



República Dominicana
Secretariado Técnico de la Presidencia



Banco Interamericano de Desarrollo
Préstamo 1152/OC-DR

UNIDAD EJECUTORA SECTORIAL DEL SUBPROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

COMPONENTE 4:
INSTITUCIONES DEL PMR DOTADAS DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES MODERNOS Y EFECTIVOS

ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS



OMAR DARIO CARDONA A.

INGENIAR LTDA.

Consultores

Asesores en Planeamiento del Hábitat
Gestión de Riesgos - Prevención de Desastres

LA RED

**RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN
DE DESASTRES EN AMERICA LATINA**



Santo Domingo
Julio – 2001



República Dominicana
Secretariado Técnico de la Presidencia



Banco Interamericano de Desarrollo
Préstamo 1152/OC-DR

UNIDAD EJECUTORA SECTORIAL DEL SUBPROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

COMPONENTE 4:
INSTITUCIONES DEL PMR DOTADAS DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES MODERNOS Y EFECTIVOS

ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Elaborado por:

Omar Darío Cardona A.
Director del Proyecto

Coordinadores:

Fernando Ramírez G.
Alejandro Fernandez
Gustavo Wilches Chaux
Allan Lavell
Shirley Mattingly
Manuel Arguello
Elizabeth Mansilla

Santo Domingo
Julio – 2001

ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Contenido

Resumen

Definición de la Estrategia de Divulgación

Fundamentos para la Información Pública

- a. La comunicación
- b. La participación y sus alcances
- c. La sostenibilidad y la vulnerabilidad
- d. Participación y sostenibilidad
- e. La información, requisito para la participación
- f. Condiciones que debe cumplir la información

Objetivos de la Estrategia de Divulgación

- a. Objetivos comunes
- b. Objetivos frente a las instituciones de PMR
- c. Objetivos frente a la comunidad
- d. Objetivos frente a los medios de comunicación

Estrategia Pedagógica Propuesta

- a. Programa de Información Pública para la Prevención y Mitigación
- b. Programa de Información para la Respuesta en caso de Emergencia
- c. Cronograma

La Efectiva Respuesta Social ante Alertas

- a. La respuesta pública a la información sobre riesgos
- b. Factores del transmisor que influyen en la respuesta de la sociedad
- c. Factores del receptor que influyen en la respuesta pública
- d. Resumen y conclusiones

Consideraciones Finales

ANEXO: Propuesta de Convenio con ADORA.

ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Resumen

La Estrategia de Divulgación e Información Pública es un componente fundamental para la socialización de la gestión de riesgos, cuyo objetivo general es garantizar que los distintos actores y sectores sociales del país tengan acceso oportuno a la información necesaria para participar de manera eficaz en las distintas decisiones y actividades en que se materializa la gestión de riesgos, es decir durante las fases de prevención, mitigación y respuesta (PMR) frente a los desastres y la emergencias.

Está compuesto por el conjunto de conceptos, objetivos, protocolos, canales, medios, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, medios de comunicación y demás actores sociales que intervienen en el proceso de generación, difusión, procesamiento y retroalimentación de información pública, con el fin de alcanzar no sólo los objetivos de la respuesta a emergencias, sino en general los propósitos de la prevención de desastres.

La estrategia de acción se enmarca dentro de los postulados de la “comunicación para el cambio”, que busca poner en manos de los receptores de la información, las herramientas necesarias para que puedan participar de manera eficaz en las distintas etapas y actividades que conforman la “gestión de riesgos”. Así mismo, la estrategia propone la creación de canales que permitan que esos receptores se conviertan, a su vez, en generadores permanentes de información para realimentar el proceso comunicativo.

Para efectos de esta estrategia, la comunicación se entiende como un proceso complejo, permanente, multilateral y recíproco de intercambio de información entre actores institucionales y actores y sectores sociales, que mediante la generación de confianzas mutuas, la identificación de intereses compartidos y la construcción de un lenguaje común, contribuye a sembrar y a consolidar la incorporación de la prevención en la cultura, lo que también se conoce como la *Cultura de la Gestión del Riesgo*.

Así mismo, se entiende que la gestión del riesgo constituye una herramienta para la gestión ambiental para el desarrollo sostenible, concebida la sostenibilidad como “*la capacidad de un sistema y/o de un proceso, para alcanzar sus objetivos y para transformarse y evolucionar, sin poner en peligro las bases o fundamentos ecológicos, sociales, políticos, culturales, etc., de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso*”. Si el sistema o proceso no posee esa capacidad, será vulnerable a los fenómenos que, en virtud de esa misma vulnerabilidad, se convierten en amenazas. Sostenibilidad y vulnerabilidad se entienden, entonces, como conceptos antónimos.

Entre sus objetivos, la Estrategia de Divulgación e Información Pública contempla los siguientes:

1. Dar a conocer el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta frente a Desastres (o de Gestión de Riesgos) y garantizar el acceso a la información necesaria para que los distintos actores institucionales y sociales puedan participar de manera activa y eficaz en el mismo y en las distintas decisiones en que se materializa esa gestión en las “etapas” de prevención, mitigación, respuesta a emergencias y recuperación y reconstrucción postdesastre.
2. Contribuir a la construcción de una cultura de prevención o de gestión del riesgo en la República Dominicana.
3. Utilizar la comunicación como herramienta para contribuir a la mitigación de los distintos factores de vulnerabilidad que en una u otra forma tienen en su base el desconocimiento de información que les permitiría a los distintos actores sociales participar en la reducción de los mismos.

Además de los anteriores, se establecen objetivos interrelacionados y *sinérgicos* frente a las instituciones PMR, la comunidad y los medios de comunicación, los últimos de los cuales formarán el núcleo del convenio que podría ser suscrito entre la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y la Asociación Dominicana de Radiodifusoras ADORA.

Se propone la realización de las siguientes actividades:

- a. Un programa semanal dramatizado tipo telenovela con una duración de media hora para transmitirse por un canal comercial de televisión y en un horario de amplia audiencia en comunidades que ocupan zonas de riesgo.
- b. Un programa diario de radio que desarrollan los protagonistas del dramatizado para televisión y al cual se puede comunicar la audiencia a través de Internet o línea telefónica. Las grabaciones de este programa y las videograbaciones del dramatizado, deberán servir de apoyo a maestros, líderes comunitarios, ONGs y otros agentes interesados en la promoción de la cultura de la prevención en República Dominicana.
- c. Apoyo con medios impresos que contribuyan a consolidar y a reforzar los contenidos de los programas de televisión y radio.

Para casos de emergencia actual o potencial, la Estrategia establece una serie de criterios y protocolos sobre generación, difusión y retroalimentación de la información que emite el Centro de Operaciones de Emergencia -COE- como única autoridad facultada para emitir información oficial en situaciones de crisis y para impartir a la comunidad las correspondientes instrucciones.

En este capítulo de la estrategia se determina que el COE es la única autoridad facultada para emitir información oficial y confirmada a los medios de comunicación en situaciones de emergencia y las características que debe poseer esa información.

Así mismo, se sugieren mecanismos a través de los cuales el Gobierno Nacional en concertación con los medios, representados por la Asociación Dominicana de Radiodifusoras ADORA, trabajarán conjuntamente con el objeto de garantizar que en situaciones de emergencia la comunidad reciba la información oportuna, adecuada, precisa y suficiente que requiere para tomar acciones de protección y respuesta ante las amenazas existentes; para conjurar la difusión de rumores infundados y, en general, para participar de manera activa en la ejecución del Plan de Emergencia que el Sistema Nacional y sus autoridades pongan en marcha.

ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Introducción

La República Dominicana se encuentra en una isla que durante centenares de años ha resistido el paso de huracanes y la manifestación de otros fenómenos meteorológicos característicos de la zona intertropical del planeta y en particular del mar Caribe. Así mismo, existen en la isla otro tipo de amenazas de la geodinámica externa (deslizamientos) y sísmicas, al igual que amenazas de origen antrópico ligadas al crecimiento de la población en condiciones de riesgo y a particulares momentos culturales (como la Semana Santa y diversos festivales), que implican grandes movilizaciones humanas en cortos periodos de tiempo. En consecuencia, hay en el país una enorme riqueza en materia de experiencias y saberes aplicables a la prevención, a la mitigación y a la preparación para enfrentar desastres, tanto en las instituciones públicas como en organizaciones no gubernamentales, y en las comunidades y sus organizaciones.

Todas esas experiencias y saberes, al igual que los recursos de distinta índole que existen en las instituciones y las comunidades, se encuentran en proceso de reorganización con miras a la creación de un Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta PMR o de gestión de riesgos, del cual forma parte el Sistema de Divulgación e Información Pública, con su correspondiente estratégica comunicativa y pedagógica, que constituye el objetivo de este documento.

Cuando se verifica, por ejemplo, la cantidad y la calidad del material de información y educación pública producido en los últimos años por organizaciones como la Defensa Civil de República Dominicana, e inclusive por los medios de comunicación y por empresas del sector privado interesadas en la prevención de desastres, surge necesariamente la pregunta sobre cuál puede ser el verdadero aporte de un Sistema de Divulgación e Información Pública como este en un país que, como ya se dijo, posee buena experiencia y conocimiento en la materia. Ese aporte, posiblemente, se encuentre en las herramientas conceptuales que permitan redimensionar todos esos recursos en dos direcciones:

Primero, desde la mera atención o respuesta a emergencias puntuales, hacia una concepción más integral del proceso de gestión participativa del riesgo, estrechamente ligado a la gestión participativa del desarrollo sostenible, y segundo, desde una producción y distribución más o menos aislada de material educativo o de información pública (de muy buena calidad en su mayoría), hacia una concepción más integral que bien puede enmarcarse dentro de la llamada “comunicación para el cambio”.

Lo anterior se logra mediante una interacción *sinérgica* de medios de comunicación, que van desde la televisión comercial, sus códigos y sus lenguajes, hasta la conversación personal en reuniones de barrio, pasando por el radio, la prensa escrita, los cuadernos de historietas o *cómics*, y claro, el Internet, que comienza a abrirse paso en República Dominicana como en el resto del mundo. Esa interacción está inspirada y orientada por lo que en este documento se le denomina “Fundamentos para la Información Pública”, sobre temas como la comunicación y sus características, la participación ciudadana, la sostenibilidad y la información como un requisito para una participación efectiva. Así mismo, por los “objetivos” de la estrategia, tanto frente a las comunidades como frente a las llamadas “instituciones de PMR” y frente a los medios. Está comprometida con una concepción ética según la cual la naturaleza no puede seguirse viendo como un invasor externo que hay que enfrentar en los desastres mediante acciones de guerra, sino más bien como un ser con el cual hay que establecer interlocuciones y concertaciones. Desde este punto de vista, en las raíces de los mal llamados “desastres naturales” pueden encontrarse rupturas radicales en el proceso de comunicación entre las comunidades humanas y los ecosistemas que ocupan.

En “comunicación popular” y “comunicación para el cambio”, existen en el mundo múltiples experiencias, especialmente en el campo de la salud, que ha sido pionero en la materia. No sucede lo mismo, sin embargo, en el campo de la gestión ambiental y, mucho menos, en el de la gestión del riesgo. Esta es, posiblemente, una de las primeras tentativas de aplicar las lecciones y herramientas propias de la “comunicación para el cambio”, en el terreno de la gestión del riesgo. De allí el interés que existe en realizar un seguimiento del desarrollo de esta estrategia, por parte de “redes” de organizaciones y personas dedicadas a la “comunicación popular”, como “Communication Network for Social Change” de la Fundación Rockefeller y “Communication Initiative”¹, de la cual la primera es una de sus principales promotoras.

Corresponderá a las instituciones, a las comunidades y a los medios de comunicación de la República Dominicana dejar conocer si de verdad esta estrategia logra convertirse en una herramienta para alcanzar una convivencia más armónica entre la sociedad humana y la naturaleza de la cual somos parte.

¹ <http://www.comminit.com> En este momento se está trabajando en el desarrollo de una sección de “Communication Initiative” para países de habla hispana, con énfasis en América Latina y el Caribe.

Definición del Sistema de Divulgación

El Sistema de Divulgación e Información Pública es un componente fundamental para la socialización de la gestión de riesgos, cuyo objetivo general es garantizar que los distintos actores y sectores sociales del país tengan acceso oportuno a la información necesaria para participar de manera eficaz en las distintas decisiones y actividades en que se materializa la gestión de riesgos, es decir durante las fases de prevención, mitigación y respuesta (PMR) frente a los desastres y la emergencias.

La información que fluye a través de este sistema tiene por objeto facilitar la construcción de una relación armónica entre la comunidad y su ambiente, de manera que ni la dinámica de la comunidad se convierta en una amenaza contra la naturaleza, ni la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza contra la población. Para lograr este propósito es necesario que la información que permanentemente genera el entorno, sea reconocida, valorada y tenida en cuenta en las decisiones humanas.

El Sistema de Divulgación e Información Pública está compuesto por el conjunto de conceptos, objetivos, protocolos, canales, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, medios de comunicación y demás actores sociales que intervienen en el proceso de generación, difusión, procesamiento y retroalimentación de información pública, con el fin de alcanzar los objetivos de la prevención, mitigación y respuesta frente a los desastres y las emergencias.

Si en general, el manejo y la divulgación de información en caso de emergencia es lo que comúnmente se identifica como el Sistema de Divulgación (lo que hace parte de un Sistema de Alertas), aquí se propone un sistema que considere además de las situaciones de crisis las otras fases del proceso de gestión del riesgo. Es decir, aquí no sólo se propone una estrategia de información para la respuesta en caso de emergencia sino, también, para la prevención y mitigación.

La figura 1 ilustra esquemáticamente los actores sociales que hacen parte del proceso de información pública en la gestión de riesgos.

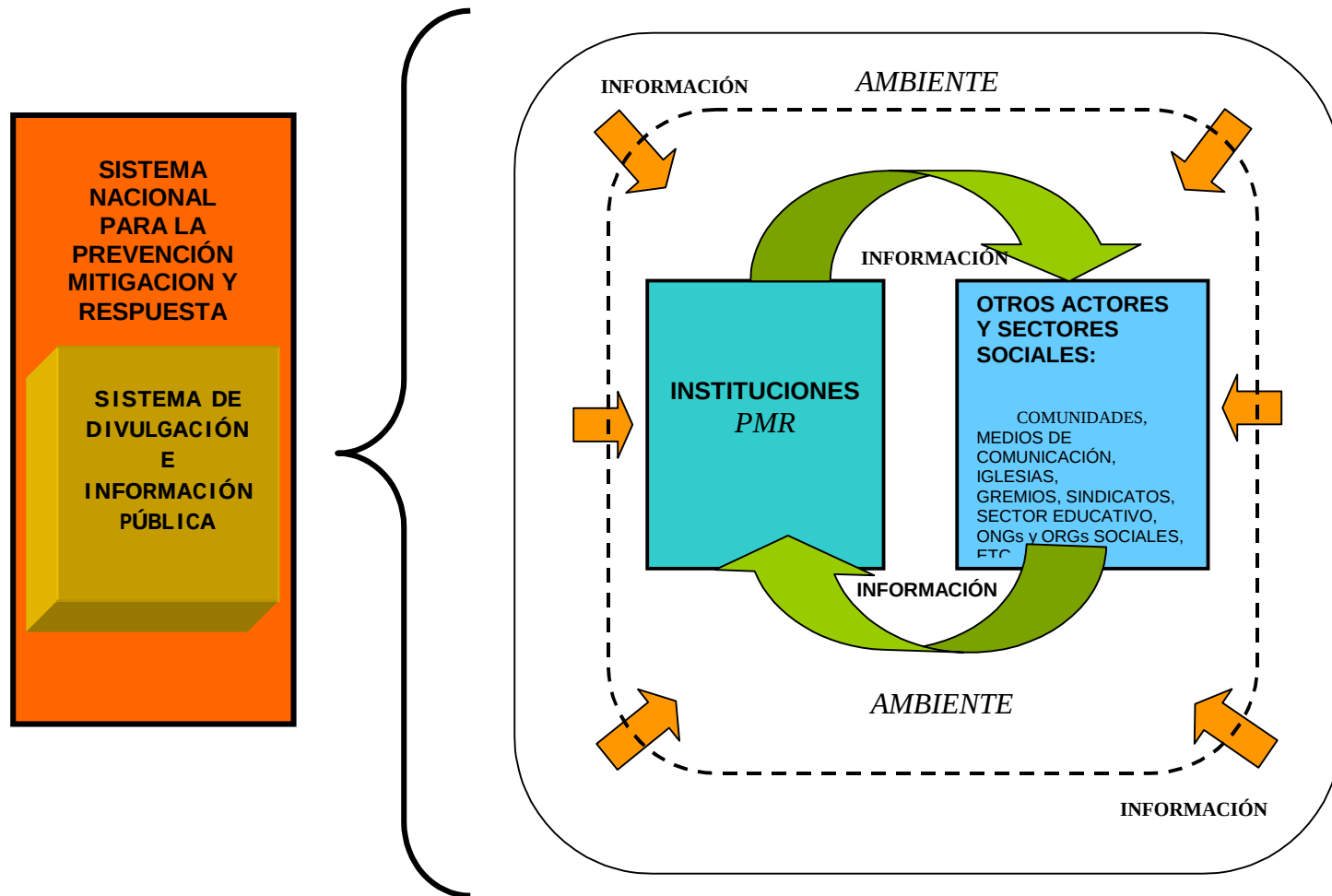


FIGURA 1

EL SISTEMA DE DIVULGACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA FORMA PARTE DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y RESPUESTA, Y SE NUTRE DE INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES “PMR”, DE OTROS ACTORES Y SECTORES SOCIALES, Y DIRECTAMENTE DEL AMBIENTE

Fundamentos para la Información Pública

El Sistema de Divulgación e Información Pública se fundamenta en los siguientes conceptos:

a. La comunicación

Es un proceso complejo, permanente, multilateral y recíproco de intercambio de información entre actores institucionales y actores y sectores sociales, que mediante la generación de confianzas mutuas, la identificación de intereses compartidos y la construcción de un lenguaje común, contribuye a sembrar y a consolidar la incorporación de la prevención en la cultura, lo que también se conoce como la *Cultura de la Gestión del Riesgo*. Sus características son:

- a. Es un proceso, puesto que se desarrolla en el tiempo, *en distintas etapas y momentos, y con resultados en el corto, mediano y largo plazo*; y es complejo, puesto que involucra a diversos actores, receptores y emisores de información (incluyendo a la naturaleza misma) y se lleva a cabo a través de una red de múltiples canales e interacciones, unas de carácter formal y a veces rígidas, y otras flexibles e informales.
- b. Es permanente, en la medida en que no se limita a los momentos inmediatamente anteriores o posteriores al surgimiento de una situación de emergencia, ni se agota en campañas aisladas o coyunturales, sino que debe convertirse en un elemento esencial de las relaciones entre las llamadas instituciones PMR y los demás actores y sectores sociales, como las comunidades y sus organizaciones de base, las Iglesias de distintos credos, los gremios económicos, las organizaciones sindicales, el sector educativo, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones sociales y, por supuesto, los medios de comunicación en sus distintas modalidades.
- c. Es multilateral y recíproca, en la medida en que en el sistema la información debe fluir desde y hacia distintas direcciones, de manera que los diferentes actores sociales o institucionales que, en un momento dado, son emisores de información, en otro momento se convierten en receptores, y viceversa.
- d. El proceso debe conducir a la generación de confianzas mutuas entre los distintos actores que intervienen en el mismo, como un requisito del cual depende la credibilidad de los receptores frente a la información que reciben y la certeza de los potenciales emisores en el hecho de que la información con que realimenten el sistema va a ser tenida en cuenta de manera efectiva.
- e. El ideal, al menos en el nivel local, es que la comunicación permita construir relaciones interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarias a partir, principalmente, del encuentro entre personas y sólo de manera secundaria entre funcionarios, roles o cargos.

