

VII. PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA DE LA COMUNICACIÓN

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

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

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

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

El Modelo del Proceso "P"

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

Las seis etapas, con sus respectivos componentes se describen sumariamente en el cuadro que va a continuación:

* Tomado (con leves ajustes de traducción por el autor de este ensayo) de Piotrow, et. al , 1997)

Régimen de Planeamiento Estratégico de Comunicación

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

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

Instrumentos de Planificación

- Tres son los instrumentos primordiales: la política, la estrategia y el plan.
- En la base de la planificación está la política. Esta sustenta a la estrategia. Y la estrategia conduce a la acción por medio del plan. O, visto esto desde otro ángulo, la política contiene a la estrategia como la estrategia contiene al plan. Y en la aplicación la secuencia ideal es: (1) política (2) estrategia y (3) plan.
- Las políticas, las estrategias y los planes comparten una característica primordial: son herramientas para trazar comportamientos conducentes al logro de determinados propósitos. Es decir, son artefactos normativos para moldear convicciones y conductas.
- La política es un conjunto de principios, normas y aspiraciones.
- La estrategia es un conjunto de previsiones sobre fines y procedimientos.
- El plan es un conjunto de prescripciones para regir operaciones.
- La política es doctrinaria, la estrategia es metodológica y el plan es ejecutivo. Es por eso que la política traza objetivos generales (anchos y de largo aliento), la estrategia plantea objetivos específicos (aumentando la precisión teleológica y, a menudo, acortando tiempo y espacio), y el plan estipula en detalle metas concretas (cuantitativas, tempo-espaciales y medibles).
- La política es raigal, la estrategia es troncal y el plan es ramal.
- La política es un mandato, la estrategia es un diseño y el plan es un aparato. De una política pueden, por tanto, desprenderse varias estrategias y, para poner a estas en práctica, se pueden requerir diversos planes tanto paralela como consecutivamente.
- La política tiende a ser más amplia; se expresa normalmente en enunciados cortos, a veces hasta comparables con eslóganes o lemas. La estrategia tiende a ser más amplia que profunda; por eso sus enunciados suelen ser de mediana longitud. Y el plan tiende a ser tan amplio como profundo; por eso sus enunciados son usualmente extensos. La precisión – en sentido de grado de detalle de los enunciados – es mínima en las políticas, mediana en las estrategias y máxima en los planes.
- En vista de la naturaleza integrada y derivativa de los tres elementos, los planes deben guardar coherencia con las estrategias y éstas con las políticas.

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

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

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

Planificar la Comunicación sobre Desastres

El cambio de conducta de la reacción a la prevención comenzó a ser propiciado mundialmente en 1990 cuando la ONU estableció al DIRDN, el que no tardó en reconocer que la comunicación era altamente instrumental para fomentar la adopción de la prevención. Puesto que la prevención y la planificación están estrechamente emparentadas porque ambas se basan en el compromiso con la anticipación, habría sido lógico que la planificación hubiera apuntalado de principio a la comunicación para la prevención. Pero ello no había ocurrido en grado significativo por lo menos hasta 1995, cuando comunicadores de Latinoamérica reunidos en Quito criticaron que hubiera en la región *“insuficiencia de políticas, planes y estrategias de comunicación como parte integral de los programas de protección civil para la mitigación de los efectos producidos por los desastres naturales y antrópicos.”* (Seminario Internacional sobre Población y Desastres, 1995, p. 2)

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

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

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

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

Hay Convicción, Falta la Acción

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

- Tres terremotos asolaron a El Salvador en enero y febrero de 2001 afectando a casi un cuarto de su población, dando muerte a cerca de 1.000 personas, hiriendo a algo más de 8.000 y desplazando de sus lugares de residencia a 86.500 habitantes, además de causar daños por US\$ 1.604 millones. Para evaluar las lecciones que dejó tras sí semejante calamidad, la EIRD y la OPS patrocinaron un taller en julio de aquel mismo año en San Salvador. De la memoria que publicaron sobre dicho encuentro, se extraen aquí los siguientes puntos pertinentes:

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

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

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

• Costa Rica cuenta desde 1999 con una Ley Nacional de Emergencia. Por otra parte, tiene ahora un Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, cuya ejecución encabeza la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en coordinación con Comités Regionales del ramo. Adscrito a la CNE como un Comité Técnico opera, desde 1999, el Sector de Información Pública para la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (SIPAE) que *“tiene como objetivo la coordinación y la planificación de la labor de información.”* (Madrigal, 2004, p. 1)

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

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

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

VIII. APUNTES PARA LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS

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

con ajuste “a las nuevas realidades técnicas, científicas, culturales, económicas y políticas de América Latina.”

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

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

Sobre Desastres

1. En el último tercio del Siglo XX los desastres experimentaron un grande y grave aumento en frecuencia y en nocividad en todo el mundo. En la década del 90 Latinoamérica, sobre todo en sus áreas centroamericana, caribe y andina, padeció grandes calamidades. En el umbral del nuevo siglo y milenio los desastres continúan creciendo abrumadoramente. Y los pronósticos para el futuro cercano, lejos de percibir señales de atenuación, están alertando sobre nuevos incrementos, algunos quizás a descomunal escala.

2. Hasta hace relativamente poco tiempo atrás, los desastres eran atribuidos únicamente a la naturaleza. Pero a la fecha es del todo evidente que en su mayoría ellos son en realidad producto de la conducta humana, sea por omisión o por comisión. La ignorancia y la resignación fatalista de las personas, así como la improvisación, la negligencia y la falta de coordinación en instituciones, están entre las causas más antiguas y reconocidas de esa situación. Pero recientemente se han venido agregando a ellas otros factores: la exacerbación de la pobreza generada por la creciente inequidad; la destrucción y envilecimiento del medio ambiente; la teoría y práctica de una desarrollo depredador que aumenta la vulnerabilidad de los países a los desastres; y la incontrolada emisión de gases dañinos por la industria y los sistemas de transporte de las naciones más desarrolladas que por el “efecto invernadero” provoca un gran calentamiento de la atmósfera terrestre, el que resulta generador de colosales desastres, especialmente huracanes, inundaciones y sequías.

3. Las consecuencias de los desastres llamados “naturales”, en términos de muertes y de daños por destrucción de viviendas, caminos, escuelas, fincas y fábricas, han venido llegando en los últimos 20 años a proporciones descomunales. Millones de seres humanos perdieron la vida en más de un centenar de países y las pérdidas materiales alcanzaron siderales cifras multimillonarias. En la medida en que los desastres siguen aumentando los países carecen de la capacidad financiera para

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

sustentar los servicios de auxilio, rehabilitación y reconstrucción para compensar a las víctimas; y hasta ven reducida por ello la disponibilidad de recursos para la procura del desarrollo.

4. Los pobres - países y personas - llevan la peor parte en el cuadro de la devastación. Obligados por la creciente miseria - acentuada por el excesivo crecimiento de la población, la concomitante urbanización irracional y las prácticas de cultivo agrícola perjudicial para el medio ambiente - son victimados todo el tiempo, mayoritariamente en los países llamados "en vías de desarrollo".

5. Aproximadamente hasta mediados de la década del 80 prevalecía respecto de los desastres, sobre todo en los países menos desarrollados, la conducta de improvisar respuestas a aquellos solamente cuando ya habían ocurrido. Así las instituciones pertinentes se concentraron en brindar auxilio a las víctimas y en procurar reparar los daños sufridos por la infraestructura física. Algunos analistas de la situación plantearon ya entonces la necesidad de actuar también antes de que ocurrieran los desastres, probablemente no tanto para tratar de evitarlos por completo, cosa muy poco factible, sino para disminuir el riesgo de que sucedan y para atenuar debidamente los daños que los que llegaran a suceder causarían.

6. Pero sólo en 1990 llegó a surgir el primer emprendimiento o intento orgánico a nivel mundial para propiciar el cambio de conducta de la reacción hacia la prevención. La ONU estableció en ese año el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) que fomentaría labores de mitigación de efectos, evaluación de riesgo y aumento de la capacidad de resistencia mediante contactos de trabajo con 140 países.

7. La década del 90 resultó ser una de las peores de la historia de los desastres en el mundo, afectando gravemente en el 98 a Centroamérica por la incidencia del huracán "Mitch". En 1994 la Conferencia Mundial sobre Desastres que la ONU realizó en Yokohama evaluó al programa del DRI a mediados de su gestión. Encontró que, pese a los esfuerzos desplegados, la reacción prevalecía aún sobre la prevención y que el grado de aplicación de nuevas medidas para lograr la reducción era escaso, en parte por insuficiencias de comunicación. La conferencia aprobó la "Estrategia y Plan de Acción para un Mundo Más Seguro: Prevención, Preparación y Mitigación para Desastres Naturales", en la que planteó que se trabajara para forjar toda una "cultura de prevención" capaz de generar la reducción buscada entonces con mayor apremio que antes.

8. Lamentablemente, otros cinco años más tarde la Conferencia Hemisférica del DIRDN realizada en Costa Rica al finalizar en 1999 su gestión, tampoco halló que hubiera resultado posible lograr avances significativos hacia la construcción de aquella cultura preventiva. Recomendó, en consecuencia, que se insistiera en fomentar el desarrollo de la misma con el concurso de la comunicación y la capacitación. En ese mismo año, al hacer la ONU en Ginebra un balance de cierre del DRI, su Secretario General reiteró la determinación de emplearse en adelante a fondo para lograr la reducción desplazando a la reacción a fin de implantar la cultura de la prevención.

9. Sin embargo, al crear la ONU en el año 2000 la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) en prosecución del empeño iniciado por vía del DIRDN, se registró un importante cambio de estrategia. La misión de la EIRD fue entendida como la de habilitar a las sociedades para que se hicieran resistentes a los desastres a fin de lograr la reducción de las pérdidas de vidas y bienes. Y así el rumbo ha sido en adelante el de minimizar vulnerabilidades y riesgos de desastres para evitar o limitar su impacto en el contexto del desarrollo sostenible. La única responsabilidad que en este esquema se asigna a la prevención es la de evitar que los desastres ocurran. Esta parece una “misión imposible” que podría desjerarquizar a la prevención al dejarla caer de estrategia clave a accesoria.

10. Esa diferencia de enfoque, contradictoria al mandato de Yokohama para forjar una “cultura de prevención”, no pareciera haber sido analizada en la Conferencia Hemisférica sobre Reducción de los Desastres realizada por la EIRD en Costa Rica en diciembre de 2001. Pero sí se anotó ante ella que dicho viraje de enfoque instaurado a partir del 2000 tampoco se ha institucionalizado aún ni convertido en una práctica confiable.

11. Aunque la prevención no aparece como rubro eminente en la documentación que anuncia la Segunda Conferencia Mundial sobre Reducción, que tendrá lugar en Kobe, Japón, enero de 2005, es muy probable que, de todas maneras, el tema tenga que tratarse allá en algún grado significativo ya que la agenda tendrá como uno de sus basamentos la evaluación de la implementación de la Estrategia y Plan de Yokohama que, en 1994, proclamara la decisión de llegar a forjar nada menos que una “cultura de la prevención”.

12. En Latinoamérica, la consigna de construir una “cultura de la prevención” parece haber calado tan hondo al más alto nivel del poder público que, desde 1998 hasta 2004, los Presidentes de las Repúblicas de la región han expresado y reiterado con énfasis ese compromiso en las declaraciones de siete de sus reuniones internacionales.

13. Sin embargo, pese a esa manifiesta voluntad política, la distancia entre la declaración y la acción suele ser infortunadamente muy grande. De la buena voluntad de los líderes gubernamentales a la puesta en práctica de los compromisos hay, por lo general, un vacío grande y persistente. No existen todavía inventarios regionales integrales y actualizados sobre la situación de la región en materia de desastres. Pero la literatura disponible sugiere que con pocas excepciones - probablemente en casos como los de México, Cuba, Costa Rica, Colombia y Chile - los organismos estatales no están debidamente habilitados aún para hacer frente al monumental desafío que sus países crecientemente confrontan. La legislación no siempre ha recogido las medidas internacionalmente acordadas. No todos los países han logrado formular y aplicar políticas, estrategias y planes y, por tanto, la improvisación prevalece aún para luchar contra los desastres. Por carencia de fondos, por fallas de organización y por la dificultad de lograr coordinación efectiva, así como por problemas derivados de inestabilidad política, el encaje institucional no luce adecuado en la mayoría de los casos. Todo ello significa que haya una gran disparidad entre aspiraciones y recursos, una brecha mayúscula entre intenciones y ejecutