas dirigidas a evitarlos, lo cual no siempre es posible. Por otra parte, si se interpreta de forma más minuciosa el término de reducción de los desastres, el mismo abarca las medidas a ser adoptadas para reducir o limitar la severidad de éstos. Sin embargo, en el sentido más amplio de la expresión, la reducción de los desastres incluye todas las medidas diseñadas a evitar o limitar el impacto adverso de los peligros naturales y los desastres ambientales y tecnológicos relacionados con los mismos. Desde ese**

<sup>12</sup> No hay en español equivalente directo y cabal para la palabra inglesa "resilience" que se refiere a la capacidad para retornar a la forma o posición original como lo hace, por ejemplo, un objeto elástico. El término resistente luce apropiado para el caso pues se refiere a la causa que se opone a la acción de una fuerza.

punto de vista, entonces, la reducción de los desastres incluye la prevención de los mismos y, tal como lo sugiere el título de la Estrategia, el concepto que ha surgido abarca ambos términos." (EIRD, 2001b)

Otra explicación de ese cambio en un documento también reciente de la EIRD es esta: *"Un viraje importante se está dando actualmente en la región con un mayor énfasis en la reducción integral del riesgo y la vulnerabilidad. El reconocimiento de que los desastres, el desarrollo y el ambiente están estrechamente vinculados, y una creciente conciencia de la amplia gama de eventos destructivos que pueden ocurrir, ha hecho que se ponga mayor atención a la reducción del riesgo ... No obstante, este viraje aún no se ha institucionalizado ni convertido en una praxis confiable."* (EIRD, 2001a, p. 3). ¿No será, cuando menos en parte, que gente con poder decisorio mayor en los países aprendió de la propia ONU, en muchos años, a creer que la prevención es indispensable y continúa por eso esforzándose en promoverla prioritariamente?

La ONU define ahora oficialmente a la **reducción de desastres** en estos términos: *"El desarrollo y la aplicación sistemática de políticas, estrategias y prácticas para minimizar vulnerabilidades y riesgos de desastre en toda la extensión de una sociedad, a fin de evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible."* Y entiende por **prevención** lo siguiente: *"Actividades para evitar del todo el impacto adverso de amenazas y desastres ambientales, tecnológicos y biológicos afines."*<sup>13</sup> (ISRD y otros, 2002, p. 25)

Sin duda, los seres humanos no pueden reducir los desastres en el sentido estricto de disminuir su cantidad que es determinada

<sup>13</sup> Traducido del original en inglés por el autor del presente texto.

---

por la naturaleza. Pero sí pueden reducir la probabilidad de que éstos hagan daños y amenguar el grado de los mismos. Y la experiencia indica que las personas apelan para ello principalmente a la prevención y a menudo en un sentido amplio, no apenas en el limitado al muy raro caso en que se evite directa y totalmente un desastre.<sup>14</sup>

Carmelo Angulo, quien fuera Coordinador del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua en la trágica época del "Mitch", forjó allí en función de la experiencia esta definición: *"La prevención es el término común con el que denominamos el conjunto de acciones necesarias para mejorar nuestro conocimiento, preparación, manejo, mitigación, y disminución de las consecuencias de procesos y eventos catastróficos naturales y antropogénicos. Pero para nosotros, el verdadero desafío de la prevención tiene mayor alcance y complejidad, y es lo que denominamos la 'Reducción de la Vulnerabilidad', que significa reducir los riesgos inherentes a nuestro entorno físico-natural de manera que se transformen las causas profundas que hacen a nuestros asentamientos humanos, a nuestras instituciones, a nuestra economía y a la sociedad en su conjunto vulnerables o susceptibles de ser dañadas irreparablemente."* (Angulo, 1999, p. 1).

Esta definición derivada de la práctica hizo patente que la prevención es la función clave para lograr la reducción de los desastres puesto que resulta altamente instrumental al manejo de desastres en general y particularmente útil para estimular y apuntalar operaciones de mitigación y preparación, así como medidas para amenguar o eliminar vulnerabilidad.

---

<sup>14</sup> Prevención en el sentido lato de actuar antes de que algo indeseable ocurra, es en español no sólo referente a evitar sino sinónimo de previsión, término que se refiere genéricamente a cautela, cuidado, precaución.

En concordancia con la convicción de su entonces representante en Nicaragua, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, dijo en 1999, por una parte, ésto: *"La prevención de desastres procura reducir la vulnerabilidad de las sociedades a los efectos de los desastres y también remitirse a las causas de ellos generadas por el hombre."* (Annan, 1999a, p. 15). Y en el mismo año hizo esta otra apreciación concomitante: *"La política de prevención es muy importante como para ser dejada únicamente a los gobiernos y a las agencias internacionales. Para que tenga éxito se debe comprometer también a la sociedad civil, al sector privado y a los medios de comunicación."*<sup>15</sup> (Annan, 1999b, p. 9).

### **Los Adeptos de la Prevención en la Región**

Fresca aún la memoria del cataclísmico "Mitch", los Presidentes Centroamericanos habían profesado, en su Declaración de El Salvador (1998, p. 3), esta convicción semejante: *"Es necesario construir mecanismos de prevención y mitigación de desastres naturales con plena participación de las comunidades."*

Los Presidentes de los países de Centro América, de República Dominicana y de Belice, así como el Presidente de Estados Unidos de América - reunidos en Antigua, Guatemala, en marzo de 1999 - emitieron una declaración por la que se comprometieron a conjugar esfuerzos y recursos para reconstruir y transformar mancomunadamente sus sociedades y economías para que se recuperen del enorme daño que les causaron poco antes los huracanes Mitch y Georges. Y entre los factores que estimaron que deben contribuir a ello consignaron *"la ejecución de un programa de desarrollo que incluya la*

<sup>15</sup> En ambos casos, traducción del original en inglés por el autor del presente texto.

---

*prevención de desastres naturales" y resolvieron "fortalecer los mecanismos de cooperación en las áreas de prevención y mitigación de los desastres naturales a través de capacitación, entrenamiento, fortalecimiento institucional y la transferencia de tecnología." (Declaración de Antigua, 1999. p. 2, 7).*

Los mismos primeros mandatarios de Centroamérica, así como de Panamá y de algunos países del Caribe volvieron a reunirse en octubre de aquel mismo año 1999 y también en Guatemala. Adoptaron un Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica y establecieron el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres para el Período 2002 a 2004, encomendando al CEPREDENAC su coordinación. Y entre sus acuerdos principales incluyeron a este: *"Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que, en coordinación con las autoridades nacionales competentes, establezca en el menor plazo posible los mecanismos de acción conjunta, transparentes y participativos, para la prevención de riesgos y mitigación de desastres en la region, con el apoyo de las instituciones regionales correspondientes." (Declaración de Guatemala II, 1999, p. 3)*

En la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en la Ciudad de Québec, Canadá, en 2001, los Jefes de Estado hicieron la siguiente declaración: *"Nos comprometemos a fortalecer la cooperación hemisférica y las capacidades nacionales para desarrollar un enfoque más integrado en el manejo de los desastres naturales. Continuaremos implementando políticas que mejoren nuestra capacidad para prevenir, mitigar y atender las consecuencias de los desastres naturales..." (Cit. por EIRD, 2001a, p. 3).*

En el presente año hubo otras afirmaciones parecidas de los primeros mandatarios latinoamericanos. En enero, en la **Cumbre Extraordinaria de las Américas** realizada en Monterrey, México, dijeron: "*Asumimos el compromiso de incrementar la cooperación y fortalecer las instituciones responsables de coordinar e implementar las acciones orientadas a disminuir el impacto de los desastres naturales en las personas y su efecto en los planes nacionales de desarrollo, con énfasis en las áreas de prevención, mitigación, atención de emergencias y gestión de riesgo en sus diferentes niveles.*" (Declaración de Nuevo León, 2004, p. 8). También desde México, en su Declaración de Guadalajara firmada en mayo de 2004, los Presidentes de América Latina y el Caribe, reunidos con los de la Unión Europea, manifestaron lo siguiente: "*Reafirmamos el compromiso de fortalecer nuestra cooperación con miras a facilitar un manejo eficiente de todas las fases de los desastres, naturales o provocados por el hombre, con particular hincapié en la prevención y en la mitigación.*" (Declaración de Guadalajara, 2004, p. 14).

Y también en el presente año, en julio en Quito, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una Estrategia Andina para la Prevención de Desastres a ser implementada por órganos especializados de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Formulada con el concurso de numerosos expertos de entidades de los países miembros de la CAN, dicha estrategia tiene como uno de sus cinco ejes temático-programáticos la sensibilización y el aumento de una cultura de prevención de desastres basada en la premisa de que es esencial la incorporación de esa práctica a la cultura ciudadana.

Gravemente afectada como a menudo es la subregión andina por desastres, principalmente los causados por la recurrente incidencia del fenómeno llamado "El Niño", los indicados

dignatarios de Estado confiaron al Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) la ejecución de la estrategia aprobada. Para cumplir tal mandato, éste diseñará un Plan de Acción y constituirá una Cartera de Proyectos. Brindará apoyo crucial al emprendimiento la Corporación Andina de Fomento mediante su Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres (PREANDINO), cuya valía fue formalmente reconocida por los Presidentes de Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela en su reciente reunión de Ecuador.

Afines con todas esas manifestaciones de altos conductores políticos se habían registrado ya antes expresiones de algunos grupos de la sociedad civil e inclusive de especialistas internacionales en desastres.

Un ejemplo sobre los primeros lo dio en 2000 una reunión de dirigentes de agrupaciones de la sociedad Centroamericana y del Caribe, realizada en Nicaragua, que analizó la situación de prevención, mitigación y preparación y culminó en la Declaración de Granada. Expresaron ellos en ésta su preocupación porque no sentían a sus países habilitados aún para enfrentar eficazmente situaciones de desastre y demandaron de sus gobiernos capacitación y promoción para que el pueblo tuviera participación importante en la prevención de los riesgos. Y en cuanto a los grupos mencionados en segundo lugar, un ejemplo indicativo lo dio también en el año 2000 uno ad-hoc formado por expertos en desastres pertenecientes a organismos de Naciones Unidas como la experimentada OPS y la entonces EIRD. Identificando preocupantes carencias, propusieron ellos que se insistiera en promover la prevención, la mitigación y la preparación para la lucha contra los desastres en un marco de reconocimiento de la pobreza como factor causal y de conjugación con el desarrollo sostenible.

## Lección y Cavilación

Antiguas o recientes, manifestaciones como éstas sugieren que, en grado apreciable, por lo menos miembros eminentes de las élites políticas, cívicas y académicas de la región han forjado ya conciencia de que para que los países se enfrenten con eficacia al reto de los desastres es indispensable, en todo caso, que cambien de la conducta de reacción a la de prevención.

Si eso es así en efecto, bien puede ser atribuído principalmente a la acción promotiva y educativa impulsada por el Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN). Y en tal caso, de su heredera, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), se habría esperado naturalmente que continuara propiciando como central el enfoque de prevención. Pero la EIRD tiende a promover más bien el de reducción como un todo mayor, considerando a la prevención como uno de sus componentes, aparentemente ya sin la condición de instrumento eminente y prioritario. Si ello fuera realmente lo que se quisiera ahora, ¿qué podría hacer toda la gente que, a lo largo de tantos años, aprendió de la propia Organización de las Naciones Unidas que el gran reto consistía en lograr progresar de la reacción a la prevención? ¿Tendría que olvidar aquello y comprender más bien que la reducción - que se diría meta y resultado - puede desplazar a la prevención para obrar como herramienta capital por sí misma a fin de lograr los trascendentales cambios apetecidos? ¿Y, por último, si la prevención fuera a ser relegada en efecto a segundo plano al ser absorbida así por la reducción, no resultaría poco coherente seguir planteando como indispensable la formación de toda una "cultura de la prevención" inclusive en Kobe?

### III. POR "UNA CULTURA DE PREVENCIÓN"

A lo largo del decenio de 1990, y en especial a partir de mediados del mismo, la Organización de las Naciones Unidas principalmente por medio del DIRDN - promovió activamente en el mundo la adopción de la convicción de que para lograr la reducción de los desastres era indispensable cambiar de la reacción a la prevención, imperativo moral al que consideraba tan importante como el de reducir los riesgos de la guerra.

El análisis de la situación a la altura de 1999 llevó al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, a hacer esta acotación:

**"Nadie discute hoy que la prevención es mejor y menos costosa que reaccionar después de los acontecimientos. Y sin embargo nuestras culturas políticas y de organización permanecen mucho más orientadas hacia la reacción que hacia la prevención. En las palabras del antiguo proverbio, es difícil conseguir dinero para medicinas, pero es fácil obtenerlo para un ataúd."**  
(Annan, 1999a, p. 24)

En varias partes del mundo hay no pocos casos que dan clara evidencia de que la prevención es realmente mucho más efectiva y mucho menos onerosa que la reacción. Estos son algunos de los recientemente registrados en Latinoamérica:

- Una reunión internacional en Chile proclamó a la ciudad colombiana de Medellín entre las líderes de Latinoamérica en materia de prevención de desastres. Actuando unidas, sus autoridades y comunidades lograron, por ejemplo, disminuir derrumbes letales de algo más de 500 en 1993 a algo menos de 200 en 1995. Otras ciudades de ese país distinguidas por sus empeños preventivos son Manizales y Cali.

- En Costa Rica en 1997 un buen servicio de alerta temprana advirtió sobre un desastre de forma que salvó millares de vidas y protegió muchos bienes.
- En Honduras en 1998, el año del espantoso huracán Mitch, también gracias a la alerta temprana por vía radiotelefónica, 60.000 pobladores de zonas de alto riesgo fueron oportunamente evacuados a refugios.
- En Nicaragua en el mismo 1998, unos periodistas alertaron sobre el Mitch por radio y altoparlantes a habitantes de dos zonas de riesgo que así se protegieron desplazándose a terrenos de altura.
- En Guatemala, también en el 98, un sencillo pero eficaz servicio comunitario de alerta temprana salvó igualmente vidas amenazadas por el Mitch en las orillas habitualmente inundables del río Coyolate. En ese mismo año y país el Alcalde de Teculután logró evacuar expeditivamente a numerosos habitantes de varios villorrios evitando que las torrenciales lluvias cobraran vidas entre ellos.
- En tres de los países de Centroamérica abrumados por el Mitch se hizo un estudio de 1,800 fincas que demostró que las que usaban métodos "agroecológicos" de cultivo para prevenir pérdidas de agua y suelo resultaron mucho menos vulnerables a la erosión que las que eran trabajadas por métodos convencionales.
- En Cuba en 2001 el más potente huracán desde 1944, el Michelle, azotó al territorio con vientos de hasta 225 kilómetros por hora causando daños y alarma pero no

tragedia. Hubo considerables perjuicios materiales, pero sólo cinco personas murieron gracias a que nada menos que 700.000 lograron ser evacuadas a refugios estatales en vísperas del desastre del fenómeno. Esto se debió a la excelencia preventiva de los servicios gubernamentales pertinentes apoyados por la Cruz Roja.

- En Cuba en 2002 otros huracanes, Isidora y Lily, volvieron a la carga causando la destrucción de cerca de 60.000 viviendas rurales. Pero no se perdió una sola vida y 600.000 personas fueron puestas a salvo debido a las adecuadas políticas y acciones preventivas estatales de la defensa civil.
- Y a mediados del presente mes el huracán "Charly" golpeó con dureza a La Habana y a algunas provincias cubanas causando daños a viviendas, escuelas e industrias. Pero, gracias a que alrededor de 150.000 personas fueron prontamente evacuadas de la zona occidental de alto riesgo, sólo hubo tres muertos y cuatro heridos. Además, la Defensa Civil logró recolectar cultivos, podar árboles, limpiar desagües y hasta trasladar rebaños a zonas altas.

Estos ejemplos son reconfortantes y aleccionadores. Sin embargo, para que resulte plenamente eficaz, la prevención no puede limitarse a ser ocasional ni parcial. Tiene que ser permanente e integral. Además de la acción coyuntural ya en vísperas de la incidencia de los desastres, la intervención preventiva debe realizarse mucho antes de que ellos ocurran y también mucho después. Lejos de confinarse a lo circunstancial ella debe llegar a ser continua e incluir entre las previsiones no sólo lo físico sino también lo social, lo económico, lo jurídico, etc. O sea, la vigilancia tiene que ser ininterrumpida y completa.

Sólo en esas condiciones puede aspirarse a plasmar en realidad el ideal tan proclamado últimamente de forjar una "cultura de prevención".

#### IV. ¿QUÉ ES UNA "CULTURA DE PREVENCIÓN"?

Es un cuadro de comportamiento racional y estable que, generalizado en una sociedad, se caracteriza por la práctica habitual de la acción colectiva anticipada y sistemática para tratar de evitar que los desastres ocurran y, en caso de que ello no resulte posible, para amenguar sus efectos y, por otra parte, para reducir la vulnerabilidad.

**La conducta de reacción** ante los desastres atiende principalmente a las consecuencias de ellos y, por tanto, tiene lugar después de que han ocurrido. La **conducta de prevención** atiende principalmente a las causas de los desastres y, por tanto, tiene lugar antes de que sucedan sin descuidar el después a largo plazo. Puesto que se ha comprobado que esas causas se hallan más en el comportamiento del ser humano que en el de la naturaleza, se las considera pasibles de intervención preventiva.

En efecto, especialistas de UNDRO y PNUD identificaron ya hace varios años dos fases en el proceso cíclico de los desastres: la primera, **reducción de riesgo anterior al desastre**, que involucra dos operaciones: mitigación y preparación; y la segunda, **recuperación posterior al desastre**, que conlleva tres operaciones: socorro, rehabilitación y reconstrucción. Evidentemente, la primera fase corresponde a la **conducta preventiva** y la segunda fase corresponde a la **conducta reactiva**. Cuando se trata de desastres de iniciación lenta, se añade a la fase preventiva la operación de **alertamiento que deber ser hecha con suma antelación**.

A la luz de la óptica de dichos expertos, se colige que, en su esencia, la práctica de la prevención de desastres para reducir su incidencia consiste de la mitigación, de la preparación y de la alerta temprana. Por **mitigación** se entenderá aquí el conjunto de acciones que se llevan a cabo antes de que el desastre suceda

---

a fin de abatir o rebajar el riesgo y aminorar el impacto. Por **preparación** se entenderá el conjunto de acciones precautorias para procurar que sean mínimos los daños materiales y las pérdidas humanas que los desastres pudieran causar, para anticipar el traslado de las personas y sus pertenencias a lugares libres de amenaza y para facilitar las operaciones de rescate, socorro y rehabilitación. Y por **alerta temprana** se entenderá la provisión oportuna de información que advierta a la población expuesta al riesgo de desastre de modo que actúe para tratar de evitarlo o para protegerse de sus consecuencias.

### **Una Ardua Misión**

La tarea preventiva es vista por el especialista colombiano en desastres Gustavo Wilches-Chaux como compuesta por dos categorías. Una es la de **intervención sobre la amenaza** que incluye las operaciones siguientes: planificación y ordenamiento urbano y territorial; zonificación del uso del suelo; delimitación de áreas no habitables; reglamentación de permisos de construcción; reubicación de edificaciones situadas en zonas de alto riesgo; recuperación de cuencas hidrográficas deterioradas a fin de frenar la erosión y evitar derrumbes; y normatividad para control de contaminación ambiental. La otra categoría es la de **intervención sobre la vulnerabilidad** que comprende a estas operaciones: reubicación de comunidades asentadas en zonas de riesgo; reforestación de cuencas y laderas; empleo de sistemas constructivos antisísmicos y defensibles de inundaciones; instalación de sistemas permanentes de monitoreo de amenazas, vulnerabilidad y riesgos; y formulación de códigos de instrucción.

Esa sola enumeración parcial de actividades de prevención de desastres da idea de la compleja responsabilidad que ella

conlleve. Por ésta y por varias otras razones - inclusive algunas de orden político y económico - la acción preventiva tiene que sobreponerse a no pocas dificultades. Y cuando se trata de que ella llegue a constituir toda una cultura el desafío es aún mucho mayor. Está, para ejemplificar sólo un aspecto, la cuestión de costo-beneficio que el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, ve así: *"En tanto que los costos de la prevención tienen que ser pagados en el presente, los beneficios de ella yacen en el futuro distante. Más aún, los beneficios no son tangibles; son los desastres... que no ocurrieron."*<sup>16</sup> (Annan, 1999, p. 12)

### **Victoria en Lontananza**

La construcción de una cultura de prevención de desastres no es algo que pueda ocurrir a corto plazo. Ella supone el logro de difíciles cambios de comportamiento colectivo a niveles de individuos, familias, grupos e instituciones, tanto públicas como privadas. Tales cambios son siempre lentos y no ocurren sin confrontar barreras de diverso orden. Puesto que envuelven alteraciones en conocimientos, actitudes y prácticas, así como en creencias, hábitos y valores a menudo muy arraigados, demandan para lograrse un grande y perseverante esfuerzo de educación, formal y no formal, de niños y adultos, de doctos y legos y de pobres y ricos. Que millones de personas y centenares de sociedades lleguen a adoptar la mentalidad preventiva de desastres hasta el grado de hacerla rasgo de su cultura y parte de su personalidad será, necesariamente, por tanto, la victoria de un hábil y paciente empeño de persuasión.

*"Sabemos lo que se necesita hacer"* dijo Kofi Annan y añadió: *"Lo que ahora se requiere es la visión y la voluntad política para hacerlo"*.<sup>17</sup> (1999a, p. 24). En las declaraciones de sus

<sup>16</sup> Traducción del original en inglés por el autor del presente texto.

<sup>17</sup> Traducción del original en inglés por el autor del presente texto.

recientes reuniones los Presidentes de los Gobiernos de América Latina han dado claras muestras de alentar esa visión y de tener tal voluntad. Hay que esperar que del dicho al hecho haya poco trecho.

## V. LA COMUNICACIÓN SOBRE DESASTRES

Obviamente consustancial a la existencia humana en sociedad y a la configuración de la cultura, la comunicación es la savia que alimenta la interrelación entre los seres humanos. Es la herramienta crucial tanto para conformar la tradición que asegura la conservación como para forjar la innovación que impulsa a la evolución. Por eso es que la preservación de toda sociedad y su cultura, así como el cambio de ellas, dependen primordialmente de la comunicación, el proceso de intercambio de experiencias vitales por medio de la transacción de símbolos.

### **La Persuasión y su Agente**

La fuerza y la razón son determinantes del comportamiento humano. En el primer caso, la coerción impone conductas a las personas, las obliga a pensar, sentir y obrar de ciertas maneras. En el segundo caso, la persuasión genera las conductas valiéndose no de la coacción ni de la manipulación sino de la inspiración, la motivación y la seducción para propiciar convicciones, inducir inclinaciones y provocar acciones. La coacción es normalmente fácil de aplicar y resulta efectiva a corto plazo, pero no es perdurable porque usualmente la imposición pierde vigor y la gente desiste entonces del comportamiento que no abrazó por propia voluntad. La persuasión, en cambio, es normalmente difícil y lenta porque las personas son libres de ceder a ella o de no hacerlo y, por tanto, a menudo debe superar barreras, hábil y pacientemente, para tener éxito; por inversa, empero, los comportamientos logrados por persuasión son duraderos porque su adopción proviene de la propia voluntad.

Allá donde impera la fuerza, la comunicación es sólo mínimamente necesaria o del todo no lo es. Allá donde prevalece la razón, la comunicación es máximamente necesaria. Por eso la persuasión sólo es posible en virtud de la comunicación.

Proteger a la sociedad de la creciente incidencia letal de los desastres implica cambios sustantivos en las ideas, en los sentimientos y en las prácticas de millones de personas de diferentes estratos socioeconómicos, encuadres culturales y ubicaciones geográficas. Lograr esos cambios de comportamiento a grado significativo y en plazo razonable constituye hoy, más que nunca, un desafío muy grande, complejo y apremiante para los programas de reducción del riesgo y de atenuamiento de la vulnerabilidad.

En la gran mayoría de los casos, esos programas recurren, como es lógico, a esfuerzos persuasivos para cumplir su misión. Y esto conlleva, naturalmente, el empleo de la comunicación.

### **Funciones de la Comunicación en la Reducción de Desastres**

Entre las funciones mayores de la comunicación sobre los desastres están la informativa y la formativa. La función informativa consiste principalmente de la provisión de datos, la relación de hechos y la facilitación de nexos y contactos. La función formativa consiste esencialmente de persuadir - no coactiva ni manipulativamente - a las personas para que adopten determinadas conductas. De ahí proviene la identificación de dos áreas mayores, o rubros principales, de actividad en este campo: la información pública y la comunicación educativa.

**La comunicación educativa** aplicada a la reducción de desastres es la enseñanza-aprendizaje de conocimientos, actitudes y prácticas apropiadas para contribuir a la reducción de riesgos de desastres evitando - si posible - la incidencia de éstos, mitigando los efectos de los que se produzcan y aminorando, si no pudiera eliminarse, la vulnerabilidad a ellos.

**La información pública** aplicada a la reducción de riesgos de desastres es, por una parte, la divulgación clara, prudente y oportuna de datos correctos sobre la incidencia, el desarrollo y las consecuencias de desastres a fin de instar y ayudar a la población a comportarse protectivamente respecto de ellos y, por otra parte, es el favorecimiento de nexos operativos entre funcionarios especializados en desastres, autoridades políticas y técnicas y periodistas y de contactos para entendimiento de todos ellos con la colectividad susceptible de resultar víctima de esos desastres.

Quien fuera Director de la Secretaría del DIRDN, Phillipe Boullé, hizo esta acotación pertinente: *"Una eficiente utilización y amplio entendimiento de las posibilidades de las comunicaciones y de la aplicación de la información son un requisito para la elaboración de políticas a escala internacional relacionadas con los desastres y para convertir los conocimientos en resultados prácticos en el ámbito local."* (Boullé, 1998, p. 1).

Aunque tienen ámbitos de operación parcialmente diferenciados, la información pública y la comunicación educativa deben operar en estrecha conjugación para interpotenciarse y así multiplicar su impacto en servicio de la reducción de desastres.

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres coincide con esa percepción en términos como estos: *"El compartir información y experiencia, tanto para fines de información pública como para todas las formas de educación y de capacitación profesional, es tan importante para crear una cultura de seguridad como lo son el involucramiento crucial de la acción comunitaria local y las nuevas formas de*

---

*coparticipación motivadas por la cooperación y las responsabilidades compartidas.*" (ISRD y otros, 2002, p. 22).<sup>18</sup>

## **Información Pública**

Una de las tareas más importantes y de mucho apremio que tiene la información pública es la de forjar conciencia en la gente sobre la naturaleza e implicaciones de los desastres. Mucha gente - ni siquiera la que habita en territorios de alto riesgo - todavía no se da cuenta cabal y oportuna de lo que significan los desastres en su vida y, en consecuencia, no toma precauciones para no ser víctima de aquellos ni reacciona adecuadamente ante su ocurrencia. Por eso uno de los mayores retos a que se enfrenta la información pública es contribuir a cambiar - mediante la divulgación amplia, intensa y constante de conocimientos - esa conducta impropia a la protección de vidas y haciendas.

El especialista paraguayo en comunicación para el desarrollo, Vicente Brunetti (2001a, p. 16) plantea que el término "información pública" no se refiere únicamente a la estatal sino también a la que corresponde al pueblo. Arguye: *"Por esta razón, la información pública es la expresión del derecho básico inalienable de las personas que, al acceder a ella, ejercitan el derecho a la ciudadanía."* En efecto, la gente tiene derecho a contar con toda la información necesaria para entender la amenaza de los desastres de modo que pueda contribuir a conjurarla. Y es obligación del Estado proporcionársela.

La información gubernamental debe decir al pueblo, en lenguaje sereno y de fácil comprensión, qué se espera que haga o deje de hacer en situaciones de desastre. Debe darle datos sobre los servicios de previsión y de auxilio disponibles. Y debe

---

<sup>18</sup> Traducción del original en inglés por el autor del presente texto.

explicarle los planes de operación que tales organismos confían poder aplicar con su concurso.

La información pública no debe ser confundida con la información publicitaria ni de relaciones públicas ni, mucho menos, con la característica de la propaganda. Tampoco se la debe confundir con la información técnico-científica ni con la administrativo operacional.

*"Una comunidad vulnerable a los desastres naturales, debidamente informada y educada, puede - sostienen Molin Valdés y Villalobos Mora (2000, p. 67) - implementar medidas de desarrollo sostenible donde incluyan la reducción del riesgo, teniendo en cuenta el crecimiento económico y el desarrollo local y nacional."*

### **Comunicación Educativa**

En cuanto a la comunicación educativa parece haber en organismos nacionales y en los internacionales una creciente comprensión de su importancia particularmente en las instancias anteriores y en las instancias posteriores a la incidencia de los desastres.

En el hogar, en la escuela, en el trabajo y hasta en los centros de recreación, la comunicación educativa, por medios formales y no formales, es el instrumento primordial para poder formar en muchas personas las actitudes y las prácticas más funcionales para la reducción de riesgos. El acercamiento a la gente en su mundo, el contacto humano personalizado, reiterativo, dialógico y paciente, es el recurso principal para llegar a modelar esas conductas. También es la comunicación educativa la que mejor puede fomentar la participación resuelta y protagónica del pueblo en el manejo apropiado de los

---

desastres promoviendo por contacto cara-a-cara el cumplimiento de esa responsabilidad entre dirigentes de las agrupaciones de la base de la sociedad y estimulando su movilización no solamente por razones de las emergencias sino para que ejerzan control ciudadano y, si necesario, presión social en favor de la reducción de desastres. Igualmente, puede estimular y apoyar a la gente del común a valerse también de medios de contacto tradicionales alternativos a los comerciales o estatales para contribuir a producir y difundir localmente mensajes apropiados.

Dos especialistas de la ONU en comunicación sobre desastres, Helena Molín y Margarita Villalobos, ven así la intervención comunicativa: *"La responsabilidad del medio de comunicación es transmitir contenidos educativos que trasciendan la información de sucesos, que es la más frecuente, ya que se debe entender a la comunicación como un proceso de educación participativa para poder fomentar en la población cambios de actitud y de práctica, contribuyendo a su educación y sensibilización."* (Molín Valdés y Villalobos Mora, 2000, p. 69).

### **Acción Combinada**

Las fases de la actividad dirigida a reducir los desastres son por lo general tres: antes de que ocurran ellos, la de **prevención**; durante su incidencia y desarrollo, la de **atención**; y después de que ocurrieron, la de **recuperación**. La prevención abarca a la mitigación, a la preparación y a la alerta temprana. La atención comprende al socorro. Y la recuperación incluye a la rehabilitación y a la reconstrucción.

Las operaciones correspondientes a las funciones de comunicación educativa e información pública se realizan combinada pero diferencialmente en virtud de esas variaciones, como se lo indica brevemente en el cuadro que va a continuación:

**FUNCIONES DE COMUNICACION E INFORMACION SOBRE DESASTRES**

FASES	ETAPAS	OPERACIONES CARACTERISTICAS
<b>PREVENCION</b> <i>(Antes)</i>	<b>Mitigación</b>  <b>Preparación</b>  <b>Alertamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advertir clara e insistentemente sobre riesgos y propiciar su reducción.</li> <li>• Fomentar medidas tendientes a disminuir el impacto de los desastres no evitables.</li> <li>• Exhortar a las autoridades a la oportuna y eficaz toma de medidas preventivas en los campos físico, jurídico, económico y social, incluyendo en este último a la reducción de conflictos.</li> <li>• Recomendar a la población la adopción de comportamientos que tiendan a aliviar sufrimientos, daños y pérdidas.</li> <li>• Dar, documentada y prudentemente, información sobre la naturaleza de los desastres, incluyendo su origen, alcance y grado de peligrosidad, así como - en su caso - detalles de cuándo y dónde es probable que tengan incidencia.</li> <li>• Capacitar a líderes comunales, dirigentes sindicales, maestros y estudiantes, personal sanitario, soldados, y sacerdotes para su participación en el manejo de desastres especialmente al nivel de comunidades locales.</li> </ul>
<b>ATENCION</b> <i>(Durante)</i>	<b>Socorro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatar con precisión el acontecimiento y comentarlo con mesura. Especificar víctimas, daños y pérdidas.</li> <li>• Divulgar y respaldar instrucciones de las autoridades.</li> <li>• Apoyar las tareas de auxilio, rescate y evacuación.</li> <li>• Disipar rumores, desvirtuar mitos y contribuir a evitar el pánico.</li> </ul>
<b>RECUPERACION</b> <i>(Después)</i>	<b>Rehabilitación</b>  <b>Reconstrucción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar sobre el estado de los servicios de transporte, electricidad, agua, alcantarillado y telecomunicación, así como sobre los puestos médicos y los puntos de abastecimiento de alimentación y albergue de emergencia.</li> <li>• Divulgar conocimientos para protección de la salud.</li> <li>• Informar sobre reapertura de escuelas y templos y sobre reposición de mercados, guarderías, oficinas públicas principales, transportes y negocios mayores.</li> <li>• Advertir sobre puntos de permanencia de riesgo en áreas aún no reconstruidas.</li> <li>• Requerir de las autoridades la pronta provisión de los servicios básicos a los reasentamientos de población.</li> <li>• Recomendar a la población damnificada comprensión y cooperación en cuanto a reparaciones.</li> <li>• Vigilar que la reconstrucción se concilie con el desarrollo sostenible y equitativo y contribuya a minimizar la vulnerabilidad.</li> </ul>

## **Una Visión de Expertos Latinoamericanos**

La Oficina Regional de Comunicación de la UNESCO patrocinó en cooperación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas y con la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador, el primer encuentro latinoamericano de comunicación sobre desastres. Fue el "Seminario Internacional de Población y Desastres: Papel de la Comunicación" realizado en Quito del 28 al 30 de junio de 1995. Puso así *"en marcha un aporte, modesto pero visionario, de aplicar sistemáticamente la información pública y la comunicación educativa..."*, tal como lo subraya el analista paraguayo Vicente Brunetti (2001c, p. 2)

Entre las numerosas recomendaciones que produjo esta actividad de diálogo profesional, estuvieron las dirigidas al sector de comunicación - organizadas por las fases o etapas de la acción antidesastres - que van a continuación:

### **En la Etapa Previa**

1. Difundir los conocimientos científicos de los riesgos posibles de cada región con la cooperación de los expertos en desastres que tanto interés vienen demostrando por el mejoramiento y la preservación de la calidad de vida y el uso de los espacios en nuestra región, y promover la incorporación democrática de la comunidad.
2. Incorporarse a los programas de planificación y de corresponsabilidad interinstitucional con sectores de inequívoca competencia en estas áreas.
3. Incorporar tanto a los medios de comunicación masivos como a los alternativos para lograr los objetivos de esta fase, a los que deben sumarse también las instituciones académicas y gremiales de la comunicación.

4. La comunicación social, por el acceso que tiene a públicos masivos, debe convertirse en factor fundamental de una cultura de la prevención y aunada a las instituciones educativas puede fomentar la capacitación individual y colectiva. El papel de la comunicación en estos procesos alude a la intermediación entre expertos, gobierno y comunidad para hacer accesible a la población el conocimiento de los riesgos.
5. Para cumplir a cabalidad con esta intermediación el sector comunicación debe estar revestido de capacitación y educación integral y debe practicar procesos de participación de la comunidad para generar procesos de comunicación social y no solamente de información.
6. Para evitar desinformación y abusos en la función informativa y comunicacional es necesario elaborar un código de comportamiento ético de los comunicadores en momentos de desastre.

### **En la Etapa del Impacto**

1. A través del empleo de diversos géneros y medios de comunicación es necesario movilizar los conocimientos difundidos en la etapa previa para la autodefensa personal y comunitaria.
2. La comunicación debe estar basada en fuentes provistas de competencia y credibilidad suficientes ante la comunidad e identificadas en el plan previo para evitar duplicidades y contradicciones propias de estos momentos de emergencia.

3. Los medios deben manejar los procesos de comunicación con profundo sentido de responsabilidad social y de respeto a los afectados.
4. Diferenciar el tratamiento comunicativo de los públicos afectados directamente por las catástrofes y de los afectados indirectamente; en el primer caso se tenderá a la satisfacción de necesidades de sobrevivencia y en el segundo se deberá estimular las respuestas de solidaridad.
5. Hacer un llamado a la comprensión recíproca entre el sector oficial y el sector comunicación en el sentido de reconocer la trascendencia de las labores de auxilio que desarrolla en esta etapa el primero y el afán de colaboración que con sus instrumentos comunicacionales tiene el segundo para que se facilite el trabajo conjunto sin obstruir esas tareas.