En la medida en que muchas veces la gestión del riesgo obligará a la concertación entre actores antagónicos para adelantar conjuntamente determinadas acciones (por ejemplo autoridades militares o de policía que deben ponerse de acuerdo con pobladores de barrios informales para adelantar acciones de preparación previas al paso de un huracán), dicha concertación resultará más fácil y efectiva si, con anticipación suficiente, se han iniciado “acercamientos” y se han abierto canales de comunicación e idealmente de afecto entre esos actores antagónicos.

- f. La comunicación deberá contribuir a la identificación de intereses compartidos, de manera tal que los distintos actores y sectores institucionales y sociales que participan en el proceso, puedan reconocer que mediante la gestión del riesgo, todos (incluida la naturaleza) pueden resultar beneficiados en el mediano y largo plazo.
- g. Se anota explícitamente la construcción de un lenguaje común como uno de los elementos esenciales de la comunicación en el contexto de la gestión del riesgo, puesto que si se logra que exista identidad conceptual alrededor de palabras claves como *amenaza, vulnerabilidad, riesgo, desastre, prevención, mitigación y preparación*, e incluso alrededor de conceptos como *sistema, comunicación, información y participación ciudadana o comunitaria*, en esa medida se habrá logrado concertar el código compartido que haga posible la comunicación eficaz entre los distintos actores de la gestión del riesgo.

Así mismo, existiendo un lenguaje común alrededor de un número mínimo de conceptos, la posibilidad de identificar de manera concreta aquellos puntos en los cuales existan discrepancias, se convierte en una oportunidad para el manejo creativo de la diferencia y en consecuencia en un refuerzo del proceso comunicativo. La construcción de lenguajes compartidos no implica ni la unanimidad conceptual ni la eliminación de los debates, por el contrario, abre la posibilidad para los *diálogos de saberes* y de su prerequisite: los *diálogos de ignorancias* (por ejemplo entre los meteorólogos y los campesinos y pescadores, “observadores naturales” de la dinámica del entorno). Un diálogo alrededor de un determinado fenómeno, para que cada uno fortalezca la confianza en sus propios conocimientos, pero al mismo tiempo, para que cada cual reconozca sus limitaciones y valore los aportes de la experiencia o del conocimiento del otro.

b. La participación y sus alcances

La participación es el proceso mediante el cual un actor se convierte en parte de aquello de lo cual participa. Es decir, que participar no es solamente “tener parte en algo o de algo”, como muy pobremente lo define el diccionario, sino “ser parte” integral de ese algo. Ser parte, a su vez, significa ser una expresión tangible de eso de lo cual se participa. Para el caso que nos ocupa, participar o ser parte de la prevención, mitigación y respuesta no significa solamente tener unas cuantas responsabilidades concretas, sino, sobre todo, ser uno mismo, como institución pública, como organización social, como comunidad, como familia o como persona, una expresión de la gestión del riesgo. Es decir, haberse apropiado, haber interiorizado y poner en práctica de manera permanente en su ámbito de influencia,

los conceptos fundamentales de la gestión de riesgos. Esto significa volver la gestión de riesgos un componente normal de la vida cotidiana, incorporar la prevención en la cultura, haber adoptado la *cultura de la seguridad o de la prevención* y haberse convertido en expresión de esa cultura.

“Existen distintas instancias dentro de cualquier proceso, en las cuales quienes resultan afectados por el mismo para bien o para mal, pueden o deben participar. Están la instancias en las cuales se recoge información en el medio, la cual servirá de base para que posteriormente se tomen decisiones; están las instancias de decisión, las instancias de ejecución de las decisiones tomadas y las instancias de control y evaluación. Por lo general se considera que un proceso ha sido *participativo* cuando los distintos actores de la sociedad civil son convocados para entregar información (encuestas, entrevistas, visitas de campo), cuando su opinión es consultada antes de tomar una decisión (sin importar si los resultados de esa consulta se reflejan o no en la decisión) o cuando son llamados para ejecutar, remuneradamente o no, esas decisiones; así como cuando su opinión se consulta nuevamente para evaluar el impacto o los resultados del proceso (sin importar si esas opiniones inciden efectivamente o no para transformar proceso). Todas estas instancias son, por supuesto, expresiones de la participación, pero por sí mismas, aisladamente de su papel en la toma de decisiones, no determinan automáticamente que un proceso sea verdaderamente participativo.”²

Lo anterior quiere decir que, si por un lado “participar” significa “ser parte” y ser uno mismo una expresión tangible del proceso del cual participa, por el otro, la participación implica también tener acceso a las instancias y momentos en que se toman las decisiones dentro de ese proceso, a que los intereses y puntos de vista de los actores que participan sean tenidos en cuenta en esas decisiones, y a que su participación marque una diferencia en el proceso, es decir, que su rumbo no sea exactamente el mismo, sin importar si en él participan o no distintos actores sociales. En otras palabras, una verdadera participación significa que quienes participan asuman el protagonismo del proceso (y las responsabilidades derivadas de ese protagonismo) y no se limiten a ser meros espectadores pasivos de las decisiones de otros.

c. La sostenibilidad y la vulnerabilidad:

Se ha entendido que la gestión del riesgo y la gestión ambiental para el desarrollo sostenible no constituyen procesos distintos, sino dos “ventanas” complementarias para asomarse a un mismo propósito: la construcción de una relación más armónica entre la comunidad y su entorno natural, de manera que, como se indicó atrás, ni la dinámica de la naturaleza se convierta necesariamente en una amenaza contra la población, ni la dinámica de ésta se convierta en una amenaza contra la naturaleza.

² Tomado de “Yo Participo, Tú Participas, Todos somos Parte: ¡Hagamos el Ambiente!”. Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental. Ministerio del Medio Ambiente de Colombia. Gustavo Wilches-Chaux, consultor. (Bogotá, 1998)

La definición más conocida y aceptada de desarrollo sostenible, afirma que es esa forma de desarrollo la que permite la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales, sin afectar la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.³

En términos más dinámicos, podemos afirmar que la sostenibilidad es *“la capacidad de un sistema y/o de un proceso, para alcanzar sus objetivos y para transformarse y evolucionar, sin poner en peligro las bases o fundamentos ecológicos, sociales, políticos, culturales, etc., de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso.”*⁴ Si el sistema o proceso no posee esa capacidad, será vulnerable a los fenómenos que, en virtud de esa misma vulnerabilidad, se convierten en amenazas. Sostenibilidad y vulnerabilidad se entienden, entonces, como conceptos antónimos.

Es esa línea, un asentamiento humano será *sostenible* si logra satisfacer las necesidades de protección, de socialización y de subsistencia de quienes lo conforman pero, además, si al erigirse por primera vez ese asentamiento y a medida que ha ido creciendo, no ha significado la perturbación de procesos ecológicos existentes en el entorno desde antes de que se estableciera allí una comunidad humana. Si un asentamiento humano, por ejemplo, ha ocupado “zonas de inundación” utilizadas normalmente por un río como parte de su sistema de autorregulación en época de lluvias, esas inundaciones pasarán de ser un mero fenómeno natural, a convertirse en amenazas para los habitantes del asentamiento, y la permanencia del mismo en el largo plazo en armonía con el entorno, es decir, la sostenibilidad de ambos no estará garantizada.

El figura 2 ilustra cómo los conceptos de amenaza y de vulnerabilidad surgen de la interacción entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de la comunidad humana; cómo las amenazas de origen natural, las de origen socio-natural y las de origen antrópico se relacionan, condicionan e incluso pueden llegar a “dispararse” mutuamente, y cómo la existencia de ecosistemas o de comunidades vulnerables tarde o temprano se convierte en una amenaza para otros ecosistemas y otras comunidades.

³ Comisión Brundtland

⁴ Wilches-Chaux, Gustavo. “Introducción al Concepto de Sostenibilidad Global” (1996).

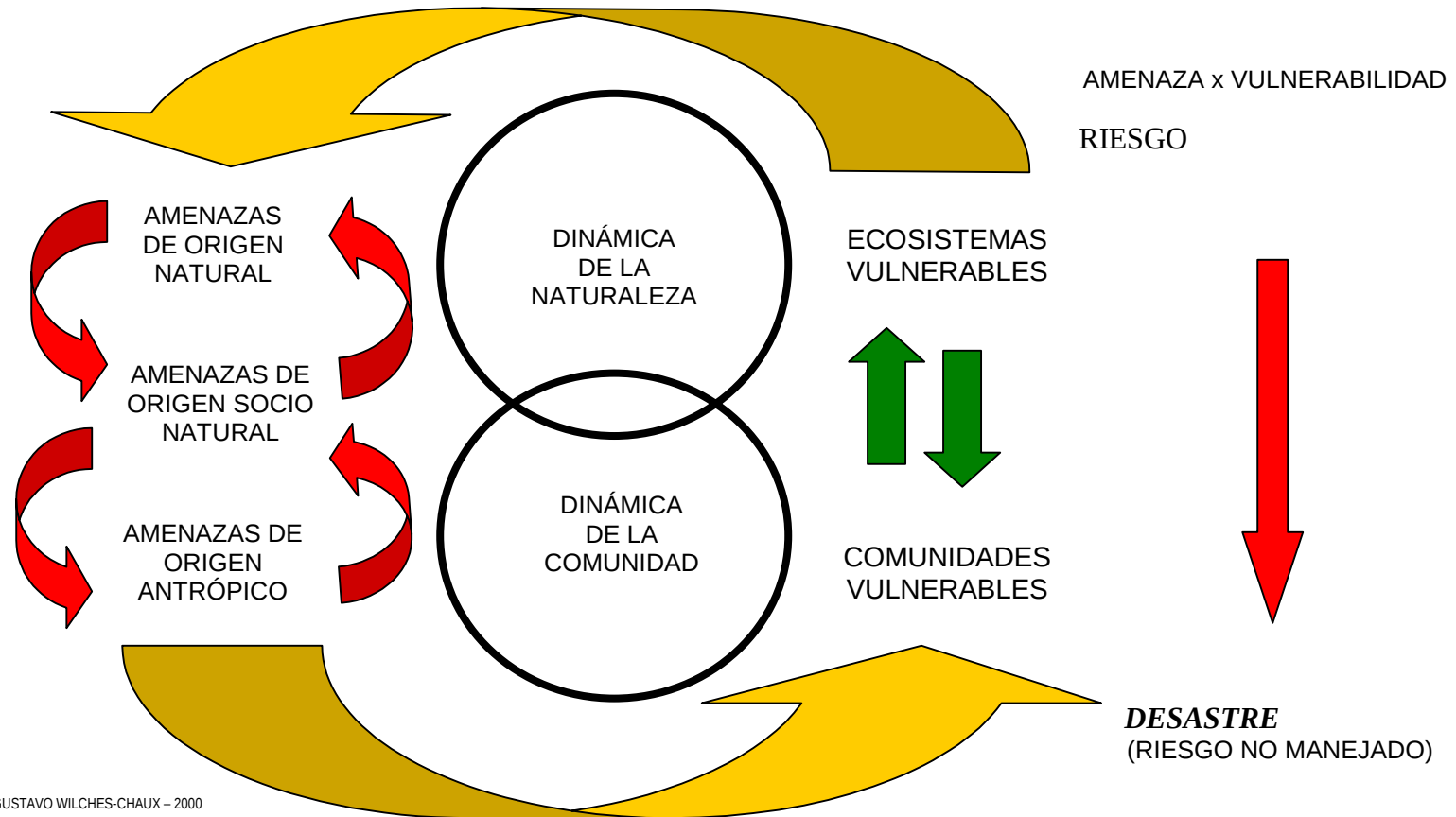


FIGURA 2
DINÁMICA DE LOS CONCEPTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

Los conceptos de amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre, surgen como resultado de las interacciones entre la dinámica de las comunidades y la dinámica de los ecosistemas con los cuales éstas interactúan. no siempre existen límites estrictos que permitan distinguir un tipo de amenaza de otro, y lo que desde un punto de vista puede verse como una “vulnerabilidad”, desde otro punto de vista puede verse como amenaza.

d. Participación y sostenibilidad:

Actualmente existe unanimidad en el sentido de que la participación ciudadana o comunitaria constituye un pre-requisito de la sostenibilidad. Es decir, que un proceso solamente será sostenible en el largo plazo, si los distintos actores sociales que en una u otra forma resultan afectados por ese proceso, han participado de manera activa y eficaz en las distintas etapas del mismo. En los términos discutidos anteriormente, esto significa haberse compenetrado con el proceso, haber intervenido en la toma de las decisiones que determinan su curso, haber asumido las correspondientes responsabilidades y haberse convertido en una expresión tangible de sus principios y sus objetivos.

Hasta hace algunas décadas, sin embargo, la posibilidad –y más aún: la necesidad- de que la comunidad participara en las decisiones que la afectaban, parecía inconcebible y, en el mejor de los casos, despertada escepticismo y sonrisa: ¿Qué podían decirle el campesino o el artesano al científico? ¿Qué podía aportar el ama de casa más allá de lo que ya aportaban el investigador, el académico y el político?

Hoy, cuando ese perjuicio parece aparentemente superado, el mismo escepticismo y la misma sonrisa aparecen cuando se habla de la necesidad de *garantizar la participación de la naturaleza en las decisiones que la afectan*.

“Si bien la sostenibilidad no constituye un objetivo exclusivamente ecológico, sino fundamentalmente humano (económico, político, social-organizativo, cultural, educativo, institucional), tanto por parte de la llamada sociedad civil como del Estado suele dejarse de lado la *participación de la naturaleza* en las decisiones que la afectan, olvidando que esta constituye el sustrato básico de las relaciones y condiciones ambientales que sirven de base a la existencia y viabilidad de la especie humana sobre el planeta Tierra. Aunque en la mayor parte de las comunidades que conforman la sociedad actual, la naturaleza normalmente no sea escuchada, ésta siempre se hace oír, a veces de manera dramática, mediante los erróneamente denominados “desastres naturales”, en cuya raíz se encuentra la reacción de los ecosistemas a las agresiones de que han sido objeto por parte de la comunidad humana. Así como no puede haber desarrollo sostenible sin la participación activa de las comunidades, tampoco puede haberlo sin la participación activa de la naturaleza. El problema radica en que hoy no sabemos bien cómo garantizar esa participación en la práctica, ni siquiera cómo identificar, oír e interpretar las indicaciones y los mensajes de alerta que nos envía la naturaleza.”²

Lo cierto es que si se rastrean las razones que conducen a cualquiera de los “desastres naturales” es posible encontrar que en muchos casos son el resultado de la reacción de la naturaleza a acciones negativas del hombre sobre la misma.

Las implicaciones de aceptar este principio, pueden oscilar desde las más pragmáticas, que interpretan la *participación de la naturaleza* como la realización de un permanente monitoreo de los cambios de los ecosistemas y de la dinámica de la Tierra, con el objeto de lograr una adecuada *gestión de riesgos* (cuyo objetivo es manejar las amenazas y reducir la vulnerabilidad de la comunidad para afrontarlas), hasta las más filosóficas (en términos de

la llamada “ecología profunda”) que buscan que a la naturaleza se le reconozcan *personalidad y personería*, no solamente como escenario pasivo, sino también como sujeto y actor protagonista en la gestión ambiental para el desarrollo sostenible.

Este propósito nos conduce al reto de crear –o más bien: de recuperar y validar- canales de comunicación entre la naturaleza y nuestra especie (al tiempo que nos incita a encontrar “rupturas” de esa comunicación en las raíces de los llamados “desastres naturales”).

e. La información, un requisito para la participación:

Si por una parte la participación constituye un prerrequisito para la sostenibilidad, por otra parte la información constituye el prerrequisito de la participación. Es decir, que sin información de calidad no puede darse una participación eficaz.

“Muchas veces los actores que intervienen en un determinado proceso, concurren al mismo sin información adecuada en cantidad y calidad, lo cual le resta posibilidades a la participación en términos de su eficacia, léase: en términos de su capacidad para convertirse en factor de sostenibilidad. La desigualdad de unos actores frente a otros en cuanto a sus posibilidades de acceso y manejo de la información, genera condiciones de inequidad en los procesos y espacios de participación. La información de carácter científico, en caso de ponerse a disposición de la gente, no siempre se encuentra elaborada de manera tal que facilite su comprensión por parte de los no especialistas, vale decir, por parte de la mayoría de los miembros de una comunidad; y la información generada en la comunidad o resulta “invisible” para quienes tienen a su cargo la evaluación científica de un problema o para los responsables de la toma de decisión. Es decir, que la manera como muchas veces circula la información en los procesos, no facilita los diálogos de saberes. Otras veces la carencia de información no solamente les impide a algunos actores conocer sus posibilidades de participar en un determinado proceso, sino la existencia del proceso mismo, del cual solamente se enteran cuando comienzan a padecer sus consecuencias de manera irreversible.”²

Lo anterior, demuestra la importancia de que una adecuada divulgación e información pública sea parte de un sistema para la prevención, mitigación y respuesta, el cual, por definición, deberá poseer carácter participativo, siempre y cuando su objetivo final sea la sostenibilidad.

En otras palabras, y como se profundizará adelante, el objetivo del Sistema de Divulgación e Información Pública no puede quedarse solamente en llevarle a la comunidad información sobre las decisiones que han sido tomadas por las autoridades correspondientes para enfrentar una situación de desastre (lo cual sí constituye un objetivo, aunque no necesariamente único, importante en situaciones de emergencia o alerta), sino que, además, debe aportarle a los receptores de información las herramientas necesarias para convertirse en elementos activos de la gestión de riesgos, y por otra parte facilitarles a esos receptores las condiciones y la confianza para que generen y difundan su propia información, es decir, para que se conviertan a su vez en emisores y de tal manera puedan retroalimentar el proceso.

f. Condiciones que debe cumplir la información:

Oportunidad: la información necesaria para garantizar un verdadero proceso de participación, debe estar *disponible* para los actores sociales cuando y donde se necesita. El *cuándo* hace referencia a la anticipación necesaria para lograr su difusión, comprensión, discusión y retroalimentación, y para permitir que los receptores tomen una decisión y asuman una actitud consciente y consecuente con la información que han recibido. Por ejemplo, para responder a la necesidad de evacuar un área amenazada por el paso inminente de un huracán, si se está hablando de información pública en situación de emergencia; o sobre la importancia de participar activamente en un proceso de ordenamiento del territorio al cual se pertenece, si se está hablando de información pública en procesos de prevención y de mitigación. El *dónde* hace referencia a los canales o medios a través de los cuales esa información debe llegar a quien la necesita para tomar una decisión.

Precisión: en su *contenido*, la información debe ser rigurosa y veraz y reflejar distintas ópticas alrededor de un mismo problema. Si se trata de instrucciones puntuales en situaciones de emergencia o alerta, la información deberá indicar de manera concreta qué acción se debe emprender de conformidad con el plan correspondiente. La precisión implica, además, que en su *cantidad* la información sea la necesaria y suficiente para que quien la reciba pueda tomar una decisión consciente a partir de la misma. Un exceso innecesario de información puede generar ruidos que afectan su precisión y claridad.

Claridad: en su *forma*, la información debe ser clara y comprensible para quien la requiere, sin que por ello pierda ni profundidad ni rigor conceptual.

Pertinencia cultural: como una consecuencia de la característica anterior, la información deberá estar diseñada y debe ser difundida de manera tal que su receptor esté en capacidad de asimilarla, es decir, de convertirla en parte de su lectura o imaginario (es decir, de su visión del mundo, de los símbolos a través de los cuales se relaciona con el mundo, y de su forma de pensar y de actuar con respecto a la realidad de la cual forma parte) y en herramienta para la decisión y la acción, haciendo uso de las facilidades culturales que tiene a su disposición: experiencia directa, conocimiento del entorno, nivel educativo, creencias culturales y religiosas (cosmovisión), etc. No es lo mismo una información dirigida a comunidades campesinas que a comunidades urbanas, a comunidades costeras que a comunidades de montaña, o a receptores de estrato socio-económico alto que a sectores populares. (Utilizamos la metáfora de las “enzimas culturales”, para referirnos a aquellos elementos de conocimiento que nos permiten “digerir” la nueva información que recibimos, de manera tal que se convierta en parte de nosotros mismos y de nuestro “banco” de experiencias y saberes).

Accesibilidad: quienes requieren la información deben tener posibilidad de acceder a ella y hacer efectiva dicha posibilidad. Es decir, debe transmitirse a través de los medios formales o informales a los cuales normalmente llegan quienes se espera sean sus receptores y usuarios.

Retro-alimentación: La información, como proceso interactivo y de doble vía, debe facilitar que el usuario sea a su vez generador y transmisor de nueva información que realimente el proceso a través de los *diálogos de saberes* y de los *diálogos de ignorancias* (valoración del saber del otro y reconocimiento de las limitaciones de los saberes propios).

Autoridad y credibilidad: La autoridad científica, técnica e incluso “moral” de la información, y la credibilidad que le otorguen sus receptores, dependen en gran medida de la autoridad y credibilidad que le reconozcan al emisor de esa información. Una institución muy autorizada desde el punto de vista científico, puede, sin embargo, carecer de credibilidad entre el público, debido a lo cual la información que esa institución genere y difunda tendrá poco efecto sobre la población cuyo comportamiento pretende impactar. De allí que antes se afirmara que un proceso de comunicación debe conducir, como uno de sus objetivos prioritarios (así éste sólo se logre totalmente en el largo plazo), a la *generación de confianzas mutuas* entre los distintos actores que intervienen en el mismo, como un requisito del cual depende la credibilidad de los receptores frente a la información que reciben, y la confianza de los potenciales emisores en el hecho de que la información con que realimenten el Sistema Nacional de PMR va a ser tenida en cuenta.

La autoridad y credibilidad, en el caso de información generada por la comunidad, depende de la legitimidad con que actúen sus emisores, por ejemplo, por ser verdaderos pobladores de una zona en situación de riesgo, por su conocimiento tradicional del entorno, por sus experiencias directas en emergencias anteriores, etc.

Objetivos de la Estrategia de Divulgación

Si se toman de manera directa los objetivos propuestos para el sistema pueden parecer demasiados. Sin embargo, mirados desde el punto de vista *sinérgico*⁵, no resulta excesivamente ambicioso esperar que a partir de la interacción dinámica entre los distintos componentes del sistema, utilizando la información como ingrediente y la comunicación como motor, puedan alcanzarse ya en el corto, ya en el mediano o ya en el largo plazo, los objetivos que a continuación se enumeran, e incluso obtenerse resultados todavía no previstos. Estos objetivos se agrupan en cuatro categorías: “objetivos comunes”, “objetivos frente a las instituciones PMR”, “frente a la comunidad” y “frente a los medios de comunicación” (Figura 3). Sin embargo, como se verá, en la mayoría de los casos esa clasificación resulta arbitraria pues, para citar un solo ejemplo, el objetivo “frente a los medios” de que estos cuenten con elementos que les permitan establecer su responsabilidad frente a los afectados en situaciones de desastre, es también un objetivo que conviene a las instituciones y especialmente a las comunidades. La clasificación, en consecuencia, no debe tomarse de manera rígida sino, más bien, como una orientación para quienes tienen a su cargo poner en funcionamiento el sistema.

a. Objetivos comunes

- a. Dar a conocer el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta frente a Desastres (o de Gestión del Riesgo) y garantizar el acceso a la información necesaria para que los distintos actores institucionales y sociales puedan participar de manera activa y eficaz en el mismo y en las distintas decisiones en que se materializa esa gestión en las “etapas” de prevención, mitigación, respuesta a emergencias y recuperación y reconstrucción post-desastre.
- b. Contribuir a la construcción de una cultura de prevención o de gestión del riesgo en la República Dominicana.
- c. Utilizar la comunicación como herramienta para contribuir a la mitigación de los distintos factores de vulnerabilidad que en una u otra forma tienen en su base el desconocimiento de información que les permitiría a los distintos actores sociales participar en la reducción de los mismos.

⁵ “*Sinergia* significa el comportamiento de un sistema completo, que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualesquiera de sus partes tomadas aisladamente (...) La sinergia connota una forma de potenciación, es decir, un proceso en el que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente.” Max-Neef, Manfred y otros, “Desarrollo a Escala Humana”. Cepaur / Fundación Dag Hammarskjöld. Boletín “Development Dialogue”, Número especial 1986.

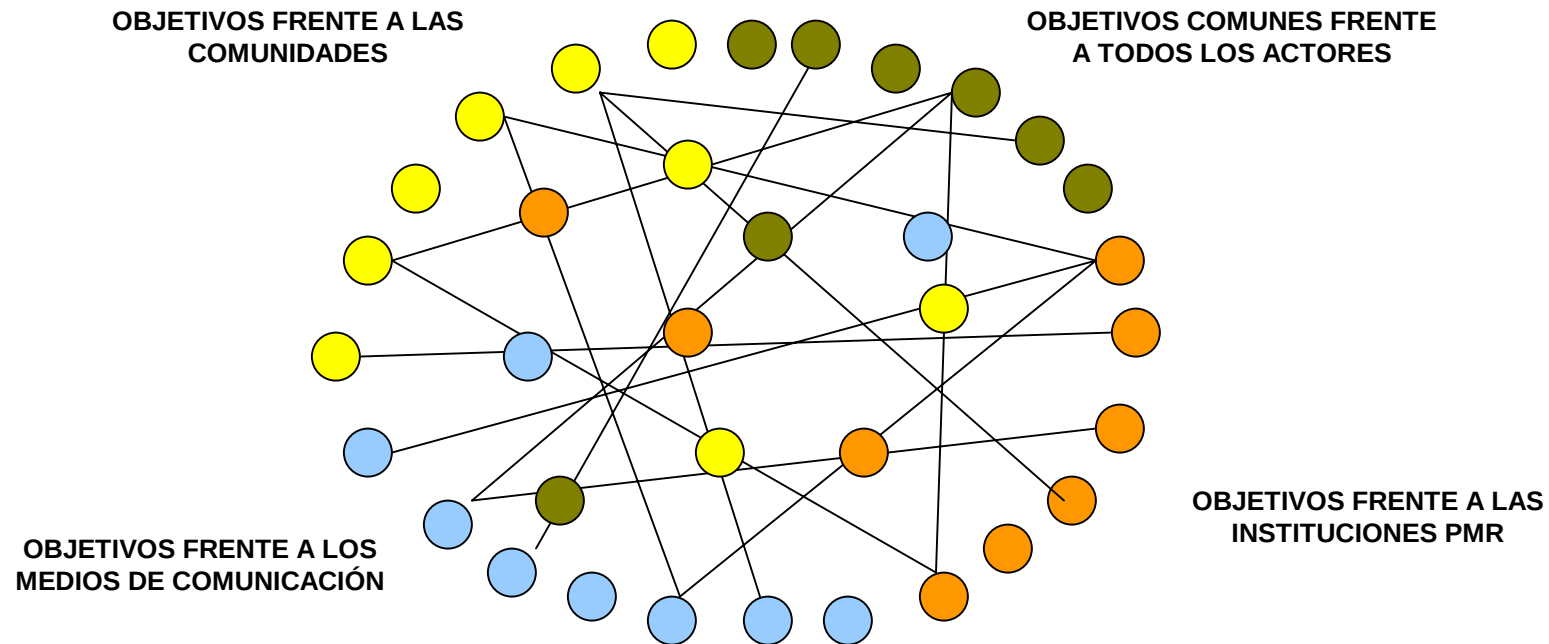


FIGURA 3
“SINERGIAS” EN LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE DIVULGACIÓN Y DE SU ESTRATEGIA

El impacto de los objetivos que se persiguen no se debe limitar a un solo actor social sino que en una u otra forma debe reflejarse en el “ser”, en el “saber” y en el “hacer” de los demás actores que intervienen en el sistema

b. Objetivos frente a las instituciones de PMR

- Facilitar la coordinación interinstitucional y dentro las instituciones, los medios de comunicación y la comunidad, a través de la construcción de un lenguaje común sobre la gestión del riesgo.
- Unificar criterios para el diseño y manejo de la información pública y su divulgación entre las distintas instituciones de PMR.
- Definir canales y lenguajes apropiados para la divulgación responsable, organizada y oportuna de pronósticos, advertencias, alertas, avisos e instrucciones en caso de emergencia.
- Difundir información “de calidad” con el objeto de contrarrestar falsos rumores.
- Recibir de la comunidad la retroalimentación necesaria para garantizar que entre ésta y las instituciones exista un verdadero proceso de comunicación, en los términos en que se ha descrito en el presente documento.
- Establecer criterios comunes entre las instituciones de PMR, para la divulgación y la información pública, y establecer puentes con los procesos de educación formal y no formal tendientes a fortalecer la capacidad de los actores sociales para asumir un papel participativo en la gestión de riesgo (Componente 1).
- Fortalecer la credibilidad de la comunidad en la solvencia técnica de las instituciones y en la información que éstas producen, pero entregarle también a la comunidad elementos que le permitan entender por qué alguna información generada por instituciones científicas, como por ejemplo los pronósticos meteorológicos, no siempre resultan totalmente acertados.
- Reconocer el valor que para los procesos de comunicación de largo plazo, tienen sucesos como los simulacros con participación comunitaria y otras acciones puntuales, y aportar elementos para el diseño de los mismos en función de esos objetivos de largo plazo.
- En situaciones de emergencia, contar con un sistema que garantice la difusión y respuesta social efectiva de acuerdo con lo que establezca el correspondiente Plan Nacional de Emergencia y Plan de Alerta Anticipada.

c. Objetivos frente a la comunidad

- Aportar elementos para una mayor comprensión de la dinámica del entorno.

- Aportar la información necesaria para entender las instrucciones que imparten las autoridades en situaciones de emergencia y para actuar de manera consecuente con las mismas.
- Aportar la información necesaria para que los distintos actores sociales puedan participar de manera activa y decisoria en procesos de ordenamiento territorial y gestión ambiental.
- Permitir que las experiencias vividas por la comunidad y por las instituciones en situaciones de desastre en años anteriores, sean reconocidas, evaluadas y difundidas como herramientas importantes para la gestión del riesgo. Recuperación y socialización de la *memoria institucional* y de la *memoria de la comunidad*.
- Facilitar los *diálogos de saberes* y su prerequisite, los *diálogos de ignorancias*, entendidos, los primeros, como la posibilidad de construir nuevos conocimientos a partir de la confrontación dialéctica entre distintas visiones del mundo; por ejemplo, entre el conocimiento académico del científico o el técnico y el conocimiento empírico del campesino o el pescador. Los segundos, como el reconocimiento que hace cada *dialogante* de las limitaciones de su propio saber y de la necesidad de complementarlo con las experiencias y saberes de su correspondiente interlocutor con el objeto de construir una visión compartida y multidimensional de la realidad.
- Entregarle a las comunidades y a sus organizaciones culturales conceptos básicos de gestión del riesgo, que puedan trabajar y discutir localmente a través de medios “alternativos”, como el teatro, los títeres, etc.
- Difundir y someter a discusión los derechos humanos de las personas y comunidades afectadas por desastres.

d. Objetivos frente a los medios de comunicación

Establecer criterios que les permitan a los medios de comunicación y a sus propietarios, directores y trabajadores:

- Reconocer y ejercer el papel y la responsabilidad de los medios de comunicación en la gestión de riesgos en sus distintos aspectos, vinculándose de manera activa al sistema en sus distintas etapas y aspectos y no, solamente, en momentos de emergencia o desastre.
- Comprender la información emitida por las instituciones científicas y por las autoridades de emergencia y facilitar su difusión al público de manera comprensible y oportuna.
- Mantener la capacitación de periodistas y comunicadores sociales en el tema de la gestión del riesgo, de manera que comprendan la complejidad que encierran los

procesos de prevención, de mitigación, de respuesta y de recuperación post desastre, y que contribuyan, a través de la información, a que las comunidades a su vez comprendan esa complejidad y asuman una actitud participativa y proactiva frente a la misma.

- Asumir de manera consciente y responsable el papel de los medios de comunicación como agentes de “educación informal” de su audiencia.
- Tender lazos entre los medios de comunicación y la educación formal no formal (capacitación).
- Contribuir a lograr una actitud que facilite el papel activo de las comunidades frente a los medios de comunicación, en propietarios y directores de los mismos, periodistas y comunicadores sociales. Facilitar ese papel activo implica, entre otras cosas, abrir canales para que la información pueda fluir también desde la comunidad hacia los medios y las instituciones y no solamente en la otra dirección.
- Establecer códigos de conducta, a través de los cuales los medios de comunicación reconozcan su responsabilidad frente a los afectados por desastres, de manera tal que la información se convierta en una herramienta a favor de sus derechos humanos con sentido autogestionario. En concreto, se propone :
 - La eliminación de los estereotipos de “víctima o damnificado” y similares, que tienden a inmovilizar las potencialidades de los afectados por desastres y a generar y consolidar los sentimientos de impotencia y dependencia, en la medida en que acaban por convencer a las comunidades y a sus miembros, que son los primeros en movilizarse cuando ocurre un desastre, de que su propia recuperación se encuentra en manos exclusivas de actores externos.
 - Asumir una actitud crítica frente ciertos clisés en que suelen incurrir algunos medios de comunicación en situaciones de desastre y que se repiten de manera similar, que oscilan entre la “propaganda” gubernamental, en un extremo, según la cual todos los problemas de los afectados se encuentran solucionados, y el guión prefabricado, según el cual los gobiernos y las instituciones nacionales y locales “no están haciendo nada por los afectados”, “todas las ayudas externas se las están robando”, “sólo las ONGs internacionales están colaborando” y otras afirmaciones que no siempre corresponden a la realidad de los hechos y que contribuyen a minar la confianza de las comunidades en sus propias instituciones y autoridades.
 - Desarrollar “indicadores” que, desde el punto de vista de los medios, permitan evaluar de la manera más objetiva posible el desarrollo de un proceso en sus aspectos positivos y negativos, ejercer la crítica a las instituciones de manera sustentada y constructiva y servir de medio de comunicación de doble vía entre las instituciones y las comunidades afectadas.

- Realizar, a partir del conocimiento que poseen los medios de comunicación sobre su propio desempeño en situaciones de desastre, un “inventario” de aquellos aspectos en los cuales su acción ha sido más importante para la recuperación de las comunidades afectadas. Por ejemplo: contribución a la reunificación de familias y búsqueda de personas aparentemente desaparecidas, denuncias fundamentadas sobre especulación en productos básicos o sobre corrupción en la entrega de auxilios, divulgación de alertas emitidas por fuentes autorizadas, etc.

Estrategia Pedagógica Propuesta

A continuación se describen las estrategias pedagógicas diseñadas para convertir la divulgación y la información pública en instrumentos de aprendizaje para la gestión del riesgo. Figuras 4 y 5.

En la parte superior de la figura número 4 aparecen los contenidos que, a través de los medios, deben dar inicio al proceso. Partimos de “*lo que sabemos*” en términos teóricos, utilizando como ejemplo los huracanes.

- En el extremo superior izquierdo, se encuentra la información científica disponible en términos de la dinámica meteorológica que los produce, haciendo énfasis en el papel de los huracanes en la biosfera, en su importancia en la transmisión de energía de unos lugares a otros del planeta y en la regulación del régimen hídrico de la región de la Tierra afectada por este fenómeno. Se trata de demostrar cómo los huracanes forman parte de los procesos de autorregulación de la biosfera y en consecuencia son necesarios para mantener la estabilidad global de la misma.
- En el extremo superior derecho, se encuentran las razones por las cuales una comunidad y concretamente los habitantes de la República Dominicana, son vulnerables al fenómeno: ubicación en la franja intertropical que sirve de escenario a los huracanes, poblamiento de áreas especialmente expuestas al paso de los huracanes y fenómenos conexos (lluvias, inundaciones, deslizamientos), etc.
- En el centro de los dos cuadros anteriores, aparece el resultado de la “confrontación” de los mismos, es decir, el fenómeno natural y necesario para la estabilidad de la biosfera, convertido en amenaza como resultado de la vulnerabilidad frente al mismo.
- En los siguientes niveles (cuadros verdes y azules), se entra a recuperar la memoria institucional y comunitaria sobre huracanes pasados, y a reconocerla como herramienta fundamental para la gestión del riesgo. Seguramente queda todavía mucha gente mayor en República Dominicana que recuerda los efectos del huracán San Zenón (Septiembre 3 de 1930) y que está en capacidad de compararlos con los efectos de David (1979) y de George (1998). Las preguntas en los cuadros son explícitas: ¿Cómo éramos antes y cómo somos ahora? ¿Qué hicimos bien, qué nos faltó hacer y qué hicimos mal? ¿Qué nos pasó en ocasiones anteriores y qué creemos que podría pasarnos ahora?

No es necesario remontarse siempre a una época tan remota como 1930: basta con recoger las lecciones que dejaron David y George y proyectarlas a la situación actual de la isla.

Ya debe haber quedado claro que de lo que se trata, es de aterrizar los conceptos fundamentales de la gestión del riesgo (amenaza, vulnerabilidad, riesgo, desastre, prevención, mitigación y preparación) a la realidad de las distintas comunidades de la República Dominicana, pero a partir de las experiencias y vivencias de personas de distintas edades, que sean reconocidas como “propias” por los receptores de los mensajes. Se trata de ser consecuentes con aquello de que no solamente es importante que la gente sepa nuevas cosas, como que la gente sepa que sabe. Es decir, que sea consciente de sus propios saberes y del valor de sus experiencias y, que viendo a otros hacerlo, se anime también a difundirlas.

La figura 5, pretende colocar en un solo “mapa” la gestión participativa del riesgo dentro de la perspectiva de la educación ambiental, destacando, en la parte superior, tres dimensiones necesarias para convertir una y otra, la educación ambiental y la educación para la gestión participativa del riesgo, en compromisos de acción. Es decir, para que no se queden en meros divertimentos teóricos, sino que se conviertan en herramientas para la transformación de la realidad.

- Esas tres dimensiones son: la ética (los fundamentos éticos de la gestión del riesgo), la científica (los fundamentos científicos de la gestión del riesgo) y la organizativa (que para el caso que nos interesa, se traduce, por ejemplo, en la capacidad de reconfigurar el sistema en general –y a sus partes individualmente, como los comités municipales de gestión de riesgo- como espacios de encuentro entre las instituciones, la naturaleza y la comunidad).

Con esas tres dimensiones interactuando, la gestión del riesgo pasa de ser un conjunto de acciones o cuando más, procesos puntuales, a convertirse en una verdadera gestión ambiental para el desarrollo sostenible, cuyo objetivo, se repite una vez más, es evitar que la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza contra la comunidad humana y que la dinámica de la comunidad se convierta en una amenaza contra la biosfera de la cual formamos parte.

El hecho de reconocer la gestión de riesgos y a sus partes como espacios de encuentro entre instituciones, naturaleza y comunidad, implica asumir frente al “manejo de desastres” la actitud que propone la gestión del riesgo: un proceso de comunicación y concertación entre los actores sociales y su entorno natural y no una acción de guerra para defender a la comunidad de la naturaleza; vistas ésta y los fenómenos a través de los cuales se expresa su dinámica como si fueran “invasores externos”.

- A la derecha del cuadro en donde aparece la educación para la gestión participativa del riesgo como parte de la educación ambiental (figura 5), se encuentran las distintas “etapas” en que convencionalmente se divide el llamado “ciclo de los desastres”.
- En la parte inferior de la misma figura aparecen la prevención (“decirles no a las amenazas”), la mitigación (“decirles no a los factores de vulnerabilidad”) y la preparación (“aceptar la posibilidad de que ocurra un desastre, pero estar preparado para reducir sus efectos traumáticos y facilitar la recuperación”). En términos

ecológicos, las dos primeras tienen que ver con fortalecer la llamada *resistencia* de las comunidades y de los ecosistemas a las transformaciones del entorno y la última con fortalecer su *resiliencia* o capacidad de recuperación de las comunidades y de los ecosistemas afectados por un eventual desastre.

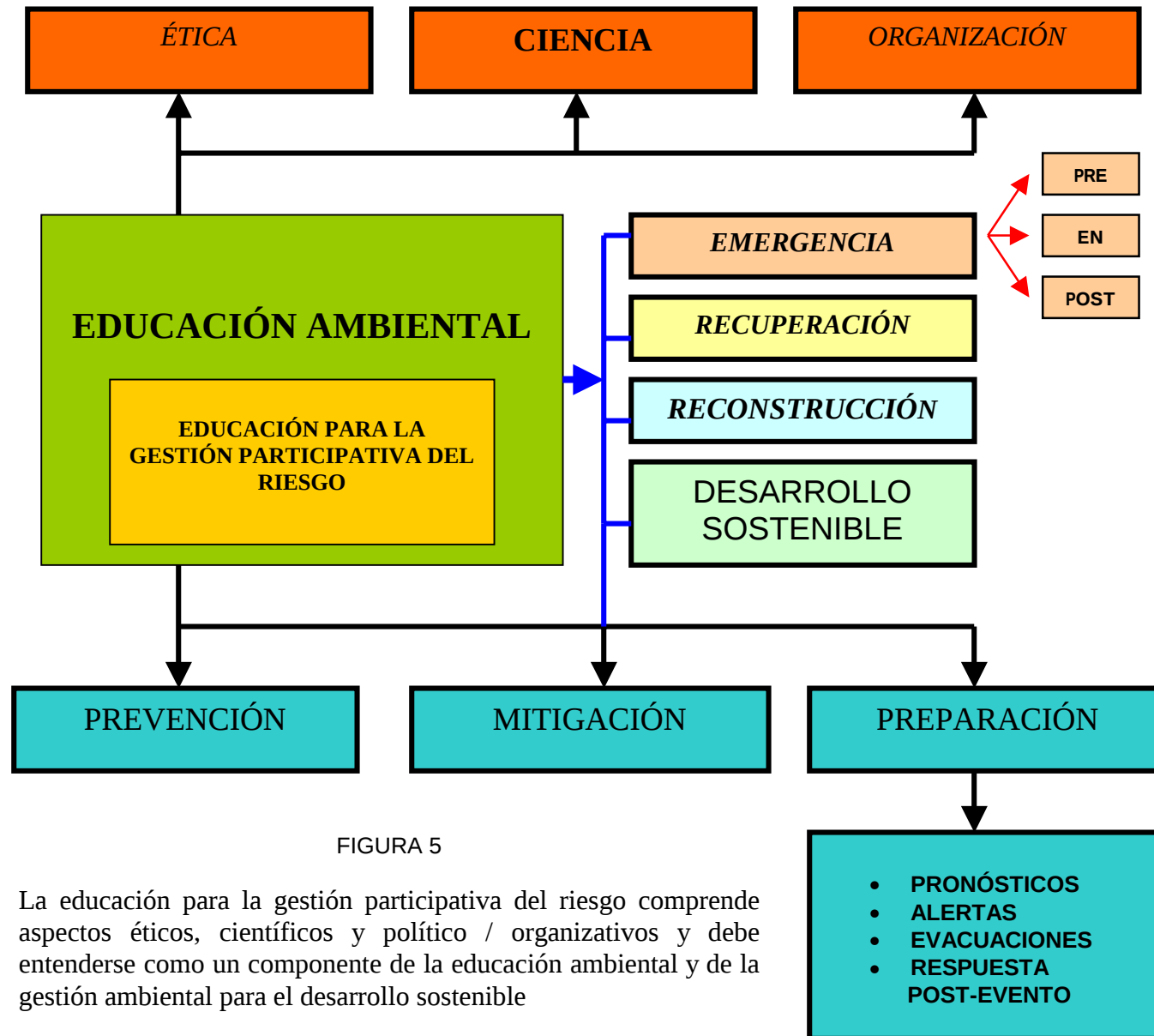
La figura 6 presenta un esquema de los componentes (actores) de los programas de información para la prevención, mitigación y respuesta, y de los medios técnicos a disposición de la estrategia.



GUSTAVO WILCHES-CHAUX, 2000

FIGURA 4
EL “DIÁLOGO DE SABERES” Y EXPERIENCIAS COMO BASE DE LA ESTRATEGIA

La estrategia de divulgación busca que la audiencia se apropie de los conocimientos científicos a partir de la identificación y sistematización de sus propias experiencias individuales y colectivas, que a su vez constituyen fuente de nuevos conocimientos



PM

R

COMPONENTE 1: COMUNIDADES MEJOR PREPARADAS

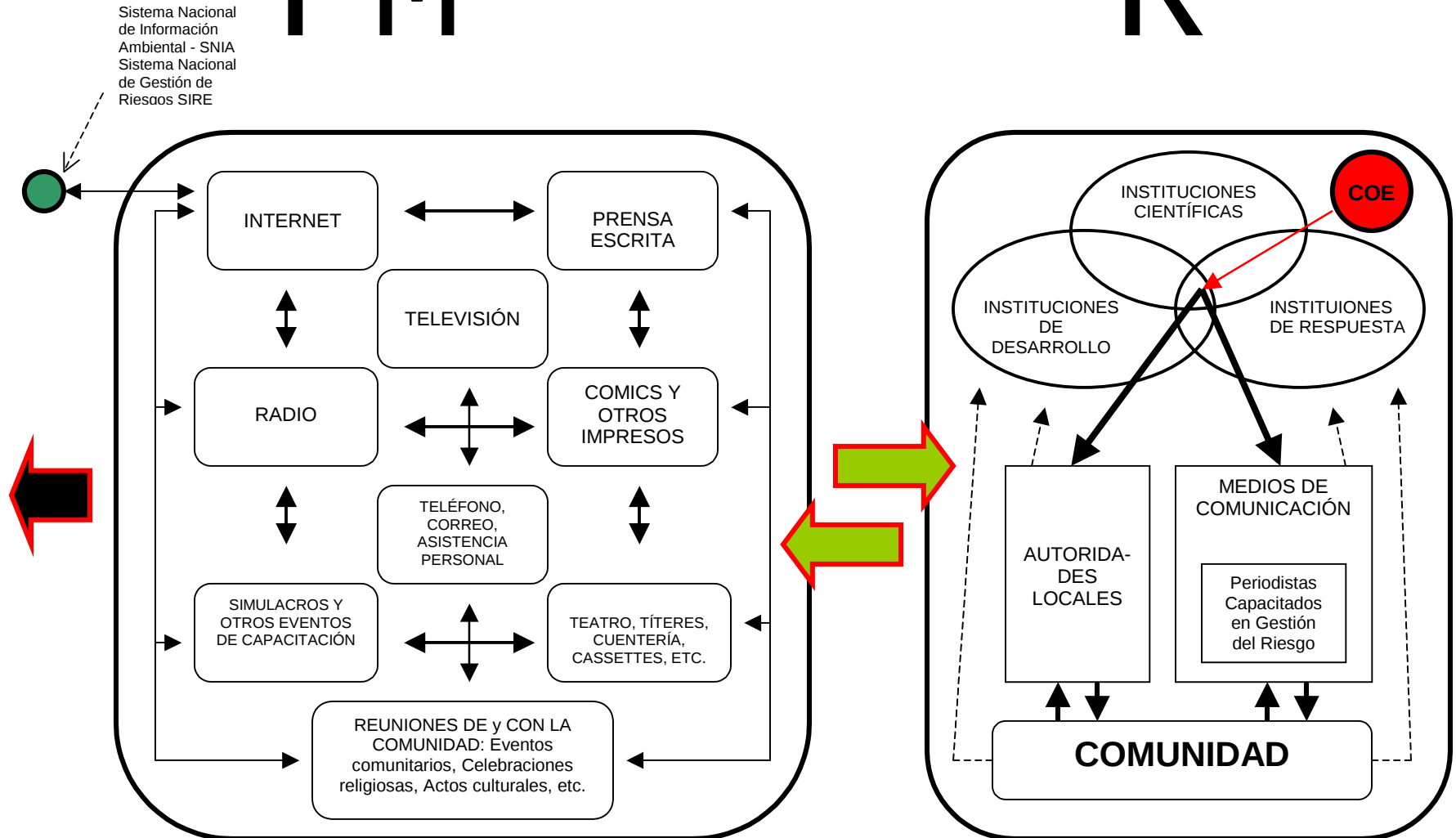


FIGURA 6
LOS MEDIOS A DISPOSICIÓN DE LA ESTRATEGIA

a. Programa de información pública para la prevención y mitigación

El programa de información pública que aquí se presenta corresponde a una campaña continua de divulgación que se ha subdividido en actividades a través de los medios de comunicación así:

Televisión

Para el aprovechamiento de la televisión se propone la siguiente estrategia:

Un programa semanal dramatizado (tipo telenovela, pero con capítulos autónomos) con una duración de media hora (efectiva 23-25 minutos) para transmitirse por un canal comercial y en un horario de amplia audiencia en comunidades que ocupan áreas de riesgo, con posibilidades de interactividad con el público a través de Internet, línea telefónica, correo convencional y convocatoria abierta para que desde la comunidad se sugieran temas y argumentos a partir de experiencias reales positivas y negativas vividas por la gente en situaciones de desastre provocadas por distintas causas (naturales o antrópicas). La porción dramatizada del programa tendrá una duración aproximada de 15 minutos y se dedicarán de 8 a 10 minutos de cada programa a un foro con público en estudio y línea telefónica abierta para comentar lo sucedido en cada episodio.

Los distintos episodios se realizarán teniendo en cuenta que las grabaciones de los mismos en videocasetes sirvan como material audiovisual de apoyo en acciones de capacitación realizadas por maestros, voluntarios y capacitadores de organismos de socorro, líderes comunitarios, etc. y se elaborará material de apoyo impreso (volantes, cuadernos de historietas o *cómics*) que circulará mensualmente junto con la prensa escrita, se distribuirá directamente por parte de las instituciones científicas, las instituciones de PMR relacionadas con el desarrollo y los organismos de socorro, o se pondrá a la venta en puestos de revistas.

Programa dramatizado para la televisión

Descripción del contexto:

El programa gira alrededor de dos hermanos *Harry Cano* (un muchacho de 18 años aproximadamente, entusiasta, activo, estudiante de secundaria, que dedica todo su tiempo libre a trabajar como socorrista de la Defensa Civil) y de su hermana "*Domini*" (Dominga o Domitila) *Cano* (un poco mayor que Harry, de unos 22 años de edad, de profesión maestra de ciencias naturales y geografía en los cursos de educación primaria de un colegio de un sector popular urbano de Santo Domingo). *Harry* y "*Domini*" viven con sus padres y con su abuelo y todos pertenecen a un estrato de clase media-media (sector popular relativamente "acomodado"). Deben caracterizar una familia Dominicana muy reconocible tanto en sus aspectos étnicos como culturales, con la cual la teleaudiencia se identifique fácilmente.

Harry encarna la visión “emergencista” de la gestión del riesgo, mientras “*Domini*” encarna la visión más centrada en la prevención y la mitigación que en la respuesta.

En cada episodio se plantearán problemas concretos, basados en lo posible en situaciones vividas por personas reales en situaciones reales (como se anotó anteriormente, se abrirá una convocatoria al público para que la gente proponga su historia particular para ser adaptada al programa). No se trata de que “gane” la visión de *Harry* o la de *Domini*, sino, precisamente, de que cada uno aporte argumentos que permitan encontrar una salida satisfactoria para cada conflicto. El programa deberá hacer evidente la necesaria complementariedad entre ambas visiones.

El abuelo de *Harry* y de “*Domini*” tiene más de 80 años y es pensionado de la actual Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, en donde trabajó muchos años como obrero. Recuerda que cuando niño fue testigo del paso del huracán San Zenón por República Dominicana (Septiembre 3 de 1930), el terremoto de 1946 y luego, en funciones de su cargo, colaboró múltiples veces en la remoción de escombros y en la reparación de carreteras después del paso de otros huracanes, de inundaciones o de otros fenómenos meteorológicos con fuerte impacto sobre la isla. También ha sido testigo de cómo, a lo largo de los años, las comunidades han ido creciendo en áreas de amenaza, dando lugar a nuevos riesgos y desastres. El abuelo es una de las representaciones en el programa de la memoria viva de la comunidad dominicana.

Contenidos:

Por una parte, los distintos episodios del programa deberán ocuparse de situaciones de emergencia o de desastre que tengan que ver con amenazas, tanto naturales (huracán, inundación, lluvias no relacionadas con huracán, vientos, sequías, terremotos, deslizamientos, etc.) y con amenazas antrópicas (accidentes industriales, aglomeraciones y desplazamientos masivos en momentos especiales del año, accidentes familiares, etc.). Las explicaciones científicas de esos fenómenos las hará “*Domini*” a través de fragmentos de sus clases de geografía y ciencias naturales o en reuniones comunitarias. También se invitará al programa, de vez en cuando, a un científico que, en desarrollo del argumento correspondiente, realice una explicación ante una audiencia comunitaria.

Por otra parte, los distintos episodios deberán ejemplificar tanto problemas como recursos comunitarios que suelen aflorar como parte de la cotidianidad de las comunidades o en situaciones de emergencia: en lo negativo, falta de solidaridad de los vecinos, desconfianzas mutuas o frente a las instituciones del Estado y los organismos de socorro, desconocimiento de información necesaria, etc. En lo positivo: actos de solidaridad, procesos de organización de la comunidad para solucionar un problema concreto, hechos de “control social” eficaz, actitudes receptivas de funcionarios públicos o de organismos de socorro ante las comunidades, etc.

Los programas poseen unos objetivos “éticos” explícitos y el desenlace de cada episodio debe reflejarlos:

- En cuanto a la relación con la naturaleza: Convencer a la audiencia de que no se trata de un “enemigo” al cual hay que vencer sino un entorno con el cual se debe convivir.
- En cuanto a las comunidades: Fortalecer su identidad étnica y cultural, su capacidad para reconocer sus experiencias y saberes como herramientas útiles para la gestión del riesgo, su capacidad de interacción con las instituciones, su capacidad de autogestión y su capacidad para participar de manera activa y decisoria en la gestión del riesgo y en general en la gestión del desarrollo. En situaciones de emergencia: Fortalecer su capacidad de respuesta de conformidad con el respectivo plan liderado a nivel nacional por el COE.
- En cuanto a las instituciones: Mejorar su capacidad para interactuar con las comunidades; mejorar la credibilidad de las comunidades frente a sus funcionarios, actuaciones y decisiones (no con base en “propaganda” institucional, sino en transparencia, aún sobre sus propias limitaciones y errores anteriores). En situaciones de emergencia: Fortalecer su capacidad de interacción con las comunidades de conformidad con el respectivo plan liderado a nivel nacional por el COE.

Control de calidad científica y técnica:

El Secretariado Técnico de la Presidencia o la instancia que éste designe, debe establecer un consejo permanente encargado de apoyar al equipo realizador del programa, encargado de apoyar al mismo para garantizar la calidad científica y técnica de los conceptos que se le entreguen al público a través de los distintos episodios.

Apoyo radial

Harry y *“Domini”* forman parte de un grupo juvenil que maneja en su área una emisora comunitaria y/o que elabora un programa diario de una hora sobre gestión ambiental y gestión del riesgo. En los episodios de TV aparecerán referencias al programa (reuniones con los demás miembros del grupo, problemas porque los vientos destruyeron la antena de la emisora, problemas de financiación del programa, acuerdos con una institución de PMR para transmitir unos boletines, etc.), pero lo interesante es que el programa en realidad si exista. Se realizarán acuerdos con una emisora de amplia audiencia con el objeto de obtener el espacio necesario (y con otras emisoras para la retransmisión de los programas). El programa semanal de televisión y el programa diario de radio irán estrechamente entrelazados, pero mientras el primero es principalmente dramatizado, el segundo será más de opinión, de información y de debate. Los programas grabados en cassettes de audio, al igual que los de TV, deberán servir como apoyo para actividades de capacitación y discusión en las comunidades.

Apoyo con medios impresos

Cuaderno de historietas o Cómic: Quincenal o mensualmente aparecerá un cuaderno de historietas o *cómic* cuyos personajes son los mismos personajes del programa de TV, lo cual significa que también hará referencia al programa de radio. El *Cómic* tendrá además

material “desprendible” con instrucciones concretas relativas al Plan de Emergencia y Alerta.

Guía para la gestión local del riesgo: Se sugiere a los encargados de desarrollar este Sistema de Divulgación e Información Pública, ponerse en contacto con LA RED (Red de Estudios Sociales sobre Desastres) con el fin de realizar una adaptación a la realidad de República Dominicana, del texto “Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador” o Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo, para lo cual se puede estudiar también la posibilidad de reemplazar a “Felipe Pinillo” por *Harry* y “*Domini*” *Cano*. En este caso la Guía se rediseñaría como material mutuamente complementario con los programas de TV y radio.

El consorcio responsable de desarrollar el Componente 1, debe establecer con el sector educativo las concertaciones necesarias para que el material audiovisual (videos y grabaciones de radio) y el material impreso que se vaya produciendo como resultado de esta estrategia de comunicación, sea utilizado como apoyo en las actividades educativas sobre gestión del riesgo.

Acceso vía Internet

La población de República Dominicana en áreas de riesgo, con acceso a Internet, es muy poca. Sin embargo, a medida que ese medio se va “democratizando” en el mundo, la posibilidad de acceder al mismo irá siendo cada día mayor. Además, el Componente 2 del Subprograma de Prevención de Desastres contempla la puesta en funcionamiento de un Centro o Sistema Nacional de Geoinformática (Información Ambiental) que considera la participación permanente de las comunidades como uno de sus postulados, y el Componente 4 tiene también entre sus responsabilidades el montaje de un sistema *Intranet* o similar que enlace a las distintas instituciones pertenecientes al Sistema de PMR. En consecuencia, el Internet y las redes informáticas irán teniendo cada vez más presencia en el sistema.

El Internet se integrará a esta estrategia de divulgación e información pública de la siguiente manera: *Harry* y “*Domini*” *Cano* tienen en su casa un computador conectado a Internet, a través del cual se conectan al Sistema de Información de Gestión de Riesgos, al Sistema Nacional de Geoinformática y a las páginas web de las distintas instituciones de PMR. Además, a través de ese computador “*Domini*” obtiene materiales para sus clases de ciencias naturales y geografía, y el grupo que elabora el programa de radio obtiene material para el mismo y se comunica con su audiencia. Como el computador estará realmente conectado a Internet, se invitará a la audiencia del programa de TV y del programa de radio, a participar en ambos programas a través de ese medio. El computador en red se convierte así en un personaje más de la serie (al que se le debe asignar un nombre o apodo), y a través de él se integran a la misma quienes, por ejemplo, envíen descripciones de sus casos y propuestas de temas para desarrollar nuevos episodios de la serie. Como los últimos 8 a 10 minutos de cada episodio se destinan a discutir los temas tratados, el computador se convierte, junto con el teléfono, el correo y la participación personal, en una de las ventanas a través de las cuales la gente puede participar en esas discusiones.

En la medida en que el Sistema Nacional de PMR vaya montando en distintas partes del país *nodos* dotados de computadores conectados a Internet, se estudiará la posibilidad de conectar cámaras de video que facilitan la interacción del público desde esos nodos con los programas de TV y radio.

Papel de los medios masivos

Más que asignarles de manera unilateral un papel a los medios masivos de comunicación en esta estrategia, se invitará a los mismos a identificar sus múltiples posibilidades de participación especialmente en los procesos de Prevención y de Mitigación (puesto que en la Respuesta ese papel es más taxativo y se encuentra claramente definido en el Plan de Emergencia y Alerta Anticipada). Para el Sistema y sus componentes surge el reto de convertir a los medios en aliados para la gestión del riesgo, lo cual se logrará especialmente a través de eventos de información, reflexión y capacitación sobre el tema dirigidos a propietarios, directores, periodistas y comunicadores sociales. Esos eventos deberán producir beneficios tangibles para los medios, tales como mejorar la capacidad de análisis y crítica de sus comunicadores, mejorar su capacidad para vincularse a las comunidades, mejorar su capacidad de acceder a la información de las instituciones (y como contrapartida, mejorar la calidad de la información institucional que se les suministra), etc. Como parte de la capacitación de funcionarios de instituciones PMR que está realizando el Componente 4, se contempla el aspecto de la información pública mediante el conocimiento integral de esta estrategia. Se requiere el apoyo de los medios de comunicación para convertir en “personajes” reconocibles a nivel nacional a *Harry* y a “*Domini*” *Cano*, y para invitar a las comunidades a interactuar con ellos, de lo cual depende en gran medida el éxito de la estrategia.

b. Programa de información para la respuesta en caso de emergencia

La información pública en caso de emergencia no corresponde a una estrategia de comunicación permanente, como la descrita en las páginas anteriores, sino a protocolos o procedimientos diseñados para que se genere una respuesta efectiva de la población en una determinada situación de crisis. La estrategia de comunicación permanente, por supuesto, busca generar las condiciones que garanticen o por lo menos faciliten la eficacia de la información pública en emergencias.

A continuación se presenta una lista básica preliminar de verificación sobre difusión de información y decisiones tomadas por las instituciones en ejecución del plan de emergencias y alerta:

1. Las advertencias, avisos y alertas -para efectos del plan de emergencias y alerta anticipada-, llegan al COE provenientes de instituciones científicas, de instituciones de desarrollo con funciones de monitoreo ambiental, de organismos de respuesta o de las mismas comunidades.

2. Cada institución perteneciente al Sistema de PMR designará un funcionario responsable del suministro de información al COE, el cual deberá haber sido previamente capacitado para el desarrollo de esta estrategia en la institución respectiva.
3. La única autoridad autorizada para evaluar esa información, y emitir advertencias, avisos, alertas e instrucciones oficiales de acuerdo con lo previsto en el plan de emergencias y alerta anticipada es el COE. Cuando dicho plan se encuentre formalmente activado, ninguna institución estará autorizada para emitir información oficial por fuera de los canales establecidos por el COE.
4. El COE mantendrá un mecanismo para coordinar la preparación de información publica verificada usando los datos más recientes y precisos. Coordinará la información entre las instituciones involucradas para asegurar que sea precisa y coherente.
5. El COE transmite información oficial a las autoridades locales (que para ese efecto designarán un *funcionario de enlace* previamente capacitado) y al personal previamente acreditado por los medios de comunicación ante el Sistema de PMR.
6. El COE funcionará como el punto central para acceso a los últimos acontecimientos. El COE usará varios mecanismos para divulgar la información, que incluirán resúmenes, emisión de comunicados y noticias, conferencias de prensa, entrevistas, etc.
7. El COE se encargará de coordinar la movilización de representantes internacionales de los medios y otras personas importantes (VIPs).
8. El COE se encargará de trabajar en colaboración con los medios para controlar los rumores y evitar la circulación de información incorrecta.
9. La información divulgada por el COE cumplirá las condiciones de oportunidad, precisión, claridad, pertinencia cultural y accesibilidad a que se hace referencia en un capítulo anterior de esta estrategia.
10. Toda información deberá ir acompañada de una instrucción que le indique a los receptores qué hacer frente a la misma, así esa instrucción sea solamente “mantenerse pendientes”. Cuando esas instrucciones impliquen la necesidad de decisiones y acciones específicas por parte de la comunidad (como por ejemplo, evacuar hacia un refugio), las instrucciones deberán ser realistas, viables y “cumplibles” por parte de las comunidades que deben seguirlas.
11. Se garantizará el flujo regular y permanente de información oficial de calidad desde el COE hacia las autoridades locales y los medios de comunicación, y por intermedio suyo a la comunidad.
12. El plan de emergencias y alerta anticipada establecerá canales alternos de comunicación con los medios de comunicación y las autoridades locales para garantizar ese flujo de información en caso de que fallen los canales normales. A nivel nacional y local los

medios de comunicación y el COE definirán canales y mecanismos alternos de difusión de información hacia la comunidad, para el caso de que como consecuencia de una situación de desastre resulten afectados los canales y mecanismos normales.

13. El COE recibirá y responderá a pedidos recibidos de los medios nacionales e internacionales para información en relación al evento y la respuesta de las instituciones involucradas.
14. El proceso previo de divulgación e información pública llevado a cabo en desarrollo de esta estrategia debe haber generado condiciones de credibilidad en las comunidades frente a la información emitida por el COE y debe haber preparado a las autoridades locales y a la comunidad para tomar decisiones de conformidad con el plan de emergencias y alerta anticipada.
15. El COE deberá facilitar las condiciones necesarias para que desde las autoridades locales, desde los medios de comunicación y desde la comunidad, llegue y se procese información que permita retroalimentar el proceso de toma de decisiones en situaciones de emergencia.

c. Cronograma

FECHAS	ACTIVIDADES
Noviembre 20 – 25	Entrega del documento al consorcio responsable de ejecutar la estrategia del Sistema de Divulgación.
Noviembre 27 – Febrero 16	Discusión sobre el documento entre componentes 1 y 4, y con los equipos seleccionados para desarrollo de la estrategia Discusión sobre el documento entre componentes 1 y 4, y con los equipos seleccionados para desarrollo de la estrategia
Diciembre 15 – Febrero 10	Conformación o selección los equipos realizadores de los programas de TV, radio y cómics (Responsable: Componente 1)
Febrero 12 – 16	Taller creativo con los equipos realizadores seleccionados.
Febrero 19 – Abril 30	Realización primeros programas de TV, radio y cómics
Mayo 1	Salida al aire de los primeros programas por todos los medios.
Junio 1	Inicio temporada de huracanas (hasta Nov 30)
Agosto 15	Inicio <u>período crítico</u> en temporada de huracanes (hasta Sep 15)

UNIDAD EJECUTORA SECTORIAL DEL SUPROGRAMA DE PREVENCIÓN

COMPONENTE 4: INSTITUCIONES DEL PMR DOTADAS DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES MODERNOS Y EFECTIVOS

ODC-INGENIAR

LA RED

ICF
CONSULTING

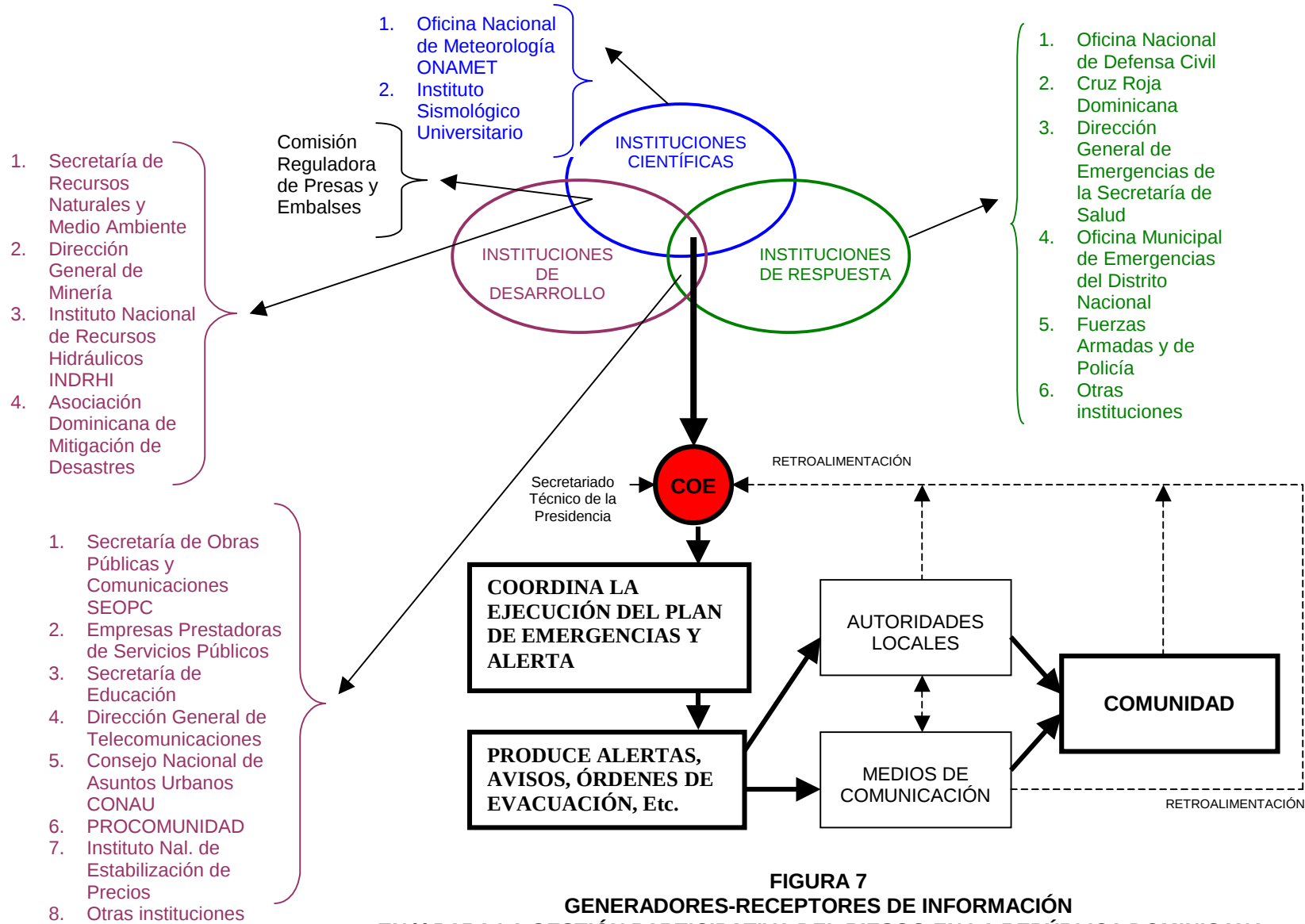


FIGURA 7
GENERADORES-RECEPTORES DE INFORMACIÓN
EN Y PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL RIESGO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

La Efectiva Respuesta Social ante Alertas

La información sobre de amenazas o riesgos para la población debe ser un proceso permanente. Igualmente, por su frecuencia la información de alertas relacionadas con los diferentes peligros, por ejemplo huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas, terremotos y materiales nocivos almacenados o transportados es un proceso casi continuo. Amenazas como éstas varían en sus características, pero son similares en el hecho de que pueden dar como resultado fenómenos de *baja probabilidad / alta consecuencia*, y porque el proceso básico social-psicológico que conduce a la respuesta pública es similar entre los diferentes casos. Con base en los trabajos realizados por Dennis Mileti y el Especial editado por Omar D. Cardona sobre Pronósticos, Alertas y Respuestas Sociales publicados por La RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, a continuación se presenta un análisis de los diferentes aspectos que se deben tener en cuenta a la luz del estado del conocimiento y la investigación en el proceso de elaboración de los instrumentos de información y divulgación para la prevención, mitigación y respuesta frente a desastres en la República Dominicana.

a. La respuesta pública a la información sobre riesgos

El modelo de estímulo-respuesta no caracteriza del todo bien la reacción pública ante las alertas para evitar las consecuencias de un fenómeno peligroso; es decir que no sólo se necesita oír un mensaje de alerta para seguirlo y tomar la respectivas acciones de protección. Es común, por el contrario de lo que se plantea bajo dicho modelo, que la gente que oye una alerta pase primero por un proceso social-psicológico para formar definiciones personales sobre el riesgo al que se enfrenta e ideas de qué hacer antes de tomar acciones de protección. Este proceso se divide en varias fases: (1) escuchar la alerta, (2) formar un entendimiento personal de lo que la alerta significa, (3) desarrollar un nivel de credibilidad en la información sobre el riesgo transmitida en la alerta, (4) personificar el riesgo, o percibir que es un problema de alguien más, y (5) decidir qué hacer si lo hay y responder con medios apropiados ante el fenómeno que se enfrenta personalmente. Los sistemas de alerta que toman en cuenta este proceso pueden ser muy efectivos para ayudar a la población en peligro a encontrar seguridad antes de que el desastre suceda. Los sistemas de alerta que no están diseñados para considerar la psicología social de la respuesta pública a las alertas son los menos idóneos para fomentar acciones de protección públicas antes de los desastres.

El Escuchar. La primera etapa en el proceso social-psicológico de la respuesta pública a las alertas de amenazas es oír que existe una emergencia, por lo general a través de señales de alerta pública comunes como una sirena o un cartel de alerta. Sin embargo, no puede asumirse que todos oigan todas las alertas públicas de emergencia. Aun cuando es físicamente posible para la gente oír una alerta, diversos factores podrían impedir que dicho mensaje sea realmente escuchado. Podría suceder que la gente no los oiga debido a factores relacionados con sus costumbres cotidianas (por ejemplo que no escuchen radio o vean televisión), o con su percepción selectiva (por ejemplo, que oigan sólo lo que ellos quieren

oír debido a la predisposición de mantener una rutina en sus vidas). No oír una alerta por lo general impide o al menos demora el tomar las acciones de auto-protección.

El Entender. En segundo lugar, una vez oída la información de una alerta, ésta debe ser entendida. Esto no significa entender lo que se escuchó, sino más bien darle un significado personal al mensaje. El significado o entendimiento varía de persona a persona, y estos diversos entendimientos podrían o no ser el significado dado por los emisores de la alerta. Por ejemplo, una persona podría entender la alerta de una inundación como una inundación que llega hasta el techo, mientras que otra podría sólo visualizar una fuga de agua que llega a los tobillos; una caída de cenizas volcánicas puede entenderse como un gran manto sofocante que cubre todo, o simplemente como una ligera capa de polvo sucio; y una probabilidad de un 50% de ocurrencia puede ser interpretada como una certeza por algunos y como no probable por otros. Estos ejemplos demuestran que los mensajes de alerta pueden entenderse de manera distinta por personas distintas.

Adicionalmente, el entender una alerta está relacionado con el nivel de conocimiento y referencia de las personas. Podría ser difícil para la gente entender una alerta de amenaza cuando no comprenden muy bien la noción de amenaza. Por consiguiente, la alerta de una emergencia debe ser capaz de proporcionar a la población una información precisa y común sobre los riesgos y amenazas. Los diferentes entendimientos que puedan surgir entre las personas, si ocurriera una emergencia, pueden evitarse con una adecuada planificación. Por ejemplo, a una población instruida, (mucho antes de oír alertas) en lo que a amenazas se refiere le será más fácil entender las alertas que se emitan en un futuro.

EL Creer. La acción pública de protección también se ve alentada si la gente cree que la alerta es real y que la información contenida en el mensaje es exacta. Pero comúnmente, la creencia en los mensajes de alerta escuchados varía de acuerdo a la gente.

El Personificar. La gente también considera las implicancias que las alertas puedan tener en ellos mismos y sus grupos, e.g. sus familias. Si la gente piensa que la información sobre la emergencia no tiene significado para ellos (el síndrome de "eso no puede sucederme a mí"), probablemente la ignorarán. Pero si la gente piensa que la información del riesgo o la emergencia va dirigida a ellos (el síndrome de "puedo ser yo"), ellos actuarán según la situación. La personificación puede llevar a dos caminos: a una sub-respuesta o a una supra-respuesta a las emergencias.

El Responder. Finalmente, cuando una persona ha oído una información sobre emergencias, ha formado un entendimiento de lo que se ha dicho, ha definido un nivel de creencia en lo que se ha dicho y ha determinado un nivel de personificación del riesgo, entonces actúa con base en las percepciones personales formadas. Típicamente, una persona atraviesa por estas fases cada vez que recibe una nueva alerta.

El Confirmar. La gente no espera pasivamente la llegada de más información en un caso de alerta. Por el contrario, la mayoría de la gente busca información adicional. Cuando se recibe una alerta, la mayoría de la gente trata de verificar lo que ha oído buscando más información en otros mensajes de alertas o en otras personas o fuentes relacionadas con las

alertas. El buscar información para confirmar las alertas previas o el recibir nueva información que confirme la información anterior constituyen el proceso de confirmación de la alerta.

La confirmación es la razón principal por la cual las líneas telefónicas y otros medios de comunicación que la gente emplea, se congestionan después de que se ha emitido una alerta de emergencia pública; la gente llama a sus amigos y parientes para conocer su interpretación del evento y saber qué van a hacer. La confirmación ocurre porque la gente está ansiosa de información después de recibir la alerta. Es raro que la gente se vea abrumada por la información en una situación de alerta. Por el contrario, se da un vacío de información causado por la incertidumbre, particularmente cuando están por ocurrir eventos raros o poco familiares. Este vacío generalmente crea una demanda pública de más información de la que se está difundiendo en el mensaje de alerta. Por consiguiente, la confirmación juega un importante papel en el proceso de advertir y es parte de cada etapa en el proceso social; facilita el entendimiento, la creencia, la personificación y la toma de decisiones.

Resumen. Para reiterar, el proceso de alerta-respuesta empieza cuando se escucha la alerta. Aunque el oír una alerta precede a la respuesta, el simplemente oírla a menudo no es suficiente para hacer que la gente actúe. La siguiente etapa es entender la alerta. Entonces la gente debe creer que la alerta es verdadera y exacta. Luego, la gente debe personificar el mensaje para hacer que sea relevante para ellos mismos. Finalmente, deben decirse a tomar acciones y superar los obstáculos que les impidan tomar dichas acciones. Por lo general la gente cumple con su decisión de respuesta a menos que los obstáculos se lo impidan (por ejemplo, la falta de un automóvil para la evacuación). Este tipo de situaciones y las características de las respuestas que conllevan, varían ampliamente entre los miembros de una sociedad que se halla en una situación de alerta, y también según los diferentes eventos. Como se discute en la siguiente sección, lo que sucede en cada fase del proceso es también el resultado de la interacción entre los que envían la información sobre la emergencia (los "emisores") y aquellos quienes la reciben (los "receptores"). El antiguo principio de que la gente actúa en respuesta a una alerta de amenaza de acuerdo con su percepción particular del riesgo, ha sido investigado en diferentes ambientes culturales y ante distintas emergencias provocadas por fenómenos naturales o accidentes tecnológicos. A los primeros trabajos le sucedieron docenas de investigaciones sobre cómo la percepción situacional del riesgo influye en el comportamiento ante una emergencia. Existen muchos buenos estudios sobre los diversos tipos de emergencias que brindan, cuando se les observa en conjunto, conocimientos firmes sobre cómo y por qué la sociedad responde a las alertas de amenazas. Los determinantes de percepción del riesgo y comportamiento pueden agruparse en términos de sistema de alerta, o "emisor" y "receptor", o características situacionales en el proceso de comunicación de alertas sobre amenazas.

b. Factores del transmisor que influyen en la respuesta de la sociedad

1. En primer lugar se tiene la fuentes de información de la alerta. La persona o agencia de la cual proviene la información sobre una emergencia pública o alertas debe ser creíble y confiable para la gente receptora de las alertas. Las alertas son más creíbles si

proviene de un grupo de personas, porque la gente tiene diferentes opiniones sobre quien es creíble y quien no. Los mensajes de alerta que contienen comentarios de científicos, organizaciones y oficiales sirven para disminuir la posibilidad de que alguna fuente pueda ser considerada no creíble. Por ejemplo, un mensaje de alerta que proviene de un conjunto de fuentes podría decir: "Hace unos momentos acaban de reunirse el alcalde y el jefe de defensa civil con científicos de nuestra universidad local y del instituto sismológico, así como con el jefe de la Cruz Roja local, por lo que deseamos advertir que..."

2. En segundo lugar, la coherencia del mensaje es también un determinante para el entendimiento, la creencia y la personificación. Estudios sobre inundaciones han proporcionado documentación sobre esta relación. Se ha hallado que la información inconsistente ha causado confusión y le ha sido difícil a la gente entender o creer que iba a suceder una inundación. El mensaje debe ser también coherente en el modo de transmitir la información sobre el nivel de riesgo. Un mensaje de alerta es mejor si es coherente en la información que da y en el tono en el que lo da. La incoherencia en el tono o información de un mensaje crea confusión e incertidumbre entre los receptores. No tiene coherencia decir a la gente "evacue" pero que sus hijos permanezcan en la escuela de su barrio. Tampoco es coherente que un mensaje diga que algo malo puede suceder pero que no hay porqué preocuparse. Desafortunadamente, en la mayoría de las situaciones de emergencia se pueden presentar numerosas incoherencias en la emisión de las diferentes alertas. Por ejemplo, las incoherencias pueden aparecer cuando una nueva información revela que la amenaza ha disminuido o aumentado, o la cantidad de gente en riesgo se ha incrementado o reducido, y así sucesivamente. La frecuente actualización de la situación con explicaciones completas del porqué las condiciones han cambiado puede ayudar a superar tales incoherencias.
3. En tercer lugar está la exactitud de lo que se dice en un mensaje sobre una situación de emergencia. Un mensaje de alerta debe contener información exacta en relación con el tiempo y otros datos que en lo posible deben ser completos. La exactitud es el grado de veracidad de los contenidos que el mensaje posee sobre el riesgo, la ubicación y qué hacer para evitarlo. Si la gente sabe o sospecha que no están recibiendo "toda la verdad", probablemente ignorarán las indicaciones sobre cómo responder y en su lugar lo harán de acuerdo con sus sospechas. Se ha encontrado que errores en alertas han ocasionado que la gente no crea en alertas posteriores. La exactitud se logra en parte siendo totalmente abierto y honesto con el público al momento de informar sobre una amenaza. Además, la exactitud es algo que debe tenerse en cuenta en aspectos o partes de la alerta que pueden llegar a considerarse como triviales por la fuente oficial pero que pueden tener especial incidencia en la comunidad.
4. Un mensaje de alerta debe emitirse con palabras claras y en un lenguaje simple y comprensible, de modo que la gente comprenda qué está sucediendo y qué debe hacer. La falta de claridad en un mensaje puede conducir a la gente a malentender el mismo.
5. Un mensaje debe transmitir un alto nivel de certeza sobre los eventos que están sucediendo y lo que la gente debería hacer. Aun si existieran pocas probabilidades de

que se manifieste un fenómeno peligroso o una situación ambigua, el mensaje debe darse con certeza. Un mensaje que transmite certeza debe decir, por ejemplo, "No tenemos manera de saber con total certidumbre si el huracán realmente llegará a las 3:00 pm, pero hemos decidido recomendar la total evacuación de la zona antes de tal hora, y actuar como si la amenaza fuera real". La certeza determina el nivel de creencia en una alerta y afecta la toma de decisiones. La certeza en los mensajes de alerta va más allá del contenido del mensaje e incluyen el tono con el cual es transmitido al público. La persona que lee o emite el mensaje debe hacerlo como si lo creyera o estuviera seguro(a) de lo que dice. Si las alertas son ciertas, las decisiones para responder son más probables.

6. Un mensaje debe proporcionar la suficiente información, de modo que el público tenga una idea exacta de lo que está sucediendo. El no saber, o sentir que no se tiene suficiente información crea confusión, incertidumbre y ansiedad, mientras que demasiados detalles en el mensaje podrían abrumar a la gente. El mensaje debe contener la información suficiente, de modo que la primera respuesta del público no sea llenar su vacío de información con percepciones mal informadas o temores. La cantidad de información proporcionada afecta el entendimiento, personificación y toma de decisiones. Un estudio sobre la respuesta de familias a las alertas sobre huracanes e inundaciones, por ejemplo, halló que las alertas generales y vagas ocasionaban que la gente no tomara las acciones de protección recomendadas. En el estudio de respuesta a las erupciones volcánicas del Monte Santa Helena, se halló que información más detallada condujo a niveles más altos de percepción del riesgo y, por lo tanto, aumentó la posibilidad de que las personas tomaran acciones de protección. Un mensaje de alerta, entonces, debe proporcionar al público la suficiente información sobre las amenazas, mediante la descripción del evento que podría ocurrir y del peligro que representa para la población. Por ejemplo, no es suficiente en una alerta simplemente señalar que un huracán está acompañado de inundaciones, sino que se debe describir también la altura y velocidad de los desbordamientos y el impacto que tendrán y la extensión y ubicación de las áreas que podrían verse afectadas. Una alerta podría describir a "una pared de agua de 6 metros de altura moviéndose a 64 kilómetros por hora" refiriéndose a una inundación repentina y violenta o "un movimiento sísmico lo suficientemente severo como para causar daños graves en los edificios de mampostería no reforzada de la ciudad" para referirse a un terremoto. Si una amenaza está bien descrita, la gente podrá entender mejor la lógica de las acciones de protección que se están recomendando y proporcionando con racionalidad, que tendrán como consecuencia un determinado comportamiento. Las amenazas deben ser descritas con suficiente detalle, de modo que toda la gente entienda el carácter del agente que puede causar un desastre del cual debe protegerse. El informar al público sobre las características físicas de la amenaza reducirá el número de personas que pueden percibir mal el fenómeno y que por ende el que tomen malas decisiones debido a ss percepciones equivocadas.
7. En séptimo lugar, y quizás lo más importante, un mensaje de alerta debe tener una guía y especificaciones sobre lo que la gente debe hacer si se encuentra en una situación como la que está siendo descrita, y el tiempo con el que cuentan para actuar. No puede

asumirse que las personas sepan en qué consiste una acción de protección adecuada; la acción de protección debe ser descrita. El entendimiento público de la información sobre el riesgo en situaciones de emergencia se refuerza si se especifica el riesgo, la amenaza, lo que el público debe hacer y con cuánto tiempo dispone antes del impacto. Por ejemplo, en estudios sobre inundaciones se ha encontrado que la gente que recibió alertas durante la inundación, no necesariamente se le advirtió sobre qué hacer. En consecuencia, muchas de las personas intentaron incorrectamente salir conduciendo del área y murieron. Este punto no es tan obvio como parece. Por ejemplo, las alertas deben hacer más que decir a la gente que deben "ir a un terreno alto". Un terreno alto para algunos podría ser un terreno bajo para otros. El término "terreno alto" debe ser definido, por ejemplo: "un terreno más alto que la cima de la casa municipal", o especificar las rutas y áreas de evacuación.

8. La frecuencia o el número de veces que se envía un mensaje de alerta afecta la disposición a oírlo, entenderlo, creerlo y decidir qué hacer. En consecuencia, es importante en la mayoría de las etapas de respuesta. Numerosos estudios subrayan la importancia de oír repetidamente una alerta para generar una respuesta. La frecuencia de repetición de los mensajes públicos debe indicarse en los mensajes mismos, de modo que la gente esté informada sobre cuando lo oirán nuevamente, o cuándo habrá nuevas noticias. Esta información puede reducir la ansiedad creada al no saber cuándo se puede confirmar lo que está sucediendo o tener más detalles. Los mensajes frecuentes también pueden ayudar a reducir los efectos de las malas informaciones y percepciones. Existen algunas ventajas potenciales de los mensajes de alertas que se emiten frecuentemente; por ejemplo el repetir: "Este mensaje se repetirá en esta misma estación cada quince minutos, a menos que se tenga avances sobre lo acontecido", hace que la gente se concentre en las alertas oficiales, reduce los rumores y aumenta la confianza del público en la validez de las alertas. No existe una fórmula mágica que especifique cómo debería repetirse frecuentemente una alerta, pero se pueden establecer pautas con base en el conocimiento de cómo el público procesa la información que recibe en las alertas. En parte, la frecuencia de difusión se adapta a la dinámica del riesgo emergente y su severidad, y también se ve influenciada por el aumento o cambio en el conocimiento sobre el riesgo. La frecuencia se marca según las necesidades del público en riesgo. Es difícil proporcionar demasiadas alertas a una población en riesgo. La gente desea informaciones actualizadas aun cuando la información de la alerta varíe muy poco. Sin embargo, en situaciones de emergencias prolongadas se llega a un punto en el que el envío de mensajes sin nueva información podría resultar contraproducente.
9. En noveno lugar encontramos la especificación de la ubicación afectada por el mensaje. El identificar la ubicación es importante para determinar la creencia y personificación de un mensaje. La información proporcionada en la alerta debe señalar claramente las áreas afectadas o potencialmente impactadas por el evento. Asimismo, se le debe decir a la gente si ellos son en realidad los receptores del mensaje. Por ejemplo, se ha demostrado que mientras más cerca esté el receptor al área amenazada hay mayores probabilidades de que éste crea en el mensaje. Otros estudios demuestran que más mensajes de ubicación específica conducen a mayores niveles de personificación del riesgo. Al especificar la ubicación del riesgo la mejor manera de hacerlo es a través de

una información que sea fácil de entender para el público. Por ejemplo, una alerta de una inundación repentina y violenta podría decir: "El área de la ciudad que se verá afectada por la inundación estará entre las calles Cristóbal Colón y Heredia, desde la Avenida Sierra hasta la Avenida Magnolia". Si la gente que está segura tuviera motivos para preocuparse por su bienestar, entonces la alerta dirigida a ellos debe ser de la siguiente manera: "La gente que vive en otros lugares de la ciudad no se verá afectada por la inundación", sin embargo una información como esta debe contar con explicaciones de porqué están seguros. El dirigirse a las personas que no son el objetivo de la alerta es importante porque la audiencia del mensaje no se limitará sólo a aquellos que están en riesgo.

10. Y en décimo lugar tenemos que el canal de información juega un papel importante en la respuesta a la alerta. El transmitir una información sobre un riesgo a través de múltiples canales como los medios de comunicación impresos y electrónicos o el envío personal, ha demostrado que mejora la disposición del público a escuchar, entender, creer y responder las alertas. Las alertas pueden emitirse a través de una variedad de medios, por ejemplo, oralmente, con señales electrónicas, o mediante impresos. Oralmente implica hacerlo directamente o difundirlas con altavoces, sistemas de comunicación públicos, teléfono, radio o televisión. Las señales incluyen sirenas, alarmas, silbatos, signos y luces. Mientras que los mensajes impresos y la información gráfica puede darse a través de panfletos, folletos o videos. Las alertas efectivas emplean una serie de posibles canales en lugar de uno solo. Esto ayuda a llegar a la mayor cantidad de personas posible en un corto tiempo.

c. Factores del receptor que influyen en la respuesta pública

Las acciones de protección públicas en respuesta a las alertas para impedir desastres tecnológicos y naturales han mostrado que también tienen relación con las características situacionales y personales de aquellos que reciben las alertas de amenazas. Las características de los "receptores" se encuentran dentro de seis categorías generales.

1. Las claves ambientales o características físicas de una situación de emergencia pueden interactuar con los factores del emisor a fin de transmitir la información a los receptores. La visibilidad de una amenaza es una característica física. Es difícil (o al menos más difícil), por ejemplo, para el público creer en una alerta de inundación cuando el día está soleado, prestar atención a una alerta de evacuación si ve que los vecinos no están evacuando, o creer que aún está en peligro si la caída de cenizas de un volcán se ha detenido. Cuando suceden huracanes, a menudo la gente espera a que el clima cambie para evacuar. Tales claves ambientales son importantes para el entendimiento, creencia, personificación y confirmación de la amenaza, así como para la respuesta a la misma. Por consiguiente, cuando no existen estas claves es importante utilizar medios artificiales para llamar la atención y crear un ambiente de alerta; las sirenas pueden ayudar a lograr este efecto. La ubicación del peligro o la proximidad geográfica de las personas es otra clase de factor físico que afecta la creencia y personificación.

2. Los factores sociales establecidos caracterizan el contexto en el cual se recibe la información sobre la emergencia. Dichos factores incluyen si la familia está o no unida cuando se envía la alerta, qué actividades están realizando en ese momento y qué otras están haciendo para responder. Los factores sociales establecidos afectan las creencias, decisiones y respuestas, por ejemplo, varios estudios han reportado que la unión familiar al momento de una alerta aumenta la probabilidad de creencia. Del mismo modo, se ha señalado que las familias que están unidas al momento de una alerta tienen más probabilidades de responder positivamente a la alerta. Además, los vecinos y amigos que evacúan son influencias importantes en la toma de decisiones para evacuar. Los vínculos de los receptores pueden afectar la decisión para responder a las alertas, por ejemplo, se ha encontrado que a medida que la cohesión de una familia aumentaba, la probabilidad de evacuación como respuesta a una alerta de inundación también aumentaba.
3. Las características socio-demográficas del receptor, tales como recursos, género y clase socio-económica, pueden influir en el hecho de escuchar, entender, creer, personificar y responder las alertas. Por ejemplo la gente más anciana tiene menos probabilidades de escuchar la fuente de la alerta sobre una inundación. Y en un análisis de un accidente tecnológico se halló que la gente más anciana tuvo menos probabilidades de evacuar. Asimismo, se ha hallado que el género tiene relación con la creencia en las alertas, en el sentido de que las mujeres tienen más predisposición para creer en las alertas que los hombres. El fundamento de esta asociación, sin embargo, no está bien entendida.
4. Las características psicológicas del receptor, por ejemplo, capacidades cognitivas, personalidad, o actitudes pueden influir en la recepción de una alerta. Las limitaciones en las capacidades cognitivas para procesar la información son un obstáculo para todas las personas que reciben alertas. Las variaciones en dichas capacidades influyen en el entendimiento y en la toma de decisiones.
5. Los rasgos de personalidad están también relacionados con la toma de decisiones y el comportamiento. El factor de la personalidad más investigado en lo que se refiere a respuestas a alertas de desastres es el "*locus* del control". Simplemente se puede afirmar que: la gente con un *locus* de control interno decide con mucha autodeterminación; la gente con un *locus* de control externo se caracteriza por tener una visión fatalista del mundo. La gente "interna" tiende a sentir que tiene el control de su vida y su comportamiento, mientras que la gente "externa" siente que su destino está en las manos de otros. La gente que posee un *locus* de control interno tiene más predisposición a escuchar, creer, personificar y responder a las alertas que la gente que tiene un *locus* de control externo.
6. Las percepciones pre-alerta juegan un papel en el hecho de oír una alerta y la toma de decisiones. El concepto de percepción selectiva se refiere a la tendencia de filtrar información para confrontarla con las visiones existentes. La falta de una adecuada información sobre la emergencia podría hacer que la gente haga caso omiso de las alertas, si sus percepciones del riesgo ya están predispuestas. Dichas percepciones pre-alerta podrían influir también en la toma de decisiones.

d. Resumen y conclusiones

La gente responde a las alertas a través de un proceso social-psicológico. El planificar una respuesta pública firme para futuras emergencias significa que este proceso social y psicológico debe ser entendido por aquellos involucrados en el proceso de alerta y debe estar dirigido por aquellos que planifican una posible difusión de alertas a un público que se encuentra ante un peligro futuro. Lo que las personas de una sociedad en peligro hagan o dejen de hacer, es decir, escuchen, entiendan, crean, personifiquen y respondan a las alertas de emergencias, no es el resultado del azar. Los pasos secuenciales en el proceso de respuesta a las alertas son las consecuencias de los efectos del mensaje sobre el riesgo y de las características personales y de la situación en que esta se encuentra, agrupadas dentro de las categorías de los factores del receptor y del emisor. Por consiguiente, la alerta pública de desastres es un proceso y no un acto. Las comunicaciones que dan como resultado percepciones públicas exactas del riesgo y del comportamiento en proporción al riesgo que se enfrenta, por lo general han estado compuestas de múltiples comunicaciones, dispuestas en un formato programático, que comprenden una serie de variables o factores comunicacionales, por ejemplo: fuente, coherencia, exactitud, claridad, certeza, guía, frecuencia, ubicación, canal de comunicación, y así sucesivamente. La respuesta pública a las alertas puede entenderse y planificarse mejor si se le considera como una serie de factores secuenciales relacionados: escuchar la alerta, entender lo que se dice en ella, creer en lo que se escucha, personificar lo que se cree de un modo apropiado, decidir qué hacer y luego definir un comportamiento.

Las características del receptor varían ampliamente según los miembros de una sociedad en una determinada situación de alerta, y también según los diferentes eventos. En las alertas que proporcionan al público información convincente y razonable sobre la emergencia, el entendimiento, la creencia, personificación y respuesta del público pueden ser firmes. Los efectos de los determinantes del receptor sobre los resultados del proceso de alerta no son leyes de la naturaleza invariables. Es posible diseñar un sistema de alerta con características del emisor que maximicen la probabilidad de una respuesta pública firme, y también minimicen los impactos negativos de algunas características del receptor. Las alertas que dan como resultado percepciones públicas más exactas del riesgo y comportamiento del público en proporción al riesgo que se enfrenta, por lo general comprenden comunicaciones múltiples, dispuestas en un formato programático, y proporcionan una serie completa de variables comunicacionales (discutidas previamente) a la población en peligro.

Consideraciones Finales

Es importante mencionar, para efectos contractuales, que del análisis del marco legal no se encontró que actualmente hubiese restricciones para la información pública en ninguna circunstancia y más bien se puede afirmar que hay un vacío o ausencia en relación con aspectos de manejo de información que deberían estar explícitamente en la legislación relacionada con la prevención, mitigación y respuesta; muy particularmente en casos de emergencia. Al respecto, se ha tomado nota de esta situación que en lo posible sea subsanada en una futura legislación o reglamentación; asunto que corresponde a otros subcomponentes (4.4 y 4.5).

Por otra parte, el sistema de divulgación e información pública, para ser consistentes, debe hacer parte del Sistema Nacional de PMR o de Gestión de Riesgos y debe desarrollarse bajo ese marco general y dentro del contexto del Plan Nacional de Emergencias, el COE y el Plan de Alerta. Por esta razón, sólo hasta que dichos instrumentos de la política de prevención y atención de desastres hayan sido desarrollados, será posible precisar detalles a nivel de los programas o campañas de información propuestas. En ese sentido, se ha entregado una estrategia de información y comunicación que permita a los ejecutores del Componente 1 adelantar actividades de manera coherente, sin precisar procedimientos, protocolos y otros aspectos del sistema de divulgación que surgirán posteriormente como resultado de otros de los subcomponentes que asesoramos. Por esta razón, no fue posible presentar a la fecha un presupuesto específico de lo que se le podrían denominar “campañas” (y que preferimos en un futuro se denominen “programas”).

Uno de los aspectos deseables, por ejemplo, es la reglamentación específica sobre información a través de los medios, sean estos públicos o privados, en relación con las actividades de PMR y de emergencia en particular. Figuras como códigos cívicos o de interés público desarrollados con especificidad serían de alto beneficio. Por este motivo, las conversaciones adelantadas con los medios de comunicación no permiten definir aún los términos de un acuerdo o convenio de difusión de información sino de manera muy general. Por esta razón, se espera que una vez se establezcan los procedimientos y protocolos antes mencionados, se precise dicho acuerdo.

No obstante, el documento que se adjunta permitirá adelantar un trabajo de especial utilidad para los asesores del Componente 1, quienes con base en este planteamiento podrán contar con insumos de especial relevancia para la educación y capacitación de la comunidad.

REFERENCIAS

- Anderson, W.A. 1969. Disaster warning and communication processes in two communities. Journal of Communication 19, no. 2: 92-104.
- Baker, E.J. 1979. Predicting response to hurricane warnings: A reanalysis of data from four studies. Mass Emergencies 4: 9-24.
- Bauman, D. 1983. Determination of the cost effectiveness of flood hazard information. Papers and proceeding of the Applied Geography Conference 6: 292.
- Bellamy, L.J. 1987. Evacuation data. Ponencia presentada en la Conferencia Europea sobre Planificación de Emergencias en casos de Amenazas Industriales, noviembre, en Villa Ponti, Varese, Italia.
- Cardona, O.D. 1997. Especial sobre Pronósticos, Alertas y Respuestas Sociales, Revista Desastres & Sociedad, No. 6, La RED, Lima.
- Carter, T.M. 1980. Community warning systems: The relationships among the broadcast media, emergency service agencies, and the National Weather Service. En Disasters and the mass media, 214-28. Washington, DC: Committee on Disasters and the Mass Media, National Academy of Sciences.
- Clifford, R.A. 1956. The Rio Grande Flood: A comparative study of border communities. National Research Council Disaster Study 7. Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Cutter, S.L., y K. Barnes. 1982. Evacuation behavior and Three Mile Island. Disasters 6, no. 2: 116-24.
- Danzing, E.R., P.W. Thayer, y L.R. Galater. 1958. The effects of a threatening rumor on a disaster-stricken community. Disease study, no. 10. Washington, DC: Disaster Research Group, National Academy of Sciences.
- David, W., y E.J. Phares. 1967. Internal-external control as a determinant of information-seeking in a social influence situation. Journal of Personality 35: 547-61.
- Demerath, N.J. 1957. Some general propositions: An interpretative summary. Human Organization 16: 28-9
- Diggory, J.C. 1956. Some consequences of proximity to a disease threat. Sociometry 19 (marzo): 47-53.
- Drabek, T.E. 1969. Social processes in disaster: Family evacuation. Social Problems 16 (invierno): 336-49
- Drabek, T.E., y K. Boggs. 1968. Families in disaster: Reactions and relatives. Journal of Marriage and the Family 30 (agosto): 443-51.
- Drabek T.E., y J.S. Stephenson. 1971. When disaster strikes. Journal of Applied Social Psychology 1, no. 2: 187-203.
- Dynes, R.R., y E.L. Quarantelli. 1968a. Redefinition of property norms in community emergencies. International Journal of Legal Research 3: 100-12.
- Dynes, R.R., y E.L. Quarantelli. 1968b. Group behavior under stress: A required convergence of organizational and collective behavior perspectives. Sociology and Social Research 52 (julio): 416-29.
- Dynes, R.R., A.H. Purcell, D.E. Wenger, P.E. Stern, R.A. Stallings, y Q.T. Johnson. 1979. Report of the Emergency Preparedness and Response Task Force, Washington, DC:

- Comisión de la Presidencia sobre el Accidente en Three Mile Island, Oficial Ejecutivo del Presidente.
- Flynn, C.B., y J.A. Chalmers. 1980. The social and economic effects of the accident at Three Mile Island. Washington, DC: Nuclear Regulatory Commission.
- Friedsam, J.J. 1962. Older persons in disaster. En Man and society in disaster, eds. G.W. Baker y D.W. Chapman, 151-84. New York: Basic.
- Fritz, C.E. 1961. Disasters. En Contemporary social problems, eds, R.K. Merton y R.A. Nisbet. New York: Harcourt.
- Fritz, C.E., y E.S. Marks. 1954. The NORC studies of human behavior in disaster. The Journal of Social Issues 10, no. 3: 26-41.
- Gruntfest, E.C. 1977. What people did during the Big Thompson flood. Working paper, no. 32. Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
- Haas, J.E., y P. Trainer. 1974. Effectiveness of the Tsunami Warning System in selected coastal towns in Alaska. Actas de la V Conferencia Mundial sobre Ingeniería Sísmica, Roma, Italia.
- Hiroi, O.S. Mikami, y K. Miyata. 1985. A study of mass media reporting in emergencies. International Journal of Mass Emergencies and Disasters 3, no. 1: 21-50.
- Kunreuther, H. 1978. Disaster insurance protection: Public policy lessons. New York: Wiley.
- Lardry, T., y G. Rogers. 1982. Warning confirmation and dissemination. Pittsburgh: Center for Social and Urban Research, University of Pittsburgh.
- Lefcourt, H.M. 1976. Locus of control: Current trends in theory and research. New York: Wiley.
- Lehto, M.R., y J.M. Miller. 1986. Warnings, vol. I: Fundamentals, designs, and evaluations methodologies. Ann Arbor, MI: Fuller Technical.
- Leik, R.K. et al. 1981. Community response to natural hazard warnings: Final report. Minneapolis: University of Minnesota.
- Livermore, D., y J.P. Wilson. 1981. The Mississauga Train Derailment and Evacuation, 10-16, noviembre 1979. Canadian Geographer, 25, no. 4: 365-75.
- Mack, R.W., y G.W. Baker. 1961. The Occasion instant: The Structure of social responses to repeated air raid warnings. Disaster Study, no. 15. Washington, DC: National Research Council, National Academy of Sciences.
- McLuckie, B.F. 1970. A study of functional response to stress in three societies. Ph.D. diss. Columbus: Ohio State University.
- Mikami, S., y K. Ikeda. 1985. Human response to disasters. International Journal of Mass Emergencies and Disasters. 3, no. 1: 107-32.
- Mileti, D.S. 1975. Natural hazard warning systems in the United States: A research assessment. Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
- Mileti, D.S., y E.M. Beck. 1975. Communication in crisis: Explaining evacuation symbolically. Communication Research 2 (enero): 24-49.
- Mileti, D.S. y J.H. Sorensen. 1987. Why people take precautions against natural disasters. En Taking care: Why people take precautions, ed. N. Weinstein, 189-207. New York: Cambridge University Press.
- Mileti, D.S. y J.H. Sorensen. 1990. Communication of emergency public warnings: A social science perspective and state-of-the-art assessment. Washington, DC: Federal Emergency Management Agency.

- Mileti, D.S., T.E. Drabek, y J.E. Haas. 1975. Human systems in extreme environments: A sociological perspective. Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
- Mileti, D.S., J. Hutton, y J.H. Sorensen. 1981. Earthquake prediction response and options for public policy. Boulder: University of Colorado.
- Moore, H.E., F.L. Bates, M.V. Layman, y V.J. Parenton. 1963. Before the wind: A study of response to Hurricane Carla. National Research Council Disaster Study, no. 19. Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Nigg, J.M. 1987. Communication under conditions of uncertainty: Understanding earthquake forecasting. En Sociology of disasters, eds. R.R. Dynes, B. DeMarchi, y C. Pelanda, 103-17. Milán, Italia: Franco Angeli.
- Palm, R. 1981. Real estae agents and special study zone disclosure. Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
- Perry, R.W. 1979c. Evacuation decision-making in natural disasters. Mass Emergencies 4, no. 1: 25-38.
- Perry, R.W. 1987. Disaster preparedness and response among minority citizen. En Sociology of disasters, eds. R.R. Dynes, B. DeMarchi, y C. Pelanda, 135-51. Milán, Italia: Franco Angeli.
- Perry, R.W., y M.R. Greene. 1982. The role of ethnicity in the emergency decision-making process. Sociological Inquiry 52 (invierno): 309-34.
- Perry, R.W., y M.R. Greene. 1993a. Citizen response to volcanic eruptions: The case of Mt. St. Helens. New York: Irvington.
- Perry, R.W., y M.K. Lindell. 1986. Twentieth-century volcanicity at Mt. St. Helens: The routinization of life near and active volcano. Tempe; School of Public Affairs, Arizona State University.
- Perry, R.W., y M.R. Greene, and A. Mushkatel. 1983. American Minority citizens in disasters. Informe final para National Science Foundation, Grant no. PFR-80-19297. Seattle: Battelle Human Affairs Research Centers.
- Perry, R.W., M.K. Lindell, y M.R. Greene. 1981. Evacuation planning in emergency management. Lexington, MA: Lexington.
- Perry, R.W., M.K. Lindell, y M.R. Greene. 1982. Threat perception and public response to volcano hazard. Journal of Social Psychology 16 (abril): 199-204.
- Quarantelli, E.L. 1980a. Some research emphases for studies on mass communications systems and disasters. En Disasters and Mass Media, 293-99. Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Quarantelli, E.L. 1984a. Perceptions and reactions to emergency warnings of sudden hazards. Eskistics 309 (noviembre-diciembre).
- Roder, W. 1961. Attitudes and knowledge on the Topeka Flood Plain. En Papers on flood problems, ed. G. White. Chicago: Department of Geography, University of Chicago.
- Rogers, G.O. 1985. Human components of emergency Warning. Pittsburgh: University Center for Social and Urban Research, University of Pittsburgh.
- Rogers, G.O., y J. Nehnevajsa. 1987. Warning human populations of technological hazards. Proceedings of the ANS Topical Meeting on Radiological Accidents, CON-860932, 357-62.
- Rotter, J.B. 1966. Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcements. Psychological Monographs: General and Applied 80: 1.

- Rotter, J.B., y R.C. Mulry, 1965. Internal versus external control of reinforcement and decision time. Journal of Personality and Social Psychology 2: 598-604.
- Ruch, C., y L. Christensen. 1980. Hurricane message enhancement. College Station: Texas Sea Grant Program, Texas A&M University.
- Saarinen, T.F., y J.L. Sell. 1985. Warning response to the Mount St. Helens eruption. Albany: State University of New York Press.
- Sorensen, J.H. 1985. Knowing howto behave under the threat of disaster: Can it be explained? Environment and Behavior 15 (julio): 438-57.
- Sorensen, J.H., y B. Richardson. 1983. Risk and the uncertainty as determinants of human response in emergencies: Evacuation at TMI reexamined. Ponencia presentada en la Reunión Anual de la Sociedad de Análisis de Riesgos, Knoxville, TN.
- Strickland, B.R. 1965. The predictions of social action from a dimension of internal-external control. The journal of Social Psychology 66: 353-58.
- Tierney, K.J. 1987. Chemical emergencies, offsite exposures and organizational response. Informe de investiagción para Natural Hazards Research Applications and Information Center, Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
- Turner, R.H. 1981. Waiting for disaster: Changing reactions to earthquake forecast in Southern California. International Journal of Mass Emergencies and Disasters 1, no. 2: 307-34.
- Turner, R.H., J.M. Nigg, D.H. Paz, y B.S. Young. 1979. Earthquake threat: The human response in Southern California. Los Angeles: Institute for Social Science Research, University of California.
- Turner, R.H., J.M. Nigg., D.H. Paz, y B.S. Young. 1981. Community response to earthquake threats in Southern California. Los Angeles: University of California Press.
- Wallace, A.F.C. 1956. Tornado in Worcester National Research Council Disaster Study, no. 3. Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Waterstone, M. 1978. Hazard mitigation behavior of flood plain residents. Natural Hazards Working paper, no. 35. Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
- Wilches-Chaux, G. 1998. Yo Participo, Tú Participas, Todos somos Parte: ¡Hagamos el Ambiente!”. Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental. Ministerio del Medio Ambiente de Colombia. Bogotá.
- Wilches-Chaux, G. 1986. El Concepto de Sostenibilidad Global. Bogotá.
- Williams, H.B. 1957. Some functions of communication in crisis behavior. Human Organization 16: 15-19.
- Woth, M.F., y B.F. McLuckie. 1977. Get to high ground! The warning process in the Colorado floods, June 1995. Historical Comparative Disaster Series. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware.
- Yamamoto, Y, y E.L. Quarantelli. 1982. Inventory of the Japanese disaster literature in the social and behavioral sciences. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware.

ANEXO

CONVENIO DE COOPERACIÓN MUTUA ENTRE (GOBIERNO) Y LA ASOCIACION DOMINICANA DE RADIODIFUSORAS - ADORA

Entre los suscritos,, quien en el presente documento actúa en nombre y representación de (Gobierno), y quien en el presente documento actúa como representante de la ASOCIACION DOMINICANA DE RADIODIFUSORAS Inc., celebramos el presente CONVENIO DE COOPERACIÓN MUTUA, el cual tiene como objetivo unir esfuerzos con el fin establecer criterios y poner en ejecución de manera inmediata, mecanismos que les permitan a los medios de comunicación y a sus propietarios, directores y trabajadores:

- a. Reconocer y ejercer el papel y la responsabilidad de los medios de comunicación en la gestión del riesgo en sus distintos aspectos, y vincularse de manera activa al sistema en sus distintas etapas, incluyendo las situaciones de emergencia o desastre.
- b. Comprender la información emitida por las instituciones científicas y por las autoridades de emergencia y facilitar su difusión al público de manera comprensible y oportuna.
- c. Mantener la capacitación de periodistas y comunicadores sociales en el tema de la gestión del riesgo, de manera que comprendan la complejidad que encierran los procesos de prevención, de mitigación, de respuesta y de recuperación post desastre, y que contribuyan, a través de la información, a que las comunidades a su vez comprendan esa complejidad y asuman una actitud participativa y proactiva frente a la misma.
- d. Asumir de manera consciente y responsable el papel de los medios de comunicación como agentes de “educación informal” de su audiencia.
- e. Tender lazos entre los medios de comunicación y la educación formal no formal.
- f. Contribuir a lograr una actitud que facilite el papel activo de las comunidades frente a los medios de comunicación, en propietarios y directores de los mismos, periodistas y comunicadores sociales. Facilitar ese papel activo implica, entre otras cosas, abrir canales para que la información pueda fluir también desde la comunidad hacia los medios y las instituciones y no solamente en la otra dirección.
- g. Establecer códigos de conducta, a través de los cuales los medios de comunicación reconozcan su responsabilidad frente a los afectados por desastres, de manera tal que la información se convierta en una herramienta a favor de sus derechos humanos con sentido autogestionario. En concreto, se propone :
 - La eliminación de los estereotipos de “víctima o damnificado” y similares, que tienden a inmovilizar las potencialidades de los afectados por desastres y a generar

y consolidar los sentimientos de impotencia y dependencia, en la medida en que acaban por convencer a las comunidades y a sus miembros, que son los primeros en movilizarse cuando ocurre un desastre, de que su propia recuperación se encuentra en manos exclusivas de actores externos.

- La actitud crítica frente ciertos clisés en que suelen incurrir algunos medios de comunicación en situaciones de desastre y que se repiten de manera similar, que oscilan entre la “propaganda” gubernamental, en un extremo, según la cual todos los problemas de los afectados se encuentran solucionados, y el guión prefabricado, según el cual los gobiernos y las instituciones nacionales y locales “no están haciendo nada por los afectados”, “todas las ayudas externas se las están robando”, “sólo las ONGs internacionales están colaborando” y otras afirmaciones que no siempre corresponden a la realidad de los hechos y que contribuyen a minar la confianza de las comunidades en sus propias instituciones y autoridades.
- El desarrollo de “indicadores” que, desde el punto de vista de los medios, permitan evaluar de la manera más objetiva posible el desarrollo de un proceso en sus aspectos positivos y negativos, ejercer la crítica a las instituciones de manera sustentada y constructiva y servir de medio de comunicación de doble vía entre las instituciones y las comunidades afectadas.
- Realizar, a partir del conocimiento que poseen los medios de comunicación sobre su propio desempeño en situaciones de desastre, un “inventario” de aquellos aspectos en los cuales su acción ha sido más importante para la recuperación de las comunidades afectadas. Por ejemplo: contribución a la reunificación de familias y búsqueda de personas aparentemente desaparecidas, denuncias fundamentadas sobre especulación en productos básicos o sobre corrupción en la entrega de auxilios, divulgación de alertas emitidas por fuentes autorizadas, etc.

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados, cada una de las partes firmantes asume los siguientes compromisos:

Por parte del GOBIERNO:

1. Programar en concertación con ADORA, con la debida frecuencia y con el cupo de participantes que resulte necesario, los planes y programas de capacitación encaminados a preparar a los periodistas y comunicadores sociales en el tema de la gestión de riesgos y en general en los conocimientos y habilidades necesarias para integrarse de manera activa al Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.
2. Garantizar las condiciones necesarias para que los periodistas y comunicadores que los medios de comunicación designen previamente y que reciban la capacitación a que hace referencia el numeral anterior, se integren a las actividades de divulgación e información pública, tanto en situaciones de normalidad como en situaciones de emergencia.

3. Aportar oportunamente a los medios de comunicación afiliados a ADORA, la información necesaria para que tanto en situaciones de normalidad como en situaciones de crisis, asuman las responsabilidades asignadas a éstos en el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. Para ello las instituciones que conforman el Sistema -y particularmente el COE en situaciones de emergencia- designarán al o a los funcionarios o personas autorizadas y responsables de mantener contacto directo y permanente con los medios, de manera tal que se garantice el cumplimiento de los objetivos del presente convenio.

Por parte de ADORA:

1. Promover entre sus afiliados, y concretamente entre los propietarios, directivos, trabajadores, comunicadores sociales y periodistas al servicio de los medios de comunicación que conforman ADORA, el conocimiento y la discusión del presente convenio y de los documentos que le sirven de base, con el objeto de que, de manera creativa, crítica y participativa, se comprometan con logro de sus objetivos.

2. Seleccionar a los periodistas y comunicadores sociales que participarán en los programas de capacitación que diseñe y adelante (el Gobierno) en concertación con ADORA, y facilitar su participación regular y completa en dichos programas.

4. Designar únicamente a periodistas y comunicadores sociales debidamente capacitados en el tema, para que tanto en situaciones de normalidad, como especialmente en situaciones de emergencia, cubran la información relativa a los temas de competencia del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. La Comisión Mixta Permanente encargada de velar por el cumplimiento del presente Convenio, establecerá los criterios que regirán la certificación de los periodistas y comunicadores facultados para cubrir dicha información, especialmente en situaciones de emergencia.

5. Garantizar que los afiliados a ADORA dediquen un tiempo mínimo equivalente al _____% por ciento de su programación mensual, a la difusión de temas relacionados con la gestión del riesgo y, en general, a temas que promuevan la construcción de una relación armónica y sostenible entre las comunidades y su ambiente.

6. Propiciar las condiciones necesarias para que la información generada por la comunidad autónomamente o en respuesta a las informaciones emitidas por los medios, pueda realimentar de manera permanente el proceso comunicativo, aproximándose en la medida de lo posible al ideal de la interactividad y la multilateralidad en dicho proceso comunicativo.

7. Comprometerse a observar rigurosamente las disposiciones que adopte el COE en situaciones de emergencia, especialmente en cuanto haga referencia a las estrategias y medidas encaminadas a evitar la propagación de rumores infundados y a transmitir de manera oportuna, clara y exacta a la comunidad, la información necesaria y suficiente

para que sus miembros puedan adoptar las medidas de protección que las autoridades recomienden.

Las partes firmantes del presente Convenio de Cooperación Mutua, constituirán de común acuerdo, dentro de los primeros quince días hábiles siguientes a la firma del mismo, una Comisión Mixta Permanente encargada de establecer y poner en marcha de manera inmediata los mecanismos necesarios para garantizar el logro de los objetivos previstos y para mantener debidamente actualizados los respectivos compromisos. Dicha Comisión tendrá entre sus funciones dirimir cualquier discrepancia que surja entre las partes en ejecución del Convenio, teniendo en cuenta el espíritu general que lo inspira y orienta. Para dar cumplimiento a esta función, la comisión podrá recurrir al nombramiento de árbitros, que de la misma manera, actuarán orientados por los objetivos generales del Convenio y por el espíritu de los documentos que le sirven de base.

El capítulo “Programa de información para la respuesta en caso de emergencia” que forma parte del documento titulado “Estrategia de divulgación e información pública para la gestión de riesgos”, se incorpora integralmente al presente convenio.

Se firma en la ciudad de Santo Domingo a los ... días del mes de del año 2001.

FIRMANTES

TESTIGOS