

Se han descrito tres sistemas de alerta interconexos que pueden ponerse en funcionamiento en distintos momentos<sup>40/</sup>. 1) Un sistema de alerta entre las organizaciones, destinado a avisar a las organizaciones especialmente vulnerables a los efectos perjudiciales del fenómeno, como escuelas y hospitales, o a las que necesitan un tiempo de preaviso (como los departamentos de policía o el ejército). 2) Un sistema de alerta dentro de las organizaciones, que debe informar a los miembros de una organización determinada de que deben responder al desastre de la forma que se les ha enseñado; esto puede incluir a los miembros de una organización regional de medidas de emergencia, una asociación de radioaficionados o un departamento de policía que responda al primer sistema descrito supra. 3) Un sistema de alarma pública destinado a alertar al público general personalmente. El sistema de alarma pública puede utilizar diversos medios: sirenas, timbres, zumbadores, luces, altavoces, banderas, campanas, bocinas de automóvil, llamadas domiciliarias o medios de comunicación de masas.

Muchas personas son alertadas a menudo mediante la detección e interpretación de señales ambientales, especialmente si están acostumbradas a un peligro reiterado. Un autor sobre el tema de las alertas distingue entre las señales técnicas, las señales de desastre sensibles y los mensajes verbales<sup>41/</sup>. Un problema de esas señales naturales es que no son concretas, lo que se traduce en ambigüedades. Las personas las interpretan a menudo en distinto sentido: un escape de gas que produce dolores de cabeza se ha interpretado como una enfermedad; el ruido del viento como un tren que pasa; el fragor de una inundación como el ruido normal de un río; y las sirenas como un asunto de la policía.

### 3. Respuesta a la alerta

Un programa de información pública sólo es eficaz si llega al público y produce algún cambio. Por ejemplo, las mujeres acostumbradas a la purdah (seclusión) pueden resistirse a las órdenes de abandonar sus hogares. En India, en noviembre de 1977, cuando los ciclones devastaron la costa, se registraron unas 15.000 muertes. Se dijo que muchas de esas muertes se debían a que los habitantes de las aldeas se negaron a atender las alertas.

<sup>40/</sup> Wenger, Dennis E. y Parr, Arnold R., op.cit.

<sup>41/</sup> Hammerström-Tornstam, Gunhild, Varningsprocessen (procedimiento de alerta) Disaster Studies No. 5 (resumen en inglés), Universidad de Uppsala, Suecia, 1977.

Quienes se ocupan de la información pública deben conocer las necesidades de su público. Es preciso saber de qué clase de personas se trata, lo que necesitan saber y lo que creen que deben saber. Además, es preciso saber cómo responderán las personas a las alertas, recordar que intentarán confirmar lo que hayan oído en la calle o por radio, y que a menudo se mostrarán escépticas ante las predicciones e instrucciones anónimas. De los resultados de la sociología pueden aprenderse lecciones concretas de información pública como, por ejemplo, la dificultad que experimentan las personas para aceptar la posibilidad de morir como consecuencia de un desastre. El estudio sobre tornados anteriormente mencionado indicó que las personas pueden "olvidar" alertas que han escuchado realmente, o interpretarlas en un sentido totalmente distinto.

En una evaluación investigadora de los sistemas de alerta de los Estados Unidos se llegó a la conclusión de que la eficacia de los sistemas de alerta disminuye gradualmente, en parte como consecuencia de la falta de contacto entre las personas situadas en los distintos niveles del sistema durante las épocas en que no hay desastres. La eficiencia puede mantenerse si el sistema se utiliza con más frecuencia, posiblemente empleándolo para funciones no relacionadas con peligros, o aumentando deliberadamente las interacciones ordinarias entre las personas interesadas.

Las personas que normalmente diseminan alertas públicas, como alcaldes, jefes de policía y locutores de radio y televisión, difunden por lo común las alertas de acuerdo con su anterior experiencia en materia de desastres, atemperada a la clase y el volumen de la información que reciben. La eficacia de las alertas podría aumentarse elaborando directrices sobre la forma, el momento y el contenido de los mensajes que deben comunicarse al público.

El contenido de esos mensajes debe fomentar una respuesta adecuada en la población y ser coherente con otros mensajes, de forma que las personas que intenten confirmar lo que han oído no reciban informaciones contradictorias. En el anexo III figura una lista de resultados sociológicos de interés para las emisoras de difusión, juntamente con una serie de recomendaciones sobre lo que deben y no deben hacer.

#### 4. Opinión pública y persuasión

Las campañas de información pública fracasan por diversas razones:

- 1) Hay grupos de población a los que normalmente no llegan (por ejemplo, trabajadores inmigrantes, proscritos, grupos minoritarios, grupos urbanos marginales, jóvenes y personas del nivel socioeconómico más bajo que se encuentran fuera de la corriente principal de la sociedad). Identificar esos grupos especiales y ejecutar estrategias para llegar hasta ellos (utilizando otros medios de comunicación, por ejemplo) plantea un problema de difusión.
- 2) Hay algunas personas, algunas de ellas pertenecientes a los grupos mencionados, que no pueden comprender el material de información pública que reciben (analfabetos, mentalmente impedidos o personas que sólo utilizan lenguajes minoritarios). Puede llegarse a algunas de esas personas mediante instrucciones especiales a las instituciones, los asistentes sociales y otras personas que se encargan de ellas; o bien, en el caso de los lenguajes de minorías, consiguiendo la ayuda de miembros de esos grupos que traduzcan lo que otros dicen.
- 3) Hay personas que sienten muy poco interés o ninguno por los asuntos públicos, la información gubernamental o cualquier cosa que no pertenezca a sus preocupaciones cotidianas inmediatas, o que encuentran difícil creer los avisos oficiales por estar resentidas o haber encontrado anteriormente funcionarios hostiles o indiferentes. En este caso, el problema consiste en llegar a ellas en circunstancias a las que no puedan sustraerse (capacitación en el trabajo) o cuando son más accesibles (en sus hogares), o en cómo redactar los mensajes de forma que produzcan cierta impresión.
- 4) Otras razones no son tan fáciles de remediar. Por ejemplo, las personas tienden a asimilar la información que concuerde

con la que lo que ya creen y a rechazar lo que no creen ya.  
Las personas comprenden, interpretan y se comportan en situaciones difíciles de formas completamente diferentes.

Esta última categoría afecta a las difíciles esferas de las actitudes, la opinión pública y la persuasión. Hay muchas razones para que las personas adopten las actitudes que adoptan. La teoría de la disonancia cognoscitiva explica por qué las personas pueden evitar tomar decisiones que estén en contradicción con lo que ya creen o con lo que tienen costumbre de hacer<sup>42/</sup>.

Algunos conocimientos de la bibliografía sobre opinión pública, formación de actitudes, cambio de actitudes, incentivos de conducta, persuasión y propaganda podrían ser útiles al determinar la política de información pública. En el anexo IV se incluyen algunas generalizaciones útiles sobre la opinión pública y se hacen algunas sugerencias sobre la forma de cambiar actitudes y de persuadir a las personas para que actúen de una forma determinada.

##### 5. Comunicación y planificación

La mayoría de las prácticas de información pública implican alguna forma de comunicación, utilizando un medio determinado para transmitir informaciones sobre la prevención de desastres a un público también determinado. Ese medio puede variar entre una serie de charlas por la radio rural hasta reuniones para dar instrucciones al personal escolar.

Se han propuesto siete principios de comunicación que se aplican a todas esas actividades:

- 1) Credibilidad: el destinatario debe tener fe en la fuente y esto puede implicar la creación de ambiente de confianza entre el emisor y el receptor;

---

<sup>42/</sup> Festinger, Leon, A Theory of Cognitive Dissonance, Harper and Row, Nueva York, EE.UU., 1957.