### **En la Etapa Posterior al Impacto**

1. A través de la comunicación coadyuvar a reestablecer las condiciones de la normalidad de vida y recuperar aquellas que la oportunidad permita.
2. Aprovechar los procesos de comunicación para generar atmósferas para potenciar las condiciones psíquicas positivas y apoyar los procesos de reconstrucción.
3. Desarrollar un proceso de evaluación global de todas las actividades realizadas para reconocer lo alcanzado y lo

no cubierto e introducir recomendaciones para próximos eventos.

4. Insistir en la necesidad de incorporar en el proceso de reconstrucción las prácticas y técnicas de mitigación que permitan construir una sociedad más segura frente a futuros desastres." (Seminario Internacional Población y Desastres, 1995).

## VI. COMUNICACIÓN PARA UNA "CULTURA DE PREVENCIÓN"

Desde la instauración en 1990 del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres (DIRDN) hasta su terminación en 1999 la Organización de las Naciones Unidas propagó universal y eficazmente la fe en la prevención como la estrategia primordial en la lucha contra los desastres; el propio Secretario General de ella, Kofi Annan, ha sido el incansable y enfático paladín de tan lógica convicción.

Pero al haber establecido en el año 2000 la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), en reemplazo del DIRDN, la ONU parece haber optado en favor de la reducción por sí misma como la estrategia primordial en sustitución de la prevención, que pasó a ser un simple componente de ella. Por lo menos eso es lo que se entiende de las definiciones que hace la EIRD de la reducción de desastres y de la prevención, tomando a la primera como el todo mayor y a la segunda como una de sus partes, sin marca de prelación.

Aunque ya se han transcrito en este texto esas dos definiciones, se hace necesario reproducir ahora de nuevo cuando menos la de la prevención: "*Actividades para evitar del todo el impacto adverso de amenazas y desastres ambientales, tecnológicos y biológicos afines.*" (ISDR y otros, 2002, p. 25) En sentido estricto, esta definición parece correcta y, por tanto, válida. Pero en este caso no lo es puesto que, normalmente, son tan pocos los desastres que resulta posible evitar del todo que la prevención quedaría prácticamente relegada al desuso, condenada a acabar siendo nominal. En cambio, en el sentido amplio del término, la prevención posee - tal como lo indica la experiencia - la capacidad de actuar anticipada y efectivamente en múltiples maneras para reducir el riesgo de que los desastres ocurran. Y fue por esa virtud que se le había reconocido

---

mundialmente la condición de estrategia primordial de la que ahora parece desprovista.

### **Sin Prevención no hay Reducción**

La aspiración de la reducción de los desastres que la ONU propugna a escala global desde hace tres lustros no luce factible sin que se dé marcado énfasis a la prevención bajo cualquier enfoque conceptual y operativo que se aplique. Fue por esto que la idea motriz que animó al empeño de la ONU en tal período fue la del cambio de la reacción a la prevención. Habrá sido por eso, igualmente, que la Conferencia Hemisférica del DIRDN realizada en Costa Rica en junio de 1999 consignó entre sus recomendaciones a ésta: *"Que se desarrolle una cultura regional de prevención y mitigación en los sistemas educativos de los países y en la población, que incluya programas y medidas de educación, capacitación y divulgación a todo nivel, así como la participación de la sociedad y de las comunidades técnicas y científicas en tales tareas."* (Declaración de San José, 1999, p. 3). Y debe ser también por esto que, hasta en el propio año presente, los pronunciamientos internacionales de los máximos líderes políticos y administradores gubernamentales de América Latina corroboran, rotunda y reiteradamente, su adhesión a la prevención como clave de la lucha contra los desastres.

¿Hay razón para todo ello? Una sola consideración es suficiente para conducir a la respuesta afirmativa. Está plena y universalmente comprobado que prevenir, actuar a priori, rinde mucho más y cuesta muchísimo menos que limitarse a reaccionar a posteriori. Lo fundamental y decisivo es, en efecto, lo que se puede y se debe hacer antes de que ocurran los desastres. Y hacerlo es claramente la virtud ejemplar de la prevención que disminuye la vulnerabilidad, impulsa la

preparación, asegura el alertamiento y mitiga los efectos para lograr reducir el riesgo de que los desastres sigan cobrando vidas y haciendas, lesionando al desarrollo y acentuando la pobreza.

¿Por qué, entonces, entender ahora a la prevención únicamente como la encargada de esa suerte de "misión imposible" que es el evitar los desastres en el sentido literal de impedir que ocurran? Afortunadamente, sin embargo, parece que, a pesar del cambio de enfoque que ha adoptado la ONU al crear a la EIRD, por una parte continúa - aunque se dijera paradójico - promoviendo la construcción de una "cultura de prevención" y, por otra, parece admitir que la prevención - en el sentido lato aquí subrayado - es instrumental cuando menos en ciertas circunstancias. Es esto lo que se infiere del enunciado con que, a modo de nota aclaratoria, la EIRD acompaña su definición de prevención:

**"Dependiendo de la factibilidad social y técnica y de consideraciones de costo-beneficio, la inversión en medidas preventivas se justifica en áreas frecuentemente afectadas por el desastre. En el contexto de incrementar la conciencia pública y la educación, la prevención se refiere a la actitud y al comportamiento conducentes hacia una cultura de prevención". (ISDR y otros, 2002, p. 25)**

Ese resquicio de salvedad dá pábulo para suponer que, en la práctica, la prevención pudiera no llegar a perder la preeminencia que le corresponde, sobre todo porque la propia ONU mantiene la aspiración de que aquélla venga a constituir nada menos que toda una "cultura". Y la EIRD es consciente de que en la creación de ésta la comunicación tendrá mucho que ver: *"Hay una responsabilidad para la conducción gubernamental y para el compromiso cívico de dar liderazgo y*

---

*fomento sostenidos a la conciencia sobre la amenazas naturales y el riesgo, pero el logro final de crear una cultura de prevención reside en la comprensión de la gente y en la participación pública en la promoción de esos valores." (ISDR y otros, 2002, p. 188).*

## **Un Gran Desafío**

Según lo han recalcado al anunciar en el prospecto de la presente reunión los patrocinadores de ella, la comunicación para la prevención es *"un proceso muy complejo que requiere la acción conjunta de profesionales de diversas disciplinas, donde el profesional de la comunicación es un eje del conjunto, un eje clave para facilitar el acceso de la población a la información básica, no sólo sobre medidas posteriores a los eventos sino desde mucho antes para consolidar los sitios inestables y persuadir a la población de reducir los niveles de riesgo..."* (UNESCO, EIRD, Federación Internacional de la Cruz Roja, OPS/OMS, 2004, p. 3).

En efecto, la prevención es una muy compleja función que involucra numerosas y distintas intervenciones - técnicas, administrativas y legales - sobre las amenazas y sobre la vulnerabilidad por parte de diversos organismos, públicos y privados, con el concurso de una variedad de funcionarios. La comunicación cumple, por supuesto, tareas de apoyo al desempeño de esos servicios.

Pero, como ya se lo ha señalado en el presente ensayo, tratándose de contribuir a forjar una "cultura de la prevención", la comunicación tiene por misión capital la de generar determinados cambios mayores y sostenidos de comportamiento en la población en general. Esto constituye un gran desafío de pedagogía multitudinaria, sobre todo si se tiene en mente que la gran mayoría de la gente en la región sólo

---

aprendió hasta ahora conductas de reacción. Y éstas, al paso del tiempo y al peso de la costumbre, han llegado normalmente a enraizarse en las personas al grado que, puede anticiparse, no será nada fácil persuadirlas para que adopten en su reemplazo las de prevención.

### **Compromisos de los Comunicadores**

Conscientes de ello y de que *"la comunicacion es un elemento imprescindible para la prevención"*, expertos en comunicación reunidos en Ecuador en un seminario latinoamericano a mediados de la década del 90, recomendaron a los gobiernos que promovieran una cultura de la prevención y, como antes se indicó, vieron su propio papel en ello así:

**"La comunicación social, por el acceso que tiene a públicos masivos, debe convertirse en factor fundamental de una cultura de la prevención y aunada a las instituciones educativas puede fomentar la capacitación individual y colectiva. El papel de la comunicación en estos procesos alude a la intermediación entre expertos, gobierno y comunidad para hacer accesible a la población el conocimiento de los riesgos."** (Seminario Internacional de Población y Desastres, 1995, p. 3).

En 1998, coincidiendo con tal criterio, el DIRDN proclamó como lema de su campaña anual la convicción de que *"la prevención comienza con la información"* Y dos funcionarias del mismo en Latinoamérica hicieron luego esta acotación concordante: *"El desarrollo de una cultura global de prevención, entendiendo que la cultura es aprendida y no ocurre de manera espontánea, depende mucho de la información disponible y su difusión, por lo que el uso de los medios para la mitigación y prevención de desastres es*

*necesario para coadyuvar a fomentar esa cultura global..."* (Molin y Villalobos, 2000, p. 67). Una de ellas aportó esta complementación: *"Una cultura de prevención y mitigación sólo florecerá en América Latina y el Caribe si los medios masivos cumplen con su parte, informando al público sobre los riesgos existentes y educando a la población sobre medidas prácticas que pueden adoptar para reducir su vulnerabilidad..."* (Villalobos, 1998, p. 7) Y otro funcionario entonces de Naciones Unidas (PNUD) - el nicaragüense Arturo Zamora (1999b, p. 2) - hizo esta advertencia: *"...Una cultura de prevención sólo se podrá desarrollar en la medida en que cada comunidad obtenga esta misma información y de manera organizada, a nivel local, haga su plan familiar, comunitario y departamental de emergencia..."*

Esa advertencia hace ver la importancia de que los mensajes de la radio, la prensa y la televisión no sólo den datos a la gente sino que la estimulen a organizarse para actuar solidaria y mancomunadamente en sus respectivas colectividades en defensa de sus vidas y propiedades. El apunte también lleva a señalar el hecho de que, para obtener los comportamientos deseables de la población, la comunicación antidesastres tiene que apelar necesariamente al contacto interpersonal con individuos y con grupos por la ventaja pedagógica que éste conlleva al poner a las personas en la interlocución presencial que, valiéndose del diálogo, favorece a la comprensión y al acuerdo para la acción. Y, corresponde reiterarlo, es el uso conjugatorio de medios masivos con interpersonales, así como de medios comerciales con alternativos, lo que aumenta el impacto de los mensajes en la conducta humana.

### **Tres Claves de Construcción**

La comunicación para una cultura de prevención debe ostentar tres características principales: universalidad, profundidad y perdurabilidad.

Por **universalidad** se entiende, en el caso, alcanzar a la totalidad de los ciudadanos de un país porque la cultura de la prevención de desastres tiene que ser desarrollada - agregativa y coherentemente - por la sociedad como un todo, no simplemente por los miembros de los círculos directivos de ella ni apenas por los integrantes de una minoría ilustrada, ni únicamente por los habitantes de las ciudades. Esto significa un enorme reto para los comunicadores pues ellos deben tomar muy en cuenta al formular sus mensajes la multiplicidad de diferencias que hay en el conglomerado social. De sexo, edad y ocupación. De idioma, formas de expresión, alfabetismo y grado de escolaridad. De ocupación, ingreso y lugar de residencia. De recursos, problemas y aspiraciones. Y, muy importante para el caso, de creencias y valores, mitos y supersticiones, juicios y prejuicios, tradiciones y costumbres, etc. La masa es una abstracción. Lo que hay son seres humanos muy semejantes en unas cosas y muy diferentes en otras. El comunicador, especialmente el que quiera ayudar a forjar una cultura de prevención, no puede darse el lujo de ignorar esto. Y tampoco puede desconocer, por supuesto, las diferencias que se dan entre las comunidades respecto de los desastres; por ejemplo, en cuanto a cómo perciben ellas el riesgo de éstos o a cómo suelen comportarse frente a los mismos.

Por **profundidad** se entiende, en el caso, llegar tan hondamente como posible a la mente y al corazón de los seres humanos para inculcar en ellos la propensión a no permanecer pasivos ante los riesgos de desastres, la voluntad de hacer antes de que ellos ocurran todo lo necesario para esquivar su impacto ó - cuando menos - amenguarlo, así como a empeñarse en contribuir a la eliminación de condiciones de vulnerabilidad en su entorno. También en esto el reto para la comunicación es grande porque tiene que ser capaz de persuadir a las personas para que, deponiendo conocimientos errados, actitudes inconvenientes - como el fatalismo y el providencialismo - y

prácticas contraproducentes, adopten los comportamientos preventivos apropiados para participar de la reducción del riesgo de desastres en sus respectivas familias y comunidades. Para lograr tal cosa el comunicador tiene que, ante todo, esmerarse en entender a la gente a fin de ser capaz de motivarla para que, por propia convicción, cambie su conducta a favor de sí mismo y de los suyos. La comunicación interpersonal es en esta instancia más efectiva que la masiva para propiciar ese difícil proceso de cambio, pero la masiva es valiosa coadyuvante de aquélla.

Por **perdurabilidad** se entiende, en el caso, el logro de la estabilidad por largo plazo de un comportamiento generado por la persuasión; es decir, la fijación de la conducta provocada de manera que no haya desistimiento de ella ni regresión a indeseables comportamientos anteriores en materia de desastres. En esta instancia la comunicación masiva tiene ventaja sobre la interpersonal porque puede asegurar la amplia y frecuente reiteración de mensajes, recurso indispensable para conseguir la consolidación definitiva del nuevo comportamiento.

La sumatoria sinérgica de la universalidad, la profundidad y la perdurabilidad confiere a la comunicación el poderío requerido para forjar la cultura de prevención. Pero esa construcción sociocultural tomará necesariamente un largo plazo porque es imposible generar semejante cambio radical de conducta multitudinaria en breve lapso. La gente no puede ser llevada a modificar substancial y definitivamente su conducta en días ni semanas. Por eso la comunicación para forjar la cultura de prevención tiene que ser paciente y persistente.

### **Artífices Mayores en Vista**

¿Quiénes pueden ser los principales promotores y gestores de la instauración de esa cultura con el concurso crucial de la

comunicación? Fundamentalmente, los maestros de escuela, por una parte, y los periodistas, por otra parte. Los maestros por ser los que forman, en general, la personalidad y la cultura de la gente a temprana edad. Por tanto, la comunicación educativa sobre desastres debe valerse de ellos para sentar las bases de la cultura de prevención en el ámbito aún permeable de la infancia y la adolescencia. La comunicación estratégica puede convertir a los profesores de primaria y de secundaria en mentores, activistas y multiplicadores de la reducción del riesgo de desastres por medio de la prevención. Y en el amplio terreno de lo extra-escolar, los periodistas, por su decisiva influencia en el comportamiento de la sociedad - y especialmente en el de los conductores políticos de ella - deben ser estimulados y habilitados para actuar como punta de lanza en la lucha inevitablemente lenta, difícil y costosa por la construcción de la cultura de la prevención de desastres. Maestros y periodistas debieran ser, pues, los destinatarios favoritos de los mensajes de los estrategas de la comunicación sobre desastres comprometidos con la construcción de tal cultura.

---

## VII. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMUNICACIÓN

La comunicación realizada al azar, solamente a base de intuición e improvisación, no puede ser eficaz más que ocasional, parcial y casualmente. Para que ella alcance no sólo eficacia sino eficiencia la efectividad dividida por el costo - requiere indispensablemente de la planificación estratégica.

En general, en el campo de la comunicación educativa para el desarrollo esa planificación comenzó a ser propuesta en Latinoamérica a partir de mediados de la década del 70 y ha sido aplicada desde aproximadamente principios de la década del 80, especialmente en el campo de la salud pública. Pero aunque hubo en adelante algunos avances significativos y logros alentadores, infortunadamente aún se gastan en la región considerables volúmenes de recursos en operaciones no planificadas de comunicación, con la excepción de campañas, periódicas u ocasionales. Estas pueden justificarse, pero no equivalen a contar con sistemas integrales de comunicación educativa para el desarrollo permanentemente regidos por la planificación estratégica para todas sus operaciones.

En 1999, como especialista en comunicación del PNUD en Nicaragua, Arturo Zamora expresó esta certeza: *"Solo a través del diseño de estrategias de comunicación enfocadas en el desarrollo, desde una perspectiva regional, se podrán articular los programas de desarrollo de la región y del PNUD, educar y comunicar por la diferencia para el desarrollo humano y fomentar una cultura de integración social, política y económica de los pueblos de América"* (Zamora 1999a, p. 1).

Hoy más que antes, vista la estrecha correlación entre el desarrollo y los desastres, la comunicación sobre éstos constituye muy claramente un área de la disciplina general de la comunicación para el desarrollo.

---

## El Modelo del Proceso "P"

Ejemplo sobresaliente de aplicación de la planificación a la comunicación educativa para el desarrollo lo constituye, en el campo de la salud, el caso del "Proceso P" del Centro para Programas de Comunicación de la Universidad Johns Hopkins.<sup>19</sup> Concebido en 1983, es llamado así porque su protocolo de diseño se tituló "Procesos y Principios para Proyectos de Comunicación en Salud" y porque su esquema de secuencia espiral se grafica adecuadamente siguiendo la forma de la letra P. En efecto, esa secuencia muestra que del primero de los seis pasos que se indican como etapas del proceso se llega al último sólo para volver al primero y repetir el desplazamiento cíclico tantas veces como necesario y posible.

Las seis etapas, con sus respectivos componentes se describen sumariamente en el cuadro de la página 61.

El uso de este esquema a lo largo de cuando menos quince años en una treintena de países de América Latina, Asia y Africa, ha mostrado ya, claramente, su utilidad para contribuir al logro de la eficiencia en comunicación para la salud.

## Instrumentos de Planificación

- Tres son los instrumentos primordiales: la política, la estrategia y el plan.
- En la base de la planificación está la política. Esta sustenta a la estrategia. Y la estrategia conduce a la acción por medio del plan. O, visto esto desde otro ángulo, la política contiene a la estrategia como la estrategia contiene al plan. Y en la aplicación la secuencia ideal es: (1) política (2) estrategia y (3) plan.

---

<sup>19</sup> Tomado (con leves ajustes de traducción por el autor de este ensayo) de Piotrow, et. al., 1997)

### Régimen de Planeamiento Estratégico de Comunicación

E T A P A		C O M P O N E N T E S
No.	Denominación	
1º	ANÁLISIS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Investigar sistemática y rigurosamente todo lo posible sobre tres áreas de interés:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. la naturaleza del público al que se quiere alcanzar, paso fundamental para determinar todo el ejercicio;</li> <li>b. la naturaleza de las políticas y los programas de salud: sus recursos; sus debilidades y fortalezas;</li> <li>c. los recursos de comunicación disponibles: humanos, financieros y materiales; y</li> <li>d. las agrupaciones sociales, y sus conductores, que pueden apoyar las propuestas de cambio.</li> </ol> </li> </ol>
2º	DISEÑO ESTRATÉGICO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trazar objetivos;</li> <li>2. Identificar los segmentos de audiencia pertinentes;</li> <li>3. Especificar los cambios de comportamiento apetecidos;</li> <li>4. Escoger los medios a usarse;</li> <li>5. Formular un programa-presupuesto de ejecución; y</li> <li>6. Diseñar la evaluación.</li> </ol>
3º	DESARROLLO, PRUEBA, REVISIÓN Y PRODUCCIÓN DE MENSAJES	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enunciar los contenidos de los mensajes y darles forma;</li> <li>2. Probar con muestras del público escogido y con autoridades pertinentes reacciones al contenido y a la forma de los mensajes; y</li> <li>3. Revisar, en consecuencia, los mensajes y ponerlos en producción</li> </ol>
4º	EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar un programa-presupuesto hecho en la segunda etapa;</li> <li>2. Crear un clima institucional favorable al planteamiento;</li> <li>3. Fiscalizar (monitorear) el proceso de difusión, emisión y recepción de los productos del programa; y, en su caso,</li> <li>4. Volver a probar los materiales, tanto los disponibles como los nuevos.</li> </ol>
5º	EVALUACIÓN DE IMPACTO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Medir los efectos de los mensajes en el público; y</li> <li>2. Determinar cómo podrán mejorarse nuevos empeños semejantes</li> </ol>
6º	PREVISIÓN DE CONTINUIDAD	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hacer ajustes de acuerdo a las cambiantes condiciones identificadas por la evaluación; y</li> <li>2. Asegurar la continuación del impulso comunicador y anticipar medidas para lograr la autosuficiencia en el esfuerzo.</li> </ol>

- Las políticas, las estrategias y los planes comparten una característica primordial: son herramientas para trazar comportamientos conducentes al logro de determinados propósitos. Es decir, son arte- factos normativos para moldear convicciones y conductas.

- 
- La política es un conjunto de principios, normas y aspiraciones.
  - La estrategia es un conjunto de previsiones sobre fines y procedimientos.
  - El plan es un conjunto de prescripciones para regir operaciones.
  - La política es doctrinaria, la estrategia es metodológica y el plan es ejecutivo. Es por eso que la política traza objetivos generales (anchos y de largo aliento), la estrategia plantea objetivos específicos (aumentando la precisión teleológica y, a menudo, acortando tiempo y espacio), y el plan estipula en detalle metas concretas (cuantitativas, tempo-espaciales y medibles).
  - La política es raigal, la estrategia es troncal y el plan es ramal.
  - La política es un mandato, la estrategia es un diseño y el plan es un aparato. De una política pueden, por tanto, desprenderse varias estrategias y, para poner a estas en práctica, se pueden requerir diversos planes tanto paralela como consecutivamente.
  - La política tiende a ser más amplia; se expresa normalmente en enunciados cortos, a veces hasta comparables con eslóganes o lemas. La estrategia tiende a ser más amplia que profunda; por eso sus enunciados suelen ser de mediana longitud. Y el plan tiende a ser tan amplio como profundo; por eso sus enunciados son usualmente extensos. La precisión - en sentido de grado de detalle de los enunciados - es mínima en las políticas, mediana en las estrategias y máxima en los planes.

- 
- En vista de la naturaleza integrada y derivativa de los tres elementos, los planes deben guardar coherencia con las estrategias y éstas con las políticas.
  - Para ser efectivas las políticas deben ser explícitas, integrales y estables. En cuanto a duración o estabilidad, la política suele prevalecer por más tiempo que la estrategia y por mucho más tiempo que el plan. Aquella tiende a permanecer intacta a través de los años en tanto que las estrategias a menudo experimentan ajustes y los planes suelen ser más bien de plazo corto. Una política sólida y fértil puede inspirar acciones por uno o más decenios. En cambio las estrategias suelen perder validez, siquiera parcialmente, en uno o dos lustros, en función de variaciones en factores coyunturales. Y los planes más largos - casi siempre contingentes - rara vez sobrepasan al trienio.

Todas estas proposiciones conceptuales, hechas, por el autor del presente texto en un seminario de OPS y UNESCO en Quito (Beltrán, 1994) fueron condensadas por José Luis Exeni (1998, p. 89) mediante la matriz. (Ver cuadro página 64).

### **Planificar la Comunicación sobre Desastres**

El cambio de conducta de la reacción a la prevención comenzó a ser propiciado mundialmente en 1990 cuando la ONU estableció al DIRDN, el que no tardó en reconocer que la comunicación era altamente instrumental para fomentar la adopción de la prevención. Puesto que la prevención y la planificación están estrechamente emparentadas porque ambas se basan en el compromiso con la anticipación, habría sido lógico que la planificación hubiera apuntalado de principio a la comunicación para la prevención. Pero ello no había ocurrido en grado significativo por lo menos hasta 1995, cuando comunicadores de Latinoamérica reunidos en Quito criticaron que hubiera en la región

<b>Comparación de Características entre Instrumentos de Planificación</b>			
<b>Instrumento</b>	<b>POLÍTICA</b>	<b>ESTRATEGIA</b>	<b>PLAN</b>
<b>Variable</b>			
<b>Por su esencia</b>	Raigal	Troncal	Ramal
<b>Por su naturaleza</b>	Mandato	Diseño	Aparato
<b>Por el alcance de sus normas</b>	Doctrinaria (traza objetivos generales)	Metodológica (plantea objetivos específicos)	Ejecutivo (estipula metas concretas)
<b>Por el grado de detalle de sus enunciados</b>	Precisión mínima (más profunda que amplia – enunciados cortos)	Precisión mediana (más amplia que profunda – enunciados medianos)	Precisión máxima (tan amplio como profundo – enunciados extensos)
<b>Por su formato de explicitación normativa</b>	General (discursos, declaraciones, acuerdos, disposiciones legales de alto nivel)	Particular (decretos, resoluciones reglamentarias, manifestaciones en los planes)	Específico (documentos operativos, técnicos y financieros)
<b>Por su duración o estabilidad</b>	Permanente (de largo plazo – dos o más decenios)	Temporal (de plazo medio – uno o dos lustros)	Coyuntural (de corto plazo – menos de un trienio)

*"insuficiencia de políticas, planes y estrategias de comunicación como parte integral de los programas de protección civil para la mitigación de los efectos producidos por los desastres naturales y antrópicos."* (Seminario Internacional sobre Población y Desastres, 1995, p. 2)

En ese mismo año, refiriéndose a la comunicación por instituciones especializadas en desastres así como por las de educación y de comunicación que las apoyan, una analista argentina abogó en pro de *"una planificación que involucre las acciones de las tres áreas mencionadas de forma permanente y con una programación a corto, mediano y largo plazo"* (Bratschi, 1995, p. 117)

En 1998 el DIRDN, la OPS, la USAID y otros organismos internacionales y nacionales realizaron en Quito el **Taller sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres**. Un componente de sus deliberaciones fue el planeamiento estratégico de la comunicación, tema inspirado por manifestaciones como éstas: *"Pensar en una estrategia tiene como trasfondo la convicción de que es necesario planificar la comunicación para orientarla hacia propósitos claramente definidos en prevención de desastres... El reto consiste en impulsar un proceso comunicativo que avance del conocimiento hacia la toma de decisiones y acciones por parte de la población. Se requiere por lo tanto planificar y evaluar permanentemente las acciones en comunicación."* (Salazar Vindas, 1998, p. 19). El debate produjo importantes reflexiones que se concretaron en la enumeración de puntos clave para la formulación de esquemas de planificación estratégica de la comunicación sobre desastres. Ambos fueron recogidos por la Secretaría del DIRDN, por medio de su Unidad para América Latina, en una Guía para la Comunicación Social y Prevención de Desastres. (Salazar Vindas, 1998). Y no mucho después la EIRD hizo otro aporte a la esquematización de puntos de partida para la formulación estratégica de la comunicación con ajuste a las realidades particulares de la problemática de los desastres por medio de un valioso conjunto de apreciaciones y recomendaciones. (Molin Valdéz y Villalobos Mora, 2000)

Por su parte, la Cruz Roja Internacional - que ha fortalecido recientemente sus órganos de comunicación - está comprometiéndose también con la planificación estratégica de la comunicación para lo preventivo y para lo contingente. Xavier Castellanos (s.f.c.), especialista en comunicación vinculado a ella, ha planteado un diseño que preve acciones por etapas en estos rubros (Ver cuadro página 66).

### **Hay Convicción, Falta la Acción**

Por las indicaciones hasta aquí registradas resulta claro que hay en la región latinoamericana, tanto en la esfera

<b>Estrategia de comunicación DURANTE desastres</b>	<b>Estrategia de comunicación ANTES y DESPUES de desastres</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto</li> <li>• Activación plan de contingencia</li> <li>• Captación de información operativa</li> <li>• Generación de información pública</li> <li>• Satisfacer necesidades iniciales de los medios como fuente</li> <li>• Concentrarse en los beneficiarios y en las necesidades,</li> <li>• Sensibilizar a donantes,</li> <li>• Acciones emprendidas</li> <li>• Denuncias</li> <li>• Olvido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la situación</li> <li>• Ideas generales</li> <li>• Plan de actividades</li> <li>• Evaluación del plan por tendencias</li> <li>• Identificación de actores</li> <li>• Implementación</li> <li>• Planeación e identificación</li> <li>• Inclusión</li> </ul>

internacional como en las nacionales, profesionales de la comunicación convencidos de que la planificación estratégica de la comunicación sobre desastres es indispensable para optimizar recursos y maximizar resultados. De lo que no hay indicación es de que estas válidas y plausibles convicciones hayan aún logrado influir significativamente en la conducta de la mayoría de los dirigentes de las instituciones pertinentes - públicas y privadas - como para que dispongan y hagan posible la efectiva instauración del régimen de planificación de comunicación en sus estructuras operativas. En ausencia de estudios sistemáticos sobre ello, sólo hay en la escena la impresión de que, en la práctica, así como la prevención de los desastres se ve todavía lejos de haber desplazado a la reacción ante ellos, con mínimas excepciones la improvisación prevalece aún sobre la planificación en materia de comunicación. Se dará breve cuenta, a continuación, de una instancia probatoria de esa lamentable situación y de otra que muestra que subsanarla y superarla no es imposible.

Tres terremotos asolaron a El Salvador en enero y febrero de 2001 afectando a casi un cuarto de su población, dando muerte a cerca de 1.000 personas, hiriendo a algo más de 8.000 y desplazando de sus lugares de residencia a 86.500 habitantes,

además de causar daños por US\$ 1.604 millones. Para evaluar las lecciones que dejó tras sí semejante calamidad, la EIRD y la OPS patrocinaron un taller en julio de aquel mismo año en San Salvador. De la memoria que publicaron sobre dicho encuentro, se extraen aquí los siguientes puntos pertinentes:

1. No se cuenta con una estrategia nacional de prevención de desastres.
2. No existe una ley general de prevención de desastres.
3. No existe una cultura de prevención y reducción de desastres.
4. No existe una política de comunicación de carácter preventivo.
5. Se recomienda: *"Crear una política de comunicación masiva preventiva y continua para enfrentar diferentes eventos naturales que puedan causar desastres."* (EIRD y OPS/OMS, 2002, p. 43)
6. Se recomienda: *"Iniciar un proceso de sensibilización tanto de la comunidad educativa como de los medios masivos de comunicación social."* (EIRD y OPS/OMS 2002, p. 43)
7. Y se propone un *"modelo de comunicación preventiva"* sintetizado en este esquema (Ver cuadro página 68).

Costa Rica cuenta desde 1999 con una Ley Nacional de Emergencia. Por otra parte, tiene ahora un Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, cuya ejecución encabeza la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en coordinación con

Antes de un desastre	Durante un desastre	Posterior al desastre
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre qué es un fenómeno natural.</li> <li>• Qué hacer y dónde acudir.</li> <li>• Medir los niveles de coordinación que hemos logrado en la comunidad educativa.</li> <li>• Incentivo a la creación de planes de emergencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del impacto.</li> <li>• Información objetiva sobre los efectos del impacto.</li> <li>• Apoyo psicosocial a través de los medios de comunicación.</li> <li>• Potenciar las redes de comunicación inter e intrainstitucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer énfasis en la reconstrucción.</li> <li>• Iniciar el ciclo de comunicación del "Antes de un desastre".</li> </ul>

Fuente: EIRD y OPS/OMS, 2002, p. 43

Comités Regionales del ramo. Adscrito a la CNE como un Comité Técnico opera, desde 1999, el Sector de Información Pública para la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (SIPAE) que *"tiene como objetivo la coordinación y la planificación de la labor de información."* (Madrigal, 2004, p. 1)

Como parte de un proyecto de apoyo financiado por el CEPREDENAC, el SIPAE diseñó para la CNE una Estrategia de Comunicación en materia de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias sobre la base de un estudio diagnóstico y de una consulta sectorial: *"La Estrategia busca, indica la funcionaria del SIPAE, Rebeca Madrigal (2004, p. 4), contribuir a la generación de una cultura nacional de la prevención, que garantice el principio Constitucional de la Protección de la Vida Humana, promoviendo procesos de cambio en la población frente a las amenazas, incorporando la participación comunitaria, la responsabilidad de organismos públicos y privados con especial énfasis en los medios de comunicación colectiva, asegurando la presencia permanente de la CNE como ente rector de ese proceso, hacia el logro de un verdadero sistema de información para la Gestión del Riesgo."*

Instrumentada su ejecución por un Plan Operativo, la Estrategia está conformada por estos elementos:

1. Marco histórico y contexto de la práctica de la comunicación de la CNE.
2. Análisis interno: limitaciones y fortalezas.
3. Análisis externo: oportunidades y amenazas.
4. Areas críticas de la problemática estudiada.
5. Marco lógico para cada área crítica.
6. Cursos y Líneas de Acción.

---

### III. APUNTES PARA LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

La misión de los participantes de la presente reunión técnica es, tal como señalara el anuncio hecho de ella por sus patrocinadores, la de "recomendar a los gobiernos de la región y a los organismos internacionales un conjunto de criterios, líneas de trabajo y acciones para la elaboración de una estrategia de comunicación educativa e información pública que pueda ser planteada como propuesta regional en la Conferencia Mundial de Kobe y posteriormente ejecutada, con las adaptaciones del caso, por cada país." Además, tres puntualizaciones que se hacen en dicho prospecto tienen especial importancia para orientar el desempeño de los expertos aquí reunidos. Una define el horizonte temporal de la propuesta al prever que ella debe incluir recomendaciones y señalar metas para ser alcanzadas en los próximos 10 años en concordancia con los "Objetivos del Milenio del SNU". Otra recalca la lógica previsión de que los lineamientos estratégicos que esta reunión ha de proponer sean dirigidos a brindar apoyo a las políticas nacionales de mitigación y reducción de los daños que causan los desastres. Y la tercera advierte que esos lineamientos deberán formularse con ajuste "a las nuevas realidades técnicas, científicas, culturales, económicas y políticas de América Latina." <sup>20</sup>

Como corolario de todo lo expuesto hasta aquí en el presente documento, las consideraciones que se harán a continuación se proponen aportar algunos puntos de partida para las reflexiones y deliberaciones de los expertos que participan de este encuentro. Lo harán, esquemática y selectivamente, condensando antecedentes principales y subrayando áreas de importancia para la conformación de los lineamientos.

Pero antes corresponde destacar algunas premisas derivadas de la reseña hasta aquí realizada que pueden ayudar a enmarcar de principio la reflexión de los expertos aquí reunidos.

---

<sup>20</sup> Citas de: UNESCO, EIRD, Federación Internacional de la Cruz Roja, OPS/OMS (2004, p. 5).

## Sobre Desastres

1. En el último tercio del Siglo XX los desastres experimentaron un grande y grave aumento en frecuencia y en nocividad en todo el mundo. En la década del 90 Latinoamérica, sobre todo en sus áreas centroamericana, caribe y andina, padeció grandes calamidades. En el umbral del nuevo siglo y milenio los desastres continúan creciendo abrumadoramente. Y los pronósticos para el futuro cercano, lejos de percibir señales de atenuación, están alertando sobre nuevos incrementos, algunos quizás a descomunal escala.
2. Hasta hace relativamente poco tiempo atrás, los desastres eran atribuidos únicamente a la naturaleza. Pero a la fecha es del todo evidente que en su mayoría ellos son en realidad producto de la conducta humana, sea por omisión o por comisión. La ignorancia y la resignación fatalista de las personas, así como la improvisación, la negligencia y la falta de coordinación en instituciones, están entre las causas más antiguas y reconocidas de esa situación. Pero recientemente se han venido agregando a ellas otros factores: la exacerbación de la pobreza generada por la creciente inequidad; la destrucción y envilecimiento del medio ambiente; la teoría y práctica de una desarrollo depredador que aumenta la vulnerabilidad de los países a los desastres; y la incontrolada emisión de gases dañinos por la industria y los sistemas de transporte de las naciones más desarrolladas que por el "efecto invernadero" provoca un gran calentamiento de la atmósfera terrestre, el que resulta generador de colosales desastres, especialmente huracanes, inundaciones y sequías.

3. Las consecuencias de los desastres llamados "naturales", en términos de muertes y de daños por destrucción de viviendas, caminos, escuelas, fincas y fábricas, han venido llegando en los últimos 20 años a proporciones descomunales. Millones de seres humanos perdieron la vida en más de un centenar de países y las pérdidas materiales alcanzaron siderales cifras multimillonarias. En la medida en que los desastres siguen aumentando los países carecen de la capacidad financiera para sustentar los servicios de auxilio, rehabilitación y reconstrucción para compensar a las víctimas; y hasta ven reducida por ello la disponibilidad de recursos para la procura del desarrollo.
4. Los pobres - países y personas - llevan la peor parte en el cuadro de la devastación. Obligados por la creciente miseria - acentuada por el excesivo crecimiento de la población, la concomitante urbanización irracional y las prácticas de cultivo agrícola perjudicial para el medio ambiente son victimados todo el tiempo, mayoritariamente en los países llamados "en vías de desarrollo".
5. Aproximadamente hasta mediados de la década del 80 prevalecía respecto de los desastres, sobre todo en los países menos desarrollados, la conducta de improvisar respuestas a aquellos solamente cuando ya habían ocurrido. Así las instituciones pertinentes se concentraron en brindar auxilio a las víctimas y en procurar reparar los daños sufridos por la infraestructura física. Algunos analistas de la situación plantearon ya entonces la necesidad de actuar también antes de que ocurrieran los desastres, probablemente no tanto para tratar de evitarlos por completo, cosa muy poco factible, sino para disminuir el riesgo de que

sucedan y para atenuar debidamente los daños que los que llegaran a suceder causarían.

6. Pero sólo en 1990 llegó a surgir el primer emprendimiento o intento orgánico a nivel mundial para propiciar el cambio de conducta de la reacción hacia la prevención. La ONU estableció en ese año el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) que fomentaría labores de mitigación de efectos, evaluación de riesgo y aumento de la capacidad de resistencia mediante contactos de trabajo con 140 países.
7. La década del 90 resultó ser una de las peores de la historia de los desastres en el mundo, afectando gravemente en el 98 a Centroamérica por la incidencia del huracán "Mitch". En 1994 la Conferencia Mundial sobre Desastres que la ONU realizó en Yokohama evaluó al programa del DRI a mediados de su gestión. Encontró que, pese a los esfuerzos desplegados, la reacción prevalecía aún sobre la prevención y que el grado de aplicación de nuevas medidas para lograr la reducción era escaso, en parte por insuficiencias de comunicación. La conferencia aprobó la "Estrategia y Plan de Acción para un Mundo Más Seguro: Prevención, Preparación y Mitigación para Desastres Naturales", en la que planteó que se trabajara para forjar toda una "cultura de prevención" capaz de generar la reducción buscada entonces con mayor apremio que antes.
8. Lamentablemente, otros cinco años más tarde la Conferencia Hemisférica del DIRDN realizada en Costa Rica al finalizar en 1999 su gestión, tampoco halló que hubiera resultado posible lograr avances

significativos hacia la construcción de aquella cultura preventiva. Recomendó, en consecuencia, que se insistiera en fomentar el desarrollo de la misma con el concurso de la comunicación y la capacitación. En ese mismo año, al hacer la ONU en Ginebra un balance de cierre del DRI, su Secretario General reiteró la determinación de emplearse en adelante a fondo para lograr la reducción desplazando a la reacción a fin de implantar la cultura de la prevención.

9. Sin embargo, al crear la ONU en el año 2000 la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) en prosecución del empeño iniciado por vía del DIRDN, se registró un importante cambio de estrategia. La misión de la EIRD fue entendida como la de habilitar a las sociedades para que se hicieran resistentes a los desastres a fin de lograr la reducción de las pérdidas de vidas y bienes. Y así el rumbo ha sido en adelante el de minimizar vulnerabilidades y riesgos de desastres para evitar o limitar su impacto en el contexto del desarrollo sostenible. La única responsabilidad que en este esquema se asigna a la prevención es la de evitar que los desastres ocurran. Esta parece una "misión imposible" que podría desjerarquizar a la prevención al dejarla caer de estrategia clave a accesoria.
10. Esa diferencia de enfoque, contradictoria al mandato de Yokohama para forjar una "cultura de prevención", no pareciera haber sido analizada en la Conferencia Hemisférica sobre Reducción de los Desastres realizada por la EIRD en Costa Rica en diciembre de 2001. Pero sí se anotó ante ella que dicho viraje de enfoque instaurado a partir del 2000 tampoco se ha institucionalizado aún ni convertido en una práctica confiable.

- 
11. Aunque la prevención no aparece como rubro eminente en la documentación que anuncia la Segunda Conferencia Mundial sobre Reducción, que tendrá lugar en Kobe, Japón, enero de 2005, es muy probable que, de todas maneras, el tema tenga que tratarse allí en algún grado significativo ya que la agenda tendrá como uno de sus basamentos la evaluación de la implementación de la Estrategia y Plan de Yokohama que, en 1994, proclamara la decisión de llegar a forjar nada menos que una "cultura de la prevención".
  12. En Latinoamérica, la consigna de construir una "cultura de la prevención" parece haber calado tan hondo al más alto nivel del poder público que, desde 1998 hasta 2004, los Presidentes de las Repúblicas de la región han expresado y reiterado con énfasis ese compromiso en las declaraciones de siete de sus reuniones internacionales.
  13. Sin embargo, pese a esa manifiesta voluntad política, la distancia entre la declaración y la acción suele ser infortunadamente muy grande. De la buena voluntad de los líderes gubernamentales a la puesta en práctica de los compromisos hay, por lo general, un vacío grande y persistente. No existen todavía inventarios regionales integrales y actualizados sobre la situación de la región en materia de desastres. Pero la literatura disponible sugiere que con pocas excepciones - probablemente en casos como los de México, Cuba, Costa Rica, Colombia y Chile - los organismos estatales no están debidamente habilitados aún para hacer frente al monumental desafío que sus países crecientemente confrontan. La legislación no siempre ha recogido las medidas internacionalmente acordadas. No todos los países han logrado formular y aplicar políticas,

estrategias y planes y, por tanto, la improvisación prevalece aún para luchar contra los desastres. Por carencia de fondos, por fallas de organización y por la dificultad de lograr coordinación efectiva, así como por problemas derivados de inestabilidad política, el encaje institucional no luce adecuado en la mayoría de los casos. Todo ello significa que haya una gran disparidad entre aspiraciones y recursos, una brecha mayúscula entre intenciones y ejecutoria. En tales circunstancias el tan proclamado credo de la prevención como recurso preferible al de la reacción para reducir los desastres no logra pasar aún del papel a la plena realidad. Lograr enmendar a fondo y sin más demora ese preocupante cuadro de situación es uno de los más grandes desafíos que Latinoamérica enfrenta cuando el quinquenio inicial del nuevo siglo ya se acerca a su terminación cada vez más abrumado y atormentado por los desastres.

## **Sobre Comunicación**

1. En general, en la estructura de la administración pública de la región los órganos de comunicación para el desarrollo - de nuevo, con muy raras excepciones - no tienen la jerarquía, la organización, el personal y los recursos apropiados para cumplir a cabalidad su cometido. Desconocimiento de la utilidad de aquélla y consideraciones políticas de construcción de imagen privilegian a menudo a los servicios de publicidad y relaciones públicas sobre los de comunicación educativa e información pública.
2. Tampoco en comunicación sobre desastres están disponible estudios regionales o nacionales, que describan amplia y sistemáticamente la situación

---

institucional de ella. Hay escritos especializados y puntuales que dan cuenta de algunas de las actividades del ramo, principalmente las de producción y distribución de mensajes. También se dan algunos textos de reflexión. Existen materiales didácticos, como cartillas y folletos. Y se ha producido un conjunto significativo de útiles manuales.<sup>21</sup> Pero, por lo menos hasta donde sabe el presente autor, no hay reseñas integrales que presenten un cuadro dicente de la situación, sobre todo en cuanto a la región como un todo.

3. En ausencia de tal documentación, sin embargo, la poca información a la que es posible acceder no sugiere que dicha situación sea adecuada a las demandas de apuntalamiento que la lucha por la reducción hace a la comunicación. Las exigencias derivadas del pronunciado aumento de los desastres pueden haber aumentado un poco el volumen de actividad, pero no hay mayor noticia sobre mejoramiento de la calidad de ella.
4. La comunicación educativa y la información pública son indispensables tanto para la acción preventiva como para la reactiva. Pero, puesto que la preventiva es la que resulta más funcional a la aspiración de cambiar comportamientos conducentes a la reducción de los desastres, la comunicación debiera estar organizada de manera que le diera cierta atención preferencial. No hay en la literatura disponible indicaciones de que esto estuviera ocurriendo.

---

21 Ver, entre otros: Castellanos, Xavier (s.f.d); Cruz Roja Ecuatoriana (s.f.); Cruz Roja Guatemalteca (s.f.); Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2004a, 2004b); Programa de Formación a Distancia de Comunicadores de la Cruz Roja (s.f.); CENAPRED (s.f.); Mejía, Gabriel (1987); Ministerio del Interior de Chile (s.f.); Ayala Marín, Sandra (2004); Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (s.f. y 1994); Quiroz, Nidya (s.f.); UNICEF (s.f. y 2003).

- 
5. Hay, en cambio, algunos indicios de debilidad institucional en materia de comunicación sobre desastres. Entre los percibidos por un estudio sobre riesgos y vulnerabilidad realizado en Centroamérica por Ordoñez, Trujillo y Hernández (1999) estuvieron los siguientes: (a) predomina la información para atención de emergencias; (b) el material educativo potencialmente útil no suele estar acompañado de una adecuada distribución que asegure su llegada a la gente; (c) el impacto de la comunicación parece estar especialmente limitado en cuanto a la población rural y no parece alcanzar significativamente a las agrupaciones principales de la sociedad; (d) hay en algunos casos problemas para el eficaz funcionamiento de los sistemas de alerta temprana; y (e) no se registran operaciones apropiadas para contribuir a forjar la propuesta cultura de la prevención. "En ninguno de los países - afirmaron dichos investigadores - encontramos un programa debidamente estructurado y orientado a transmitir información a la población priorizada por el alto riesgo en que viven." (Ordoñez, Trujillo y Hernández, 1999, p. 127).
  6. Por otra parte, en casos de campañas eventuales y en proyectos especiales, generalmente apoyados por asistencia externa temporal, se recurre a la planificación estratégica. Pero eso no parece ser el caso de la mayor parte del resto de las actividades de orden continuo. Tampoco hay constancia de que las labores comunicativas cuenten con el concurso de investigación ni de evaluación.
  7. Las funciones de producción y distribución de mensajes tienden a predominar sobre las de capacitación y asesoramiento.

8. Las relaciones de los servicios de comunicación con los órganos de prensa, radio y televisión no suelen ser estrechas ni frecuentes. El periodismo normalmente prioriza la información coyuntural sobre los daños que causan los desastres muy por encima de aquella que puede servir a la gente para protegerse de ellos.
9. El uso de la comunicación popular alternativa no da señas de estar alcanzando un grado importante aún.

### **Sugestiones sobre Puntos Clave**

Con asidero en consideracioness como las hechas hasta aquí, resulta posible sugerir para el debate algunas anotaciones propositivas para la formulación de los lineamientos estratégicos en cuanto a los componentes centrales de la planificación: la determinación de objetivos, la definición del público y la selección de los medios. (No se incluirán tales anotaciones en cuanto a los mensajes por entenderlos estipulados ya uniformemente por los expertos en desastres prácticamente por igual para todos los países).

### **Objetivos**

Los objetivos generales podrían ser de este jaez:

- Lograr que la lucha por la reducción del riesgo de desastres llegue a convertirse en causa común de todos los ciudadanos al impulso concertado del compromiso de quienes tienen poder político decisorio, de la influencia crucial de los medios de comunicación masiva, de la demanda reivindicatoria de las agrupaciones representativas del pueblo y de un pacto social entre gobernantes y gobernados.

- 
- Contribuir instrumentalmente a la consecución de las finalidades que animan a los programas de reducción del riesgo de desastres, apuntalando sus formulaciones normativas, sus previsiones operativas y su relacionamiento con la población.
  - Fomentar el cumplimiento de la determinación del Estado para planificar y ejecutar acciones en pos del desarrollo nacional - humano, equitativo y sostenible - que sean compatibles con la protección del medio ambiente y con la superación de la pobreza de la mayoría de la población a tono con los requerimientos de la lucha por la reducción del riesgo de desastres.
  - Dar, efectiva y permanentemente, la más alta prioridad de apoyo a las actividades de prevención de desastres tanto en el término inmediato como bajo la perspectiva de largo plazo dirigida a forjar toda una cultura de prevención al motivar y capacitar a la sociedad para que actúe adecuada, resuelta y mancomunadamente antes de que los desastres ocurran.

Entre los posibles objetivos específicos pudieran hallarse estos:

- Fortalecer, donde existan, y establecer donde aún no los hubiera, los órganos estatales de comunicación sobre desastres mediante su ubicación al más elevado nivel jerárquico posible, de manera que, dependiendo directamente de las máximas autoridades de la lucha por la reducción de los desastres, participen de la toma de decisiones, cuenten con personal profesional altamente calificado, tenga una estructura sustantiva y eficiente y cuenten con los recursos materiales en la magnitud apropiada para cumplir óptimamente sus funciones.

- 
- Instituir un sistema de enlace y coordinación entre todos los servicios de comunicación e información sobre desastres tanto al nivel central de la administración pública, como a los niveles regional y municipal.
  - Completar el cuadro de funciones críticas más allá de las de la producción y distribución de mensajes, asumiendo responsabilidades de asesoramiento técnico a instituciones, de capacitación práctica de su personal en materia de comunicación y de fomento del intercambio de experiencias profesionales.
  - Subordinar todas las actividades de comunicación sobre desastres a un régimen permanente y sistemático de planificación estratégica que, empeñado en asegurar la eficiencia, abarque desde la investigación de programa y público hasta la evaluación del impacto de los mensajes por múltiples medios para verificar periódicamente el grado en que la comunicación esté ayudando al logro de comportamientos acordes con los objetivos programáticos de reducción de desastres.
  - Propiciar en cada país el establecimiento de una asociación de comunicadores sobre desastres, conectarla con redes internacionales de la especialidad y promover la formación de una agrupación profesional semejante a escala regional.
  - Vincular la actividad cotidiana del ejercicio comunicativo anti-desastres con la comunidad académica y con la gremial, forjando nexos de cooperación con comunicadores, especialmente los dedicados a apoyar al desarrollo, con periodistas y con investigadores docentes de comunicación, especialmente por conducto de sus agrupaciones nacionales. Y expandir ese relacionamiento a toda la región estableciendo convenios de colaboración con entidades como la Federación Latinoamericana de

---

Facultades de Comunicación, la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación y la Federación Latinoamericana de Periodistas, así como con la Sociedad Interamericana de Prensa y la Asociación Interamericana de Radiodifusión. También con entidades regionales señeras en el oficio como el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL) y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE).

- Establecer a escala regional, pero sobre la base de unidades nacionales, un sistema de identificación, compilación y reproducción selectiva de documentos teóricos y operativos de comunicación relativa a desastres y mantener al día una bibliografía latinoamericana de ellos, capitalizando en la valiosa labor fundacional desempeñada ya en tal sentido por la OPS y el CRI.

## **Público**

En principio, las entidades pública tienen necesidad de llegar a toda la población, pero es imposible hacer eso eficazmente si no se establecen distinciones y se fijan prelación entre los integrantes de aquella. Contando con investigaciones - como las "encuestas de línea de base" - los estrategas de comunicación llegan a conocer con precisión a esos componentes y hacen entonces la llamada "**segmentación de audiencias**" que les permite particularizar sus mensajes según necesario.

Sin duda, hay diferencias de un país a otro y se dan variaciones inclusive dentro de cada país en función de variables sociales, culturales, económicas, geográficas, etc. Pero en general, al nivel regional, parece posible hallar apreciables coincidencias en torno a agrupamientos principales

---

como éstos: **líderes políticos a escala nacional; periodistas y otros forjadores de la opinión pública; dirigentes de agrupaciones principales de la sociedad**, tales como asociaciones empresariales, profesionales, sindicales; vecinales y **líderes sociales a niveles comunitarios**.

¿De quién depende principalmente que los acuerdos internacionales y los programas nacionales en materia de desastres lleguen a cumplirse? En primera y en última instancia, dependen de quienes detentan el poder político para tomar decisiones que determinan, desde el aparato del Estado, el funcionamiento de las sociedades y el desarrollo de las naciones. Son, pues, los **dirigentes políticos del más alto nivel** - personeros de gobierno, administradores de servicios y legisladores, así como los conductores de los partidos políticos - los que tienen el poder (autoridad con recursos) para adoptar las determinaciones necesarias en cuanto a la lucha por la reducción de desastres.

¿Cómo se llega hasta ellos y cómo se puede persuadirlos para que tracen políticas y asignen recursos a fin de conseguir dicha reducción en grado sustantivo y a plazos y costos razonables? Una ruta evidente es la de los medios de comunicación masiva - sus propietarios, directores y operadores - así como la de instituciones que los agrupan. Es, pues, la **gente de prensa** la que puede influir decisivamente en la conducta de los políticos para que doten a los técnicos y administradores de todo lo necesario para desempeñar con éxito sus delicadas responsabilidades. Pero como es necesario involucrar en la batalla por la causa común a todos los ciudadanos, hay otros dos segmentos de público de gran importancia: los **maestros de escuela** y los **dirigentes de las comunidades de base**, especialmente las rurales y las suburbanas. Los maestros porque, al tener un sus manos la formación de la personalidad y la cultura de los seres humanos desde su más tierna edad, están en posición ventajosa para impartir conocimientos, formar actitudes y

---

enseñar prácticas relacionadas con la reducción de desastres que lleguen a formar parte consustancial de la mente y el corazón de la gente, así como de su comportamiento habitual. Y los dirigentes de agrupaciones comunitarias porque, en las sociedades democráticas, ellos tienen el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones en asuntos de interés público y de fiscalizar el desempeño gubernamental; pueden, por tanto, ejercer cuando sea necesario presión social sobre las autoridades para que se tomen, con su conocimiento y concurso, todas las medidas necesarias para defender a la sociedad del violento acoso de los fenómenos naturales dañinos.

¿Cuándo apelar a cuál de esos críticos segmentos? ¿Por separado o a todos a la vez? Para esta pregunta los estrategas tienen que hallar las respuestas adecuadas para cada caso en cada circunstancia y, en función de ello, decidir prioridades, establece unas y variables otras.

En suma, el "público" en relación con los desastres está constituido por varios "subpúblicos", por llamarlos así, los que tienen que ser abordados en particular y a la vez conjugatoriamente. **"Conocerás a tu público mejor que a ti mismo"** debiera ser, por tanto, el primer mandamiento que rija la conducta del estratega de la comunicación sobre desastres.

## Medios

El empleo de los medios librado al azar, a la improvisación y hasta a las preferencias caprichosas es, infortunadamente, un fenómeno algo común en la comunicación estatal. Pero el estratega de comunicación no incurre en tal arbitrariedad porque sabe bien que, además de poco efectiva ella puede resultar onerosa y a veces hasta contraproducente.

No existe medio alguno que sea "el" mejor entre todos, ni siquiera aquél que pudiera estar conformado por los más extraordinarios adelantos tecnológicos. La selección de medios sólo puede ser racionalmente determinada por la definición de los objetivos de conducta que se busquen y por la naturaleza de los públicos a que vayan a ser dirigidos los mensajes. Sólo cuando el comunicador sabe con precisión qué va a decir a quién y para qué es posible que escoja razonablemente uno o más medios para cada caso.

Como es bien sabido, los medios de comunicación masiva tienen gran alcance en corto plazo y sobre un amplio territorio; pero, por su naturaleza no presencial e impersonal, sirven más y mejor para informar, motivar y promover que para enseñar. Por inversa, los medios de comunicación interpersonal no llegan a la vez más que a pocos individuos o grupos, son muy limitados espacialmente y su empleo demanda mayor tiempo; pero, gracias al contacto de cara a cara que favorece al diálogo y permite la interacción, sirven con ventaja a los fines educativos. En materia de desastres la información pública se vale principalmente de los medios masivos y la comunicación educativa recurre preferentemente a los medios interpersonales. Pero lo uno no debe ser excluyente de lo otro. Ambos tipos de medios son necesarios en la lucha por la reducción de los desastres. Y, en consecuencia, lo que corresponde es la hábil, equilibrada y constante combinación de unos con otros para así optimizar sinérgicamente sus ventajas y compensar sus limitaciones.

La combinación de medios en función de su tipo por forma de contacto es herramienta fundamental en la planificación estratégica de la comunicación sobre desastres. Pero también lo es la articulación, ya señalada, entre la información pública y la comunicación educativa. Y, más aún, lo propio puede decirse de la conjugación entre la comunicación convencional y la alternativa.

---

La **comunicación alternativa** es la mediación interactiva y de apoyo estimulante a los ciudadanos para que se comuniquen mejor entre sí, con sus líderes y con funcionarios gubernamentales - valiéndose principalmente de medios autóctonos y tradicionales de tipo interpersonal y complementariamente de medios masivos modernos adaptativamente empleados - bajo un encuadre igualitario de diálogo y participación para la intervención colectiva en la toma de decisiones en pos del desarrollo humano democrático.

Esta clase de comunicación no vertical ni unidireccional es indispensable para la comunicación sobre desastres porque ella busca que el pueblo - dejando atrás al fatalismo y al providencialismo tanto como al paternalismo y al caritativismo - llegue a apropiarse de la causa reductora de desastres y actúe por su cuenta en consecuencia.

La comunicación alternativa es a menudo afin a estrategias de organización popular para la acción colectiva. Una de ellas es la **movilización social**: un conjunto de acciones promotivas para lograr el concurso - intenso, concertado y autogestionario - de instituciones que agrupan a amplios contingentes sociales en torno al logro, a corto plazo, de ciertos objetivos prioritarios de desarrollo a escala nacional.

Otra es la **movilización comunitaria**: un conjunto de acciones promotivas para propiciar la participación protagónica y autogestionaria de líderes locales y agrupaciones comunales - de orden político, económico, cultural y religioso - en la toma de decisiones y en las acciones instrumentales al desarrollo a nivel local.

Representativas como son de la voluntad popular, ambas pueden en ciertas circunstancias, resultar muy útiles para la reducción de desastres.

## **Ni Conejos ni Palomas**

La crucial utilidad de la comunicacion para el logro de la reducci3n de desastres, y en particular para propiciar la prevenci3n salvadora, es ampliamente reconocida. En verdad, bien planificada y mejor organizada, puede tener gran impacto en la generaci3n de los multitudinarios cambios de conducta buscados ahora con apremio para aquel fin. Pero no es prodigio, panacea o magia. S3lo puede lograr lo que quienes se valgan de ella atinen a hacer posible.

## BIBLIOGRAFÍA

- 
- Andrade, Elsie (1998). *Manejo de información pública en desastres*. Quito, Dirección Nacional de Defensa Civil, septiembre. (Documento presentado en el Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, DIRDN, OPS/OMS, PNUD, Defensa Civil del Ecuador, Quito, 1998).
  - Angulo, Carmelo (1999). *Prevenir los desastres es la mejor inversión*. Managua, PNUD. 4 p. mimeo. (Discurso pronunciado en la inauguración del Seminario-Taller "Construyendo una Cultura de Prevención", realizado en Managua el 28 de junio de 1999).
  - Alfonzo, Alejandro, Beltrán, Luis Ramiro, Bordenave, Juan y otros (2001). *La comunicación como instrumento al servicio de la educación para todos*. Panamá, UNESCO-Oficina Regional de Comunicación para América Latina. 31 p. (mimeo.)
  - Annan, Kofi (1999a). *Facing the humanitarian challenge: towards a culture of prevention*. New York, United Nations-Department of Public Information. 24 p.
  - Annan, Kofi (1999b). *Discurso de apertura del Foro del Programa Internacional del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres 1999*. En: Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres-DIRDN. Forjando una solidaridad global para lograr un mundo más seguro en el siglo XXI. Ginebra, DIRDN. pp. 7-9.
  - Arguello Rodríguez, Manuel (1995). *Comunicación para la Prevención de desastres*. Documento presentado en el Segundo Seminario Nacional de Periodismo y Desastres, San José, Costa Rica.

- 
- Artigas, Carmen y Salgado, René (1999). *Reunión Hemisférica del DIRDN para las Américas: Hacia una Reducción del Impacto de los Desastres para el Siglo XXI*, San José, Costa Rica, 1-5 de junio, 1999. Santiago, CEPAL. 19 p. (Anexos).
  - Ayala Marín, Alexandra (2004). *Manual de comunicación para desastres*. Quito, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, Área de Preparativos para Emergencias y Desastres. 97 p. (Versión preliminar de circulación restringida).
  - Bartolomé, Marcelo y Bratschi, Gloria (1998). *De la información preventiva a la comunicación preventiva*. Documento presentado en el Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, DIRDN, OPS/OMS, PNUD, Defensa Civil del Ecuador, Quito.
  - Beltrán S., Luis Ramiro (1994). *La salud y la comunicación en Latinoamérica: políticas, estrategias y planes*. En: OPS/OMS, UNESCO. Por una política de comunicación para la promoción de la salud en América Latina. (Capítulo 2). Quito, OPS, UNESCO-Oficina Regional de Comunicación para América Latina. pp. 29-89.
  - Beltrán S., Luis Ramiro (1998). *Comunicación para la salud del pueblo: una revisión de conceptos básicos*. La Paz, Universidad Johns Hopkins. 46 p. (mimeo.) (Documento presentado en el IV Foro Nacional de Salud Comunitaria: Información y Comunicación; Estrategias para el Avance de la Seguridad Social en Salud, San Tafé de Bogotá, septiembre 9-11, 1998).
  - Beltrán S., Luis Ramiro (2001a). *Comunicación: la herramienta crucial para la reducción de desastres*. La Paz, Universidad Johns Hopkins. 25 p. mimeo. (Documento preparado para el Taller Centroamericano de Planeamiento

---

Estratégico de Comunicación a realizarse en Managua, Nicaragua en noviembre de 2001). (Inédito).

- Beltrán S., Luis Ramiro (2001b). *Desastres naturales: de la reacción a la prevención para reducirlos*. La Paz, Universidad Johns Hopkins. 21 p. mimeo. (Documento preparado para el Taller Centroamericano de Planeamiento Estratégico de Comunicación a realizarse en Managua, Nicaragua en noviembre de 2001). (Inédito).
- Beltrán S., Luis Ramiro (2001c). *Planificación estratégica de la comunicación para el desarrollo*. La Paz, ERBOL, Universidad Católica Boliviana. 30 p.
- Beltrán S., Luis Ramiro (2002). *La comunicación y el desarrollo democráticos en Latinoamérica: memoria de una quimera irrenunciable*. La Paz, Universidad Johns Hopkins. 46 p. (Documento presentado en el IV Congreso de Radios y Televisiones Locales, Públicas y Alternativas, organizado por la Universidad de Cádiz, EMA RTV y el Ayuntamiento de Chipiona en Chipiona, España, el 28 y 29 de diciembre de 2002).
- Boullé, Phillipe (1998). *Nuevas posibilidades en el campo de la información y comunicaciones para el tercer milenio / Disaster reduction: New frontiers in information and communications into the Third Millennium*. En: DIRDN: Biblio-des (Costa Rica) No. 26. pp. 3-5.
- Bratschi, Gloria (1995). *Comunicando el desastre*. Mendoza, Argentina, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 194 p.
- Bratschi, Gloria (1998). *Programación de campañas para la concienciación del riesgo: una necesidad compartida*. En: DIRDN Información, No. 13.

- 
- Brunetti, Vicente (2001a). *La acción de la UNESCO en los ámbitos de información pública y comunicación educativa para prevenir y mitigar daños causados por desastres naturales en América Latina*. Asunción, Paraguay. 78 p. (Documento preparado para la Oficina Regional de la UNESCO en Comunicación para América Latina).
  - Brunetti, Vicente (2001b). *Proyecto de información pública y comunicación educativa para la prevención y mitigación de daños causados por desastres naturales*. San Salvador, El Salvador. (Documento preparado para UNESCO-Oficina Regional de Comunicación para América Latina). (Versión preliminar de circulación restringida).
  - Brunetti, Vicente (2001c). *Comunicación: con la estrategia de los pequeños formatos se pueden dar grandes pasos en la prevención*. En: EIRD Informa, No. 4.
  - Cabrera, Adriana Patricia (2003). *Calentamiento global: las dos caras del efecto invernadero*. 1ª. ed. Buenos Aires, Longseller. 112 p.
  - Calderón Hernández, Gregorio (1990). *Hacia una cultura de la prevención*. En: Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, Colombia. *Cultura de la prevención: elementos para mitigar los efectos de los desastres*. Bogotá, SENA. pp. 3-13.
  - Camps, Sibila (1999). *Periodismo sobre catástrofes*. Buenos Aires, Editorial Paulinas.
  - Cárdenas Giraldo, Camilo (1999). *El sistema nacional para la prevención y atención de desastres de Colombia en el contexto latinoamericano*. Santa Fé de Bogotá, Corporación para la Prevención de Riesgos del Desarrollo-CORPREVER. 15 p. (mimeo.)

- 
- Castellanos M., Xavier (s.f.a). *La información Salva Vidas*. s.l., Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 11 p.
  - Castellanos M., Xavier (s.f.b). *Desastres olvidados - información para desastres*. s.l., Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 10 p.
  - Castellanos M., Xavier (s.f.c). *Estrategia de comunicación para desastres - Durante y antes y después*. s.l., Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 9 p.
  - Castellanos M., Xavier (s.f.d). *Generalidades de información para desastres*. s.l., Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 8 p.
  - Castellanos M., Xavier (1998). *El paradigma de la comunicación tradicional en desastres*. Documento presentado en el Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, DIRDN, OPS/OMS, PNUD, Defensa Civil del Ecuador. Quito.
  - CENAPRED-Centro Nacional de Prevención de Desastres (s.f.). *Guía práctica: comunicación para la prevención de desastres*. México, D.F. 88 p.
  - CEPAL (1999a). *América Latina y el Caribe: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999*. México, D.F., CEPAL. 52 p. (LC/MEX/R.701).
  - CEPAL (1999b) *Centroamérica: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch 1998: sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente*. (Resumen, LC/MEX/L).

- 
- Cícero Betancourt, Ricardo (1998). *Comunicación para la protección civil*. Documento presentado en el Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, DIRDN, OPS/OMS, PNUD, Defensa Civil del Ecuador. Quito.
  - Comisión Nacional de Emergencia de Costa Rica (s.f.). *Los medios de comunicación y la prevención de desastres en la región*. ([http://www.disaster.info.desastres ... rdninf/](http://www.disaster.info.desastres...rdninf/) No.13-98/español/teespe1.htm)
  - Cruz Roja (s.f.) *Programa de Formación a Distancia de Comunicadores de Cruz Roja*. Organización pedagógica.
  - Cruz Roja Ecuatoriana (s.f.). *Serie 3000 - Sistema de preparación para desastres*. (Manual 3405 Telecomunicaciones y comunicaciones).
  - Cruz Roja Guatemalteca y otros (s.f.). *Guía didáctica: Sistema de Alerta Temprana por Huracanes en el Atlántico-SATHA*. s.l.
  - Cruz Roja Internacional (s.f.) *Folleto 1: La prevención de los desastres*. Ginebra, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna. 12 p. (Serie: Es Mejor Prevenir ...)
  - Cruz Roja Internacional (1999). *Informe mundial sobre desastres 1999*. Ginebra, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna. 31 p.
  - Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales-DIRDN (s.f.). *Ciudades en peligro: ciudades más seguras ... antes de un desastre*. Ginebra, DIRDN. s.f. (Suplemento al número 28 de Stop Disasters).

- 
- Declaración de Antigua (1999). *Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice con Estados Unidos de América, marzo 11.*
  - Declaración de El Salvador (1998). *Reunión Extraordinaria de los Presidentes Centroamericanos, El Salvador, 9 de noviembre.*
  - Declaración de Guadalajara (2004). *III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, Guadalajara, México, 28-29 de mayo.*
  - Declaración de Granada (2000). *Un urgente llamado de la sociedad civil centroamericana y del Caribe para construir bases firmes para la reducción de los desastres.* En: Seminario Taller Centroamérica y el Caribe, Granada, Nicaragua, 20-31 de mayo, 2000. Memoria: Prevención, mitigación y atención a desastres. Managua, Nicaragua, Centro Humboldt/OXFAM America. pp. 36-37.
  - Declaración de Nuevo León (2004). *Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México, 12 y 13 de enero.* 13 p.
  - Declaración de Tampere (1991). *Comunicaciones de socorro en casos de catástrofes.* En: Conferencia sobre Comunicaciones de Socorro en Casos de Catástrofes, Tampere, Finlandia, mayo 20-22.
  - Declaración de San José (1999). *Conferencia Hemisférica del DIRDN, San José, Costa Rica, 1-5 junio.* 3 p.
  - Declaración de la Ciudad de Québec (2001). *Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 20-22 de abril.* (<http://cumbre-americas.org/Centra-Am-Dec-1998-spanish.htm>)

- 
- Declaración de Guatemala II (1999). *XX Cumbre Ordinaria de Presidentes de Centroamérica, Vicepresidente de Panamá, Vicepresidente de la República Dominicana y Viceprimer Ministro de Belice, Guatemala, 18-19 de octubre*. 5 p.
  - *Declaración del XV Consejo Presidencial Andino, Quito, Ecuador, julio 11-12*.
  - DIRDN Información (1998). *Un enfoque institucional: Sector de Información Pública para Emergencias (SIPE)*. En: DIRDN Información, No. 13. (Tema Especial).
  - Domeisen, Natalie (1997). *Construyendo una cultura de prevención por medio de las escuelas: una perspectiva internacional*. Ginebra, Naciones Unidas. (Discurso pronunciado en la Conferencia Internacional "Risk Sciences: Training at School Level", realizada en Sofía, Bulgaria, del 20 al 22 de marzo de 1997, por Natalie Domeisen, Oficial de Promoción de la Secretaría del DIRDN, Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas).
  - EarthAction (1998). *El calentamiento global desestabiliza a nuestro mundo*. Santiago, Chile, EarthAction-Red Mundial de Acción por el Medio Ambiente, la Paz y la Justicia. (Boletín de Prensa de agosto).
  - EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (s.f.). *¿Qué es la EIRD?* (Tomado de la página web institucional). (<http://www.eird.org>)
  - EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2001a). *Repaso de las tendencias en la reducción de los desastres en las Américas*. (Documento preparado para la Conferencia Hemisférica sobre Reducción de los Desastres, San José, Costa Rica, 4-6 de diciembre, 2001). 32 p. (<http://www.eird.org/publicaciones/publicacionesp.htm>)

- 
- EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2001b). *Marco de acción para la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*. Equipo de Tareas Interinstitucionales sobre Reducción de Desastres, junio. (Tomado de la página web institucional) (<http://www.eird.org>)
  - EIRD Informa (2001a). *Naciones Unidas: Campaña mundial para la reducción de los desastres 2001*. En: EIRD Informa, No. 3. (<http://www.eird.org>)
  - EIRD Informa (2001b). *PREANDINO Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres*. En: EIRD Informa, No. 3.
  - EIRD Informa (2001c). *Comunicación novedosa lleva mensajes sobre desastres a comunidades centroamericanas*. En: EIRD Informa, No. 4.
  - EIRD Informa (2003). *Campaña mundial de reducción de desastres 2003: vivir con el riesgo; reorientando la corriente de los desastres hacia el desarrollo sostenible*. En: EIRD Informa, No. 7.
  - EIRD Informa (2004). *Avanza la formulación de la estrategia Andina para la prevención y atención de desastres*. En: EIRD Informa, No. 9.
  - EIRD y OPS/OMS (2000). *Huracán Mitch: una Mirada a algunas tendencias temáticas para la reducción del riesgo*. San José, Costa Rica, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres-EIRD, OPS/OMS. 252 p.
  - EIRD y OPS/OMS (2002). *Lecciones aprendidas de los terremotos del 2001 en El Salvador*. San José, Costa Rica. 60p.

- 
- Elizalde, Luciano H. (2004). *Estrategias en las crisis públicas: la función de la comunicación*. 1ª. ed. Buenos Aires, La Crujía. 176 p.
  - Estrategia para un mundo más seguro en el Siglo XXI (1999). En: Decenio Internacional para la Reducción de Desastres-DIRDN. Forjando una solidaridad global para lograr un mundo más seguro en el siglo XXI. Ginebra, DIRDN. pp. 17-19.
  - Exeni, José Luis (1998). *Políticas de comunicación: retos y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz, Plural/Friedrich Ebert Stiftung. 206 p. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2002). Informe mundial sobre desastres 2002: resumen. Ginebra. 44 p.
  - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2003). *Informe mundial sobre desastres 2003: resumen*. Ginebra. 42 p.
  - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2004a). *Plan de acción 2003-2007 de la XVII Conferencia Interamericana*. Ginebra. 24 p.
  - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2004b). *Guía para el monitoreo de desastres en América*.
  - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2004c). *Protocolo de manejo de información en casos de desastre*. 3 p.
  - Fernández Gibbs, Carmen (1998). *Rol de la comunicación en la gestión integral de protección y seguridad*. Santiago,

---

Chile, Ministerio del Interior, Oficina Nacional de Emergencia, Departamento de Protección Civil. 16 p. (Documento presentado en el Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, DIRDN, OPS/OMS, PNUD, Defensa Civil del Ecuador, Quito).

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA y Comunidad Andina, Secretaría General (1998). *El fenómeno climático de El Niño*. Memorias del Seminario Experiencias para la Prevención de Daños y la Reconstrucción de Zonas Afectadas en la Agricultura, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 4 y 5 de junio.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2002). *World disasters report: Focus on reducing risk*. Geneva. 239 p.
- International Strategy for Disaster Reduction (1994). *Yokohama strategy and plan of action for a safer world: Guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation*. World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan, 23-27 May. 10 p. ([http://www.unisdr.org/eng/about\\_isrd/bd-yokohama-strat-eng.htm](http://www.unisdr.org/eng/about_isrd/bd-yokohama-strat-eng.htm))
- ISDR-International Strategy for Disaster Reduction y otros (2002). *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*. Geneve, United Nations-International Strategy for Disaster Reduction, World Meteorological Organization and Asian Disaster Reduction Center. 382 p.
- ISDR-International Strategy for Disaster Reduction (2004). *Note on terminology of disaster risk reduction drawn from the review of implementation of the Yokohama strategy and plan of action for a safer world of 1994*. (Presented at the

---

Nineth Session of the Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction, Geneva, 4-5 May, 2004).

(<http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng.htm>)

- La Prensa (2004). *Charly arrasa en la isla de Cuba*. La Prensa, La Paz, Bolivia, sábado 14 de agosto. p. 14a.
- La Razón (2002). *El BM vaticina catástrofes*. La Razón, La Paz, Bolivia, miércoles 28 de agosto. p. A-27.
- La Razón (2004a). *Científicos temen por el futuro del planeta tierra*. La Razón, La Paz, Bolivia, miércoles 11 de agosto. p. A-25.
- La Razón (2004b). *Charly golpea a Cuba y se acerca al sureste de EEUU*. La Razón, La Paz, Bolivia, viernes 13. p. A-27.
- La Razón (2004c). *Charly llega con vientos de 233 km por hora a Florida*. La Razón, La Paz, Bolivia, sábado 14 de agosto. p. A-23.
- Lavell, Allan (1998). *Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998*. En: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe (San José, Costa Rica) Año 2, 164-72. (Publicación auspiciada por FLACSO, Editorial Nueva Sociedad y UNESCO).
- Luna L., Julio (1998). *Comunicación social y tratamiento de desastres en Perú*. (Documento presentado en el Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, DIRDN, OPS/OMS, PNUD, Defensa Civil del Ecuador, Quito).
- Madrigal López, Rebeca (2004). *La comunicacion en materia de gestión del riesgo: caso Costa Rica*. San José,

---

Costa Rica, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias-CNE. 9 p. (mimeo.) (Documento preparado para la Reunión Técnica Regional de Alto Nivel sobre Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres, Antigua, Guatemala, agosto 24-26, 2004).

- Mejía Gabriel (1987). *Guía metodológica para la utilización del material audiovisual en los procesos de comunicación y educación sobre preparativos de salud para situaciones de desastre*. San José, Costa Rica, Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud.
- Ministerio del Interior (Chile) (s.f.). *Guía para la administración de información de emergencia*. Santiago, Chile, Ministerio del Interior-Oficina Nacional de Emergencias. 14 p.
- Molin Valdés, Helena (1998). *Introducción*. En: *Bibliodes (Costa Rica)* No. 26. Agosto. p. 1.
- Molin Valdés, Helena y Villalobos Mora, Margarita (2000). *Riesgos y desastres: el papel de los comunicadores sociales para el cambio cultural hacia la prevención*. En: Garita, Nora y Nowalsky, Jorge, eds. *Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica*. San José, Costa Rica, Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 49-80.
- Naciones Unidas (1995). *Estrategia y plan de acción de Yokohama para un mundo más seguro; directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos*; Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, Yokohama, Japón, mayo 23-27, 1994. Ginebra, Naciones Unidas. 18 p.

- 
- Ordóñez, Amado, Trujillo, Mónica y Hernández, Rafael (1999). *Mapeo de riesgos y vulnerabilidad en Centroamérica y México: estudio de capacidades locales para trabajar en situaciones de emergencia*. Managua, Nicaragua, OXFAM. 189 p. Mapas anexos.
  - Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (s.f.). *Guía para manejar las comunicaciones en situaciones de desastre*
  - Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (1994). *Comunicación eficaz con el público durante épocas de desastre: pautas para los administradores de desastres para preparar y difundir adecuadamente mensajes de salubridad*. 21 p.
  - Organización Panamericana de la Salud (1999). *Huracanes George y Mitch*. Washington, D.C. 391 p.
  - Organización Panamericana de la Salud (2000). *Proyecto Centroamericano para la Reducción de la Vulnerabilidad frente a los Desastres Abril 2000-Febrero 2001: Informe*. Washington, D.C., OPS-Programa de Emergencia y Desastres. 29 p.
  - Organización Panamericana de la Salud (2003). *Logros en salud en Centroamérica: 5 años después de Mitch*. Washington, D.C.
  - Piotrow, Phyllis Tilson et. al. (1997). *Health communication: lessons from family planning and reproductive health*. Westport, Connecticut, Praeger. 307 p.
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (s.f.). *La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo. Un informe mundial*. (<http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm>)

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1992). *4. Mitigación de desastres*. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Visión general sobre manejo de desastres*. 2ª. ed. New York, PNUD/Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres. pp. 109-125.
- Quiroz, Nidya (s.f.). *La recuperación psicoafectiva de niños afectados por desastres y conflicto armado*. Bogotá, UNICEF.
- Restrepo, Javier Darío (1991). *El periodista en la prevención de catástrofes*. Bogotá, 21 p. (Documento presentado en el Taller Regional de Capacitación para Desastres, organizado por PNUD/UNDRO en Bogotá, Colombia, del 6 al 24 de mayo de 1991).
- Reunión Extraordinaria de Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice (1999). *Ayuda Memoria*. Tegucigalpa, Honduras, febrero 4.
- Salazar Vindas, Sandra (1998). *Guía para la comunicación social y la prevención de desastres*. San José, Costa Rica, *Secretaría del DIRDN, Unidad para América Latina y el Caribe*. 60 p. (Producto del Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, Quito, Ecuador, Sept. 29-Oct. 1, 1998).
- Salazar Vindas, Sandra (2000). *Informe del taller de comunicación social y desastres*. Municipio de Moyogalpa, Nicaragua, 11 al 14 de diciembre.
- Sánchez, Mario (1998). *Sector de información pública para emergencias en Costa Rica*. (Documento presentado en el Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, DIRDN, OPS/OMS, PNUD, Defensa Civil del Ecuador, Quito).

- 
- Seminario Internacional sobre Población y Desastres Naturales: Papel de la Comunicación (1995). *Declaración de Quito: comunicación para una cultura de la prevención ante los desastres*. Quito, Ecuador, junio 28 al 30. UNESCO/FNUAP/Escuela Politécnica Nacional del Ecuador.
  - Seminario Taller Centroamérica y el Caribe (2000). *Memoria: Prevención, mitigación y atención a desastres*. Managua, Nicaragua, Centro Humboldt/OXFAM América.
  - UN-Habitat/ROLAC/EIRD (2002). *Consulta Regional sobre Gestión Local y Reducción del Riesgo en los asentamientos humanos de la Cuenca del Caribe*, La Habana, Cuba, Septiembre 17-19. Memoria. (<http://eird.org/esp/memoria/body.htm>)
  - UNDRO-Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (1979). *Aspectos de información pública: compendio de los conocimientos actuales*. New York. (Serie: "Prevención y Mitigación de Desastres, No. 10).
  - UNESCO (1999). *Proyecto de información y comunicación participativa para la prevención y mitigación de daños causados por desastres naturales*. San José, Costa Rica. 27 p.
  - UNESCO y otros (2004). *Reunión Latinoamericana sobre Educación para la Reducción de Riesgos y Desastres, Valle de San Andrés, El Salvador, septiembre 7-9, 2004*. Prospecto. (Reunión organizada por UNESCO, UNICEF, OEA, FUSAI, EIRD).
  - UNESCO, EIRD, Federación Internacional de la Cruz Roja, OPS/OMS (2004). *Reunión Técnica Regional de Alto Nivel*

---

*sobre Estrategia de Comunicación Educativa e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres, Antigua, Guatemala, 24-26 de agosto, 2004.* (Prospecto). 5 p.

- UNICEF (s.f.) *El retorno de la alegría: manual del voluntario; proyecto de recuperación sicoafectiva.*
- UNICEF (2003). *Emergencia: preparándose para lo inesperado.* Panamá, UNICEF-Oficina Regional para América Latina y el Caribe. (Manual de Recaudación de Fondos y Comunicación durante situaciones de emergencia).
- United Nations (s.f.). *Second announcement World Conference on Disaster Reduction, 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan.* A safer world for all. Geneva, United Nations-Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction.
- Villalobos M., Margarita (1998). *Uso de los medios de comunicación en la prevención de desastres / The use of the media in disaster prevention.* En: DIRDN: Biblio-Des No. 26, Agosto.
- Villalobos M., Margarita (2000). *Estrategia de comunicación para construir una cultura de prevención.* En: EIRD Informa, No. 2. 6 p.
- Wijkmann, A. y Timberlake, LL. (1986). *Desastres naturales: ¿fuerza mayor u obra del hombre?* En: Ecología de un desastre. Ibagué, Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA. pp. 99-108. (Resumen de Olga Alicia Nieto).
- Wilches-Chaux, Gustavo (1989). *Desastres, ecologismo y formación profesional.* Popayán, Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA.

- Wilches-Chaux, Gustavo e InterWorks (1994). *Desastres y el medio ambiente*. 1ª. ed. New York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD/Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres. 66 p.
- Zamora, Arturo (s.f.). *Alerta temprana de comunicación para reducir riesgos: el Tam-Tam primitivo continúa siendo un mecanismo eficaz*. En: Revista Aportes (PNUD), No. 2.
- Zamora, Arturo (1999a). *Políticas públicas para la comunicación pública: estrategia de comunicación para el desarrollo humano* (Propuesta de trabajo y líneas de acción). Managua, PNUD. 7 p.
- Zamora, Arturo (1999b). *La información y comunicación social para reducir riesgos*. Managua, Nicaragua. 4 p. mimeo.

# ANEXO

**Informe Final sobre La Reunión  
Técnica Regional, Estrategia de  
Comunicación e Información  
Pública para la Reducción de  
Riesgos y Desastres.**

**Antigua, Guatemala  
24 al 26 de agosto del 2004**

---

## I. INTRODUCCIÓN

Las personas participantes<sup>22</sup> en la **Reunión Técnica Regional “Estrategia de Comunicación e Información Pública para la Reducción de Riesgos y Desastres”**, celebrada en Antigua (Guatemala) del 24 al 26 de agosto del 2004, expresamos nuestro agradecimiento a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD - ONU), a la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), a la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), por la invitación que nos formularon para asistir a este importante encuentro. Por otra parte, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a estas instituciones por la iniciativa, oportunidad y pertinencia de plantear el tema que nos convocó.

De igual forma, expresamos nuestra gratitud a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y al Centro de Formación en Antigua por haber contribuido en alto grado a la realización de esta actividad.

Luego de analizar y debatir sobre la importancia e incidencia de las políticas y estrategias de comunicación educativa e información pública para la prevención de los desastres, convinimos en elaborar el presente informe como una contribución a los objetivos planteados y que fueron los siguientes:

- a) Aportar las líneas y contenidos básicos al marco conceptual sobre la comunicación educativa y la información pública como soporte estratégico para el desarrollo de políticas para la reducción y prevención de desastres, adaptado a las nuevas

---

<sup>22</sup> 44 participantes de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago.

---

realidades técnicas, científicas, culturales, económicas y políticas de América Latina.

- b) Relanzar y valorar el papel transversal, multidisciplinario y multisectorial de la comunicación y de la información como una de las bases de las políticas para la reducción de los desastres, mediando una adecuada estrategia de aquellas.
- c) Preparar una propuesta que incluya recomendaciones y metas por alcanzar para los próximos 10 años en concordancia con los Objetivos del Milenio del SNU a ser dirigida a los Gobiernos de América Latina con el fin de que sus organismos pertinentes consideren proponer formalmente la inclusión del tema de comunicación educativa y de información pública, en la agenda de la Conferencia Mundial de Kobe, complementada con las conclusiones de la reunión técnica de Antigua, Guatemala.
- d) Compartir experiencias y analizar lecciones aprendidas en el uso de la comunicación y la información en el ámbito de la reducción de la vulnerabilidad y riesgo así como el manejo de los desastres.

Por otra parte, este documento pretende motivar una mayor atención acerca del tema en las autoridades estatales, los organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de estudio, medios de comunicación social y entidades públicas y privadas que desarrollan acciones en relación con la gestión del riesgo.

También ha sido punto de origen de este texto, la oportunidad que representa la Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres a celebrarse en **Kobe**, Hyogo, Japón del 18 al 22 de enero del 2005 y su proceso de preparación que tendrá como hechos importantes las reuniones en Quito (septiembre del 2004) y Ginebra (octubre del 2004).

---

## II. ANTECEDENTES

Las pérdidas humanas y económicas causadas por los desastres naturales continúan incrementándose a pesar de los esfuerzos que han realizado las comunidades, los gobiernos y las organizaciones internacionales. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN, 1990-1999) contribuyó a incrementar la conciencia sobre las necesidades de reducir el riesgo pero es claro que esto no ha sido suficiente.

En el 2003, aproximadamente 700 desastres cobraron la vida de más de 50.000 personas - casi cinco veces más que el año anterior donde fueron 11.000. Por otro lado, las pérdidas económicas ascendieron a más de USD\$60 billones (mientras que en el 2002 alcanzaron USD\$55 billones) y son los países en vías de desarrollo quienes resultan más afectados con pérdidas que ascienden a valores hasta cinco veces mayores que su Producto Interno Bruto. Estas pérdidas superan, en muchos casos, años de ardua labor para lograr el desarrollo económico que tan desesperadamente necesitan.

En América Latina y el Caribe, durante las tres décadas pasadas, los desastres han afectado a más de 150 millones de personas de las cuáles más de 100.000 han muerto y más de 12 millones han sido víctimas directas de estos fenómenos. La CEPAL estima que los daños ocasionados por los desastres en la región han alcanzado los USD\$20 billones, han cobrado la vida de 45.000 personas y han afectado a 40 millones de personas en los últimos 10 años.

Una de las mayores causas de tan grave problema es la excesiva elevación de la temperatura atmosférica provocada por las emisiones de gases - especialmente el dióxido de carbono - que hacen principalmente las naciones desarrolladas. Conocido como el “efecto invernadero”, este fenómeno desestabiliza el clima global. Los océanos se sobrecalientan al punto de fracturar las repisas del hielo antártico y alterar los patrones de precipitación pluvial, de donde

---

proviene terribles tormentas y espantosos huracanes. Los glaciares se derriten, sube peligrosamente el nivel de los océanos y, además de provocar desarreglos como inundaciones y sequías, el fenómeno contribuye inclusive a la propagación de enfermedades tropicales. Para tratar de corregir tal situación se firmó en la Cumbre de la Tierra de 1992, realizada en Brasil, una Convención Marco sobre Cambios Climáticos. Sólo cinco años más tarde, sin embargo, se pudo poner a firma el Protocolo de Kyoto, complemento al tratado necesario para lograr compromisos de reducción. Así en 1997 41 países altamente industrializados acordaron en esa ciudad japonesa rebajar entre el 2008 y el 2012 sus emisiones de gas en 5,5% por debajo de los niveles de 1990.

El trabajo desarrollado durante los últimos años en las áreas de comunicación e información pública en América Latina demanda una redefinición clara, de base y de manera más certera y efectiva de los programas, proyectos y tareas dirigidos a la prevención y reducción de los desastres. En la base de estos planteamientos se debe considerar a la comunicación como una actividad transversal que no se puede limitar a la sola presencia y uso de los medios de comunicación social tanto tradicionales (prensa, radio, televisión, video, cine, teatro) como los modernos de soporte electrónico. Es necesario dar a la comunicación su verdadera dimensión cultural, social, económica, política y técnica como fenómeno esencialmente humano y complejo que se vale de muchos medios, sistemas, mecanismos y significados así como de lenguajes y símbolos.

La percepción del riesgo varía de una zona a otra dependiendo de la exposición a la amenaza, experiencias pasadas y situación socioeconómica, entre otras. En la mayoría de las comunidades predomina el desconocimiento de cuál es el grado de riesgo en el que se desenvuelven diariamente y cómo disminuirlo. Por lo tanto se espera que la distribución de mensajes, a través de los medios de comunicación colectiva y formas interpersonales de

---

comunicación, aporte elementos cognoscitivos a las personas, agrupadas socialmente, y que ello les permita tomar decisiones cotidianas más acertadas respecto a su protección.

El tema de los desastres involucra a muchas disciplinas y a distintas corrientes de pensamiento. En América Latina algunos autores procuran hacer un enfoque integral del tema y han llegado a la conclusión que se trata de un problema del desarrollo. Así, la definición de una estrategia de comunicación requiere también del conocimiento de estos enfoques integrales que permitan utilizar los conceptos más cercanos a la realidad y demarquen el énfasis de la estrategia.

La comunicación para la prevención es un proceso muy complejo que requiere la acción conjunta de profesionales de diversas disciplinas, donde el especialista de la comunicación es un eje del conjunto, clave para facilitar el acceso de la población a la información básica no sólo sobre medidas inmediatas posteriores a los eventos sino desde mucho antes para consolidar los sitios inestables y persuadir a la población de reducir los niveles de riesgo que están dispuestos a aceptar.

El diseño de una estrategia de comunicación implica, por otra parte, decidir de qué manera se abordará el tema, el marco conceptual a utilizar; los grupos sociales que se involucrarán, es decir, el público meta (políticos, líderes comunales, profesionales, funcionarios institucionales, etc.); y la forma cómo se involucrarán esos grupos, en qué momentos, por cuáles canales y medios. Estas definiciones le darán un determinado enfoque a la estrategia de comunicación. Es por ello que el diseño de una estrategia de comunicación requiere de un estudio que evidencie cuál es el conocimiento que tiene el público acerca del tema: causalidad de los desastres, prevención, mitigación y atención. En suma, el público en relación con los desastres está constituido por varios y diversos sectores, los que tienen que ser abordados en su

---

particularidad y a la vez en su conjunto. **“Conocerás a tu público mejor que a tí mismo”** debiera ser, por tanto, el primer mandamiento que rijan la conducta del estratega de la comunicación sobre desastres, lo cual cobrará mayor sentido si se entiende a la comunicación como un instrumento imprescindible para el logro de comportamientos deseables con el fin de fortalecer una Cultura de Prevención.

Se hace evidente que los desastres fueron originalmente atribuidos a la naturaleza, pero a la fecha se considera que en la mayoría de los casos son el resultado de conductas humanas. La ignorancia, la superstición, la resignación fatalista, la negligencia, la improvisación, el enfoque de respuesta y la falta de coordinación entre instituciones han sido causas tempranas de desastres que se ven aumentadas en forma importante por la pobreza generada por la creciente inequidad, la depredación y degradación del medio ambiente, el crecimiento poblacional, la urbanización no planificada, y el uso inadecuado del suelo, factores estos que aumentan la vulnerabilidad de las comunidades.

---

### III. SITUACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

#### Políticas y Estrategias de Comunicación

- Aún son muchos los países que carecen de políticas públicas integrales para la gestión del riesgo. Los esfuerzos descoordinados de las instituciones provocan, la dispersión de recursos y duplicidad de esfuerzos y, por ende, la falta de resultados.
- La legislación no siempre ha recogido las medidas internacionalmente acordadas. Por lo tanto, son muy pocos los países que han logrado formular y aplicar políticas, estrategias y planes de gestión del riesgo. Prevalece aún la improvisación y el enfoque hacia la respuesta a los desastres.
- En la administración pública de la mayoría de países de la región, las organizaciones de gestión del riesgo no cuentan con políticas, planes, jerarquía, organización, personal ni los recursos apropiados para lograr una comunicación efectiva para la gestión del riesgo.
- El impacto de la información pública y la comunicación sobre gestión del riesgo y manejo de desastres es limitado y no alcanza significativamente a los grupos en riesgo.
- Las estrategias de comunicación más utilizadas no ayudan a generar cambios de comportamientos y actitudes deseables para avanzar en la gestión del riesgo.
- Se minimizan las acciones de capacitación y asesoramiento a la población para empoderar y movilizar a las comunidades en la prevención y preparativos para la respuesta a desastres.

- Los grupos más vulnerables son marginados de las políticas y programas de comunicación e información en gestión del riesgo. Las poblaciones indígenas son especialmente excluidas.
- Se carece de estudios de investigación, evaluación de procesos, literatura, inventarios regionales integrales y actualizados sobre la situación de la región en materia de comunicación en gestión del riesgo.

### **Medios de Comunicación**

- Existe una falta de capacitación en gestión de riesgos en los comunicadores y comunicadoras sociales.
- En el tratamiento de la información en situaciones de desastre, generalmente no se aplican normas y códigos que preserven la dignidad humana. La promulgación de un Código Internacional Deontológico para desastres, que tenga como condición fundamental el respeto a la dignidad humana, la privacidad e intimidad, orientará las labores de los comunicadores sociales en el tratamiento de la información en gestión de riesgo y durante situaciones de desastre.
- Las instituciones que trabajan en el tema de gestión del riesgo deben dar prioridad a la generación adecuada y oportuna de información para facilitar el trabajo de los medios de comunicación, con una actitud proactiva.
- La creación de centros de información sobre gestión del riesgo facilita el adecuado acceso a la información a periodistas, comunicadores y otros sectores de la sociedad.
- El acercamiento y el trabajo conjunto entre los comunicadores, técnicos-científicos y autoridades es fundamental para la gestión del riesgo. Permite multiplicar y mejorar resultados de aprendizaje en las comunidades en riesgo.

- 
- La acción coordinada y centralizada con mensajes comunes y coherentes genera mayor credibilidad y mejores resultados en la gestión del riesgo.
  - Los medios de comunicación tienen la fortaleza de su cobertura, credibilidad y capacidad de construcción de la agenda pública, por lo que son elementos fundamentales en el trabajo de la gestión del riesgo. Los medios tienen capacidad para colocar en la agenda pública, generar imaginarios, hacer visible a los actores cruciales, pero deberá fortalecerse su capacidad para profundizar contenidos y generar conocimientos sobre gestión del riesgo.
  - En algunas situaciones de desastre, fundamentalmente en los procesos de reconstrucción, los medios de comunicación no han respondido adecuadamente, por lo que se ha visto la necesidad de crear medios específicos para trabajar estos procesos. Sin embargo, en otras situaciones han sido instrumentos muy poderosos para visibilizar los procesos de reconstrucción social y estimular la rehabilitación y resistencia en la sociedad.
  - Los medios de comunicación han contribuido a salvar vidas por su papel orientador en cada una de las fases de los desastres, así como también por abogar por aquellas personas que están atravesando desastres olvidados.
  - Los medios de comunicación han contribuido en muchos casos a amplificar los mitos sobre desastres, presionando para la toma de decisiones inadecuadas y el mal uso de los recursos. Basta una sola persona dando información no validada, al que los medios le den visibilidad, para destruir la credibilidad e imagen de una institución y/o proceso de educación.

- 
- Los medios difunden información y apoyan los procesos de comunicación sobre gestión del riesgo. Es el trabajo interinstitucional, coordinado y concertado entre instituciones y sociedad civil el que garantizará los procesos sostenidos de comunicación en la prevención, preparación, respuesta y rehabilitación en situaciones de desastre.

### **Ciencia, Tecnología y Comunicación**

- Se ha demostrado que la inclusión de un componente de comunicación social en las carreras científicas permite ganar credibilidad y competencia técnica, aumentando la comprensión y aceptación de los mensajes por parte de la audiencia.
- No existe una homogeneización de contenidos en las capacitaciones sobre riesgo en las acciones de educación y formación, lo cual provoca la dispersión, la desconfianza y potenciales acciones contradictorias.
- No existe continuidad en el apoyo público a los centros de investigación sobre desastres. La falta de enlace y colaboración entre los centros de investigación sobre desastres y gestión de riesgo y los órganos nacionales responsables de ciencia y tecnología genera duplicación de esfuerzos, aumento de costos y mal uso de los recursos existentes.
- La alianza entre los medios y la ciencia y la popularización del lenguaje científico ha favorecido el conocimiento de las personas, el aumento de la demanda de información y un fuerte incremento de la audiencia.

---

## IV. LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

### 1. Políticas y Estrategias de Comunicación aplicadas a la gestión del riesgo

#### 1.1 Principios Generales

- La comunicación es un instrumento imprescindible para el logro de comportamientos deseables con el fin de fortalecer una Cultura de Prevención y generar capacidades para la gestión del riesgo.
- Las acciones contra los desastres son una responsabilidad de todas y todos los ciudadanos y debe, por tanto, cobrar la estatura de causa común.
- La comunicación, como herramienta para la reducción del riesgo de desastres debe apoyar los esfuerzos del sector público y privado en pos del desarrollo nacional - humano, equitativo y sostenible - compatibles con la protección del medio ambiente y la superación de la pobreza.
- Sin prevención no puede haber reducción efectiva de los desastres y sin comunicación eficiente no puede haber prevención de alto impacto. De allí que la comunicación educativa y la información pública son indispensables tanto para la acción preventiva como para la reactiva.
- La universalidad, profundidad y perdurabilidad de la comunicación, deberán ser la base para la Cultura de la Prevención.

- La planificación estratégica debe ser el principio de las acciones comunicacionales para la reducción del riesgo de desastres.
- La comunicación se debe considerar como eje articulador de los procesos de la gestión de riesgo mediante un abordaje amplio, integral y transversal al Estado, las instituciones en general y las comunidades.
- La investigación y los estudios para la producción de conocimiento pertinente, se constituyen en elementos fundamentales para las estrategias de prevención de desastres.
- Todos los mecanismos y redes de educación en sus diversos niveles, deberán propiciar acciones de comunicación educativa.

## **1.2 Recomendaciones**

1. Garantizar que los procesos de comunicación sobre desastres se desarrollen en el marco de una planificación estratégica y en una relación de coordinación y colaboración interinstitucional entre las instancias vinculadas con la gestión del riesgo.
2. Asegurar por parte de los estados la disponibilidad de la información correcta relativa a la gestión del riesgo, reducción y atención de desastres para su utilización en los procesos de comunicación.
3. Propiciar un diálogo amplio entre el Estado y la sociedad civil para establecer acuerdos que hagan causa común el desarrollo de una Cultura de Prevención.

4. Incorporar el componente comunicacional en los programas de reducción del riesgo de desastres, y asegurar su sostenibilidad, apoyando sus formulaciones normativas, sus previsiones operativas y la participación comunitaria.
5. Fomentar el debate nacional para favorecer una relación armónica entre desarrollo y las acciones en materia de reducción de riesgos de desastres, donde la comunicación juegue un rol fundamental en la facilitación del proceso.
6. Proporcionar, por medio de la comunicación, la más alta prioridad de apoyo a las actividades de prevención de desastres, en lo inmediato y en la perspectiva de largo plazo, dirigidas a forjar una cultura de prevención, al motivar y capacitar a la sociedad para que actúe adecuada, resuelta y mancomunadamente antes de que los desastres ocurran.
7. Fortalecer, donde existan, y establecer donde aún no los hubiera, los órganos estatales de comunicación sobre desastres mediante su ubicación al más elevado nivel jerárquico posible, de manera que, dependiendo directamente de las máximas autoridades responsables de la reducción de los desastres, participen de la toma de decisiones, cuenten con personal profesional calificado, tengan una estructura eficiente y dispongan de recursos materiales en la magnitud necesaria para cumplir óptimamente sus funciones.
8. Promover la conformación de una alianza para el enlace y la coordinación de todos los servicios de información y comunicación sobre desastres, en el nivel central de la administración pública y de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y municipal.

9. Completar el cuadro de funciones críticas de producción y distribución de mensajes, asumiendo también responsabilidades de asesoramiento técnico a instituciones, de capacitación práctica de su personal en materia de comunicación, y de fomento del intercambio de experiencias profesionales.
10. Fomentar la realización de estudios e investigaciones comunicacionales con énfasis en temas tales como las diversas percepciones de riesgo, vulnerabilidad, espacios y medios comunicacionales entre la población, y los factores inhibitorios de la conducta preventiva.
11. Establecer en cada país una asociación de comunicadores sobre desastres, conectarla con redes internacionales de la especialidad y promover la formación de una agrupación profesional semejante a escala regional y favorecer las alianzas con la comunidad académica, profesional, comunicadores sociales en el ámbito nacional, latinoamericano y la región del Caribe.
12. Establecer unidades nacionales, regionales de identificación, compilación de información y reproducción selectiva de documentos teóricos y operativos de comunicación relativa a desastres y mantener al día una bibliografía latinoamericana de ellos, capitalizando en la valiosa labor fundacional desempeñada ya en tal sentido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y el Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID).

## **2. Medios de Comunicación**

### **2.1 Principios Generales**

- Las nuevas tecnologías y desarrollo de la sociedad de la información requieren una redefinición del papel

---

que deben cumplir los medios de comunicación frente a la gestión del riesgo.

- Los países de la región necesitan una política pública que oriente el papel que cumplen los medios de comunicación frente a la gestión del riesgo.
- Tratándose de la gestión del riesgo es necesario que los estados, la sociedad civil y los medios de comunicación concierten normas de conducta ética para el tratamiento de la información.
- El tratamiento adecuado, oportuno y veraz de la información sobre gestión del riesgo supone el deber y la responsabilidad de los medios de difundirla y de las instituciones de proporcionarla.
- La formación de competencias de los comunicadores para el tratamiento de la información sobre la gestión del riesgo es responsabilidad de la sociedad en su conjunto.
- La responsabilidad social de los medios de comunicación en la gestión del riesgo es un capital social, que debe ser fortalecido.
- El aporte de los medios de comunicación al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión del riesgo supone el compromiso de estos para visibilizar e incluir a los nuevos actores sociales dentro del proceso de gestión y en la construcción de una agenda pública en este ámbito.
- El adecuado acceso a la información sobre la gestión del riesgo requiere de la existencia de centros de información que sirvan como fuente a los medios de comunicación y orienten a la comunidad.

---

## 2.2 Recomendaciones

1. Promover el debate académico, profesional y ciudadano sobre el papel que deben cumplir los medios de comunicación en la gestión del riesgo.
2. Suscribir un convenio marco con participación de la sociedad civil que oriente a los Estados para la definición de políticas públicas que fijen procedimientos éticos y técnicos de acceso y suministro de la información relativa a la gestión del riesgo.
3. Convocar a un equipo de alto nivel que tenga legitimidad para redactar un Código Deontológico para el tratamiento de información relativa a la gestión del riesgo y proponerlo a los Estados.
4. Promover políticas que permitan contar con más medios económicos para procesos de comunicación en la gestión del riesgo a través de la asignación de recursos del Estado, el sector productivo y la sociedad civil organizada.
5. Proponer a los estados la adopción e implementación de sistemas de información sobre gestión del riesgo.
6. Desarrollar estrategias para que el Estado, las instituciones educativas y una amplia base especializada y comunitaria, formen y/o capaciten a los comunicadores sociales en gestión del riesgo, mediante cursos de pre y postgrado así como otras actividades de formación.
7. Posicionar en la agenda pública los conceptos de responsabilidad social de los medios de comunicación y capital social asociados a la gestión del riesgo.
8. Empezar acciones de movilización para vincular a los medios de comunicación con la participación ciudadana en relación con la gestión del riesgo.

---

### **3. Ciencia, Tecnología y Comunicación**

#### **3.1 Principios Generales y Recomendaciones**

Sobre formación y educación:

1. Mejorar las competencias de los comunicadores para favorecer el trabajo con la gestión de riesgo.
2. Incluir componentes de comunicación social en las carreras científicas y elementos científicos relacionadas con la gestión del riesgo en las carreras de comunicación.
3. Promover la inserción del tema de desastres en la estructura curricular en todos los niveles educativos.

Acceso a la información y tecnología y gestión del conocimiento:

4. Contribuir a la democratización del conocimiento a partir de la creación y el fortalecimiento de los centros y servicios nacionales o regionales de información especializada (como el CRID).
5. Diseñar y ejecutar mecanismos institucionales que permitan aumentar la conciencia y sensibilización sobre la prevención de desastres y la gestión del riesgo.
6. Promover el desarrollo, el acceso y la utilización de nuevas tecnologías de la comunicación y la información dirigidos a las personas en situación de riesgo, que permitan diferentes estrategias de uso y aplicación (mediación, auto-instrucción, formación de formadores u otros.)
7. Promover el desarrollo de herramientas y servicios de comunicación identificando las necesidades de grupos vulnerables teniendo en cuenta su cultura, género, etnia, edad, educación.

8. Desarrollar tecnologías de bajo costo para mejorar las redes de comunicación en las comunidades y así poder responder de una forma más efectiva ante un riesgo y/o desastre.
9. Capacitar a las comunidades en el uso de nuevas tecnologías.

Coordinación y Respuesta Institucional:

10. Crear y/o fortalecer los mecanismos para una transferencia eficiente de conocimiento y tecnología entre el sector científico, las instituciones y las comunidades.
11. Crear y fortalecer alianzas entre los medios de comunicación y la comunidad científica.
12. Reforzar aquellos puntos comunes entre los diferentes códigos de ética que garanticen y propicien la función social de la comunicación y la ciencia.
13. Fortalecer los lazos institucionales entre los centros de investigación en gestión del riesgo y los organismos nacionales de ciencia y tecnología.
14. Promover herramientas de evaluación e indicadores que midan el impacto de las estrategias de comunicación.
15. Impulsar la conformación de redes conjuntas de periodistas, comunicadores sociales y científicos en temas de ciencia, riesgo, desastre y desarrollo.
16. Favorecer la organización comunitaria para que sirva de sistema de comunicación.

---

## **V. APORTES PARA EL PROCESO PREPARATIVO DE LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REDUCCIÓN DE DESASTRES (CMRD-2005)**

1. Desarrollar estrategias para que los gobiernos definan políticas públicas de información y comunicación relativa a la gestión del riesgo y que asignen los recursos necesarios para su implementación.
2. Incorporar a las instituciones de investigación y educación en gestión del riesgo a los sistemas nacionales (cuando existan) o a las entidades responsables de la gestión del riesgo y los desastres.
3. Promover la conformación de una alianza que enlace y coordine todos los servicios de información y comunicación sobre desastres, en la administración pública y la sociedad civil, para una transferencia eficiente de conocimiento y tecnología entre el sector científico, las instituciones y las comunidades sobre gestión de riesgos y desastres.
4. Promover acciones y medidas que permitan reducir la brecha digital, el uso de tecnologías y el acceso democrático a la información y comunicación optimizando el eficiente uso de los medios en materia de gestión de riesgo.
5. Implementar líneas de estudio e investigaciones sobre la percepción de riesgo y vulnerabilidad y así como los factores que inhiben la conducta preventiva en las comunidades para producir materiales comunicacionales adecuados a esta realidad.

6. Promover la elaboración de un código deontológico internacional en comunicación y gestión del riesgo.
7. Incorporar el tema de gestión de riesgo en la currícula de las facultades de comunicación y periodismo y, por otro lado, incorporar técnicas y métodos de comunicación social en las carreras científicas.
8. Contribuir a lograr que las políticas de comunicación para la gestión del riesgo apoyen los esfuerzos del sector público y privado en favor del desarrollo nacional humano, equitativo y sostenible - compatibles con la protección del medio ambiente, la superación de la pobreza y la gobernabilidad.

---

## I. METAS

1. Para el año 2015, todos los países habrán integrado contenidos orientados a la gestión de riesgo en las estructuras curriculares de todos los niveles educativos.
2. En el 2015 los países de la región contarán con una política pública, planes de información y comunicación, recursos, e indicadores que midan el impacto de las acciones de comunicación para la gestión del riesgo, tomando en cuenta la diversidad cultural, género, edad, nivel educativo y edad.
3. Para el 2015, todos los países tendrán en sus sistemas nacionales de ciencia y tecnología componentes de gestión de riesgo con líneas de financiamiento específicas.
4. Para el año 2015 todos los países contarán con, al menos, un centro de información especializado en desastres o, si contaran ya con más de uno, éstos funcionarán unificadamente y con enlaces a redes especializadas nacionales e internacionales.
5. Para el 2015, los países habrán incorporado el uso de las nuevas tecnologías, comunicación digital y sistemas de alerta temprana, en la gestión del riesgo a nivel comunitario.
6. En el 2015 los países de la región habrán asumido un Código Deontológico Internacional para el tratamiento de la información y la comunicación relativa a la gestión del riesgo.

7. En el 2015 estarán operando redes integradas de medios públicos y privados en los procesos de información y comunicación en gestión del riesgo.
8. En el 2015 la cooperación internacional, los gobiernos y la sociedad civil habrán gestionado y asignado los recursos necesarios para la implementación de procesos de información y comunicación en gestión del riesgo.