- 2) Contexto: el programa de comunicación debe formar parte del medio ambiente normal del público. El contexto debe confirmar y no contradecir el mensaje;
- 3) Claridad: el mensaje debe expresarse en términos sencillos, y cuanto más haya de difundirse tanto más simple habrá de ser;
- 4) Continuidad y coherencia: los mensajes deben repetirse y ser coherentes entre sí;
- 5) Contenido: el mensaje debe tener sentido para quien lo recibe. Debe concordar con su sistema de valores y guardar relación con sus problemas;
- 6) Cauces: debe utilizarse los cauces establecidos de comunicación, en particular los que usa y respeta el público; y
- 7) Capacidad: los mensajes deben tener en cuenta factores como la disponibilidad, costumbres, grado de instrucción y conocimiento del mundo del público.

Una campaña de información pública o un programa de educación pública a largo plazo necesitan planificación, porque una acción apresurada, insuficiente y falta de coordinación socavarán rápidamente la confianza del público, confundirá a los participantes y producirá una catástrofe en materia de información pública cuando se produzca un desastre auténtico. La planificación requiere un estudio detenido: un estudio retrospectivo, para determinar los principales factores que han producido las condiciones actuales; actual, para examinar las fuerzas con que el programa tiene que enfrentarse; y orientado al porvenir, a fin de fijar una serie de objetivos.

La planificación de la información pública fracasa normalmente por varias razones concretas: los planificadores no incluyen a los profesionales en las deliberaciones sobre lo que puede hacerse; la falta de unos objetivos claramente convenidos; la falta de tiempo para alcanzar esos objetivos; la falta del necesario apoyo presupuestario o de otra índole por parte de la administración;

y las frustraciones y demoras con que se enfrentan quienes tienen que ejecutar el programa, normalmente por problemas de coordinación.

La planificación, desde luego, obliga directamente a planificar los recursos para ejecutar el programa. Esto podría incluir aspectos como un centro de referencia o información, listas centralizadas de destinatarios postales y colecciones de recortes o resúmenes de prensa.

#### 6. Modos de ejecutar los programas

Una lista de comprobación de las actividades de información incluirá probablemente la mayoría de los apartados que figuran en la lista que sigue y quizá otros no contenidos en ella. Los planificadores deben elaborar sus propias listas, teniendo presentes sus recursos, los recursos disponibles mediante la coordinación de otros grupos (incluida la posible necesidad de traducciones) y la naturaleza de su público.

- 1) Utilización de los principales medios de comunicación de masas mediante un programa de relaciones con la prensa (incluidas carpetas de material): radio, televisión, diarios, películas y libros.
- 2) Medios de comunicación de masas secundarios: emisiones regionales o locales, semanarios y otras publicaciones periódicas, documentales o noticiarios, películas de 8mm, grabaciones en video o discos.
- 3) Servicios audiovisuales: fotografías (instantáneas, transparencias, juegos de diapositivas, fotos fijas para televisión, colecciones de fotografías, etc.), cintas magnetofónicas, cassettes.
- 4) Exposiciones y muestras, mostradores de información, programas de televisión de circuito cerrado, exposiciones ambulantes.

- 5) Diseño: creación de una imagen eficaz mediante la utilización de tipos de imprenta, encabezamientos, etc.
- 6) Otros cauces de comunicación con el público: discursos; cartas a los periódicos; interpelaciones parlamentarias; artículos en revistas; coloquios radiofónicos o columnas en los diarios; grupos de debate de las comunidades.
- 7) Diversos programas de comunicación interna con: a) administradores, b) empleados de profesiones relacionadas con los desastres y c) empleados en general, utilizando publicaciones de sociedades, tablones de anuncios, etc.



Mientras pasa el ciclón, quedarse en un lugar protegido y escuchar la radio.

Figura 3. Cartel preparado por el Gobierno de Madagascar.

- 8) Octavillas, manuales, prontuarios, guías, folletos, opúsculos y libros que proporcionen datos básicos sobre los desastres que deben afrontarse y las medidas que hay que adoptar, como "listas de material de primeros auxilios", "once consejos para sobrevivir", "autoayuda durante las inundaciones", etc. Pueden adoptar muchas formas, desde un libro de historietas hasta un informe oficial de una institución. La distribución debe adaptarse a los objetivos de cada uno de ellos.
- 9) Anuncios murales, carteles, carteleras, tabloneros de anuncios, periódicos murales (véanse ejemplos supra y en la página siguiente).
- 10) Insertos y anexos en otras formas de comunicación, como revistas y libros.
- 11) Publicidad, envíos por correo o encuestas por teléfono.
- 12) Reuniones, seminarios, instrucciones verbales, conferencias.
- 13) Charlas organizadas, por ejemplo "La hora del oyente", serie de charlas radiofónicas.
- 14) Servicios de información por teléfono, por ejemplo, mensajes grabados.
- 15) Sistemas de alocución pública.
- 16) Acontecimientos especiales: simulación de desastres; un día nacional de información sobre desastres o una serie de días en que se visitan sucesivamente las comunidades: días de visita de los servicios gubernamentales de aviso, o de organismos de servicio público, como los departamentos de bomberos.

# FITSIPIKY NY FILAMINANA



Figura 4

Cartel con instrucciones de seguridad antes de un ciclón (Gobierno de Madagascar).

- 17) Medios de comunicación populares (narradores, bailes, canciones, marionetas, música, espectáculos callejeros, carteles, etc.)
- 18) Red de comunicación popular (comadreo, familias, dirigentes de comunidades, grupos de comunidades, círculos, asociaciones, organizaciones religiosas, etc.).

Algunos de esos medios forman parte de todo programa continuo de información pública, mientras que otros se utilizarán más probablemente como parte de una campaña a corto plazo. Todo programa continuo debe contar, por lo menos, con las siguientes posibilidades:

- 1) Establecer un sistema en que difunda constantemente, por canales apropiados, una información exacta y pertinente sobre la prevención y mitigación de desastres;
- 2) Desarrollar su capacidad de asistencia técnica, asesoramiento y consulta mediante otros departamentos gubernamentales y proporcionar directrices y materiales de información para su utilización por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de otros niveles;
- 3) Constituir un centro para los medios de comunicación de masas del que esos medios puedan obtener respuestas rápidas y fiables a sus preguntas; y
- 4) Medir las actitudes y necesidades del público general y la mejor forma de atenderlas.

Muchos de esos métodos o técnicas se han preparado para los públicos urbanos de los países desarrollados. Es preciso elaborar métodos comparables para los públicos rurales de los países en desarrollo. Estos públicos rurales pueden preferir octavillas, folletos y opúsculos coloreados, con ilustraciones realistas y familiares, formatos generosamente ilustrados con textos explicativos adecuados que los acompañen; carteles y hojas desplegadas en papel blanco

satinado; textos escritos en el dialecto de la provincia o el distrito, que sugieran o ofrezcan soluciones claras a los problemas de la aldea (como los de la página 68); información actualizada sobre innovaciones que describa las condiciones en que pueden adaptarse; textos e ilustraciones que se complementen mutuamente; y descripciones de la forma de utilizar esas innovaciones. En general, los públicos rurales conceden gran importancia a los cauces personales, mientras que los públicos urbanos parecen preferir los medios de comunicación de masas: radio, televisión, periódicos y películas.

Una gran parte de la labor realizada en materia de desarrollo de la comunidad o planificación de la familia será de interés directo para el personal de información pública que trabaje en la zona del desastre. La Federación Internacional de Planificación de la Familia, por ejemplo, ha elaborado un material excelente para su utilización en la ejecución de programas de información en el plano local. Grassroots radio constituye un excelente manual práctico que permite a los locutores no profesionales utilizar las emisoras de radio locales para sus fines de información, y Communicating Family Planning es un prontuario práctico sobre la forma de elaborar material de información para públicos rurales africanos<sup>43/</sup>.

#### 7. Relaciones con los medios de comunicación de masas

Hay algunas guías útiles para tratar con locutores y periodistas. Para el personal relacionado con los desastres resulta especialmente útil la publicada por la Sociedad Británica de la Cruz Roja, titulada A practical guide to publicity, que ofrece orientaciones sobre el trabajo con la radio y la televisión y los periódicos provinciales y locales, y sobre la utilización de material de promoción.

---

<sup>43/</sup> Keating, Rex, Grassroots Radio: a Manual for Field-workers in Family Planning and Other Areas of Social and Economic Development, Federación Internacional de Planificación de la Familia, Londres, 1977; y Communicating Family Planning: a practical handbook based on the workshop on Family Planning Education in Africa, held in Accra, Ghana, November 1970; Rawson-Jones y Salkeld (recop.), Federación Internacional de Planificación de la Familia, Londres (Reino Unido), 1972.

Al elaborar comunicados escritos, debe utilizarse un encabezamiento oficial; hacer que las palabras "comunicado de prensa" figuren al principio de la primera página y de las páginas siguientes; indicar el nombre, dirección y número de teléfono del autor (fuente) del comunicado en la parte superior izquierda; incluir la fecha del comunicado y la fecha de su publicación (normalmente, ésta será "inmediata" y debe haber razones muy justificadas para pedir a los editores que retengan un comunicado durante cierto tiempo); utilizar amplios márgenes y espacios para facilitar la labor de preparar el texto para su publicación; numerar el comunicado pero no esperar que se utilice esa numeración; (dos páginas como máximo), a menos que sea absolutamente necesario; colocar la palabra "sigue" en la parte inferior de las páginas que continúan; recordar que los comunicados serán abreviados en su última parte y, por lo tanto, recoger la información más importante en los primeros párrafos; leer cuidadosamente cada página mecanografiada, para detectar errores, antes de su reproducción; intentar hacer llegar los comunicados de prensa a los editores antes de los plazos fijados como límite; y asegurarse de que se indica claramente el fin del comunicado.

La información oral comunicada personalmente o por teléfono debe contener los mismos datos. Será prudente utilizar una lista de comprobación y registrar el nombre de quien hace la llamada y la hora.

Para las relaciones con los medios de comunicación de masas se han sugerido algunas normas generales:

- 1) Tratamiento imparcial: debe intentarse transmitir la misma información a todos los medios de comunicación, cualquiera que sea la actitud personal hacia ellos.
- 2) Las respuestas a consultas concretas naturalmente, pueden apartarse de ese tratamiento imparcial.
- 3) Si se pronuncian discursos o alocuciones públicas, debe intentarse averiguar si la prensa se encontrará presente para informar al respecto. Podría ser conveniente facilitarle copias de los textos o estar preparado para

responder las preguntas concretas que puedan formularse después.

- 4) La información pública no es sólo una prerrogativa de los funcionarios de información pública: los administradores, científicos y otros técnicos deben estar dispuestos también a ayudar en los programas de información pública.
- 5) Debe existir un centro en el que los reporteros sepan que pueden encontrar una fuente fiable para averiguar lo que ha ocurrido o para comprobar la exactitud de sus noticias. Esto sugiere unas relaciones de trabajo anteriores a los desastres entre los funcionarios de información y los periodistas, en el plano local.
- 6) Ese centro debe convertirse en un centro de información en pleno funcionamiento si se produce el desastre, en contacto constante con el centro de operaciones.
- 7) Podría estudiarse la identificación de los periodistas durante los desastres, el establecimiento de medios de trabajo de emergencia para ellos y la celebración de conferencias de prensa. Informaciones como instrucciones para salvar la vida, descripciones de la magnitud y la naturaleza exactas del desastre e información sobre las víctimas podrían incluirse en conferencias de prensa periódicas; también resulta muy útil la presencia de un funcionario informado y bien preparado para responder a las preguntas de la prensa.
- 8) De igual modo, es conveniente contar con medios para hacer grabaciones magnetofónicas y tomar fotografías, ya que el registro visual y auditivo de los acontecimientos será sumamente útil en el análisis posterior al desastre<sup>44/</sup>.

---

<sup>44/</sup> Stirton, Alex: "Dealing with the Mass Media", documento preparado para Emergency Planning Canada, External Affairs Building, Ottawa, agosto de 1976.

En todo programa de información pública a largo plazo puede elaborarse un calendario de actos de posible interés para los medios de comunicación de masas, como seminarios o conferencias, ejercicios para casos de desastre, nuevos programas, discursos, previsiones de peligros estacionales o una reseña de las actividades anuales. Los dirigentes políticos, funcionarios u otros dirigentes de opinión locales pueden apoyar el programa en sus declaraciones oficiales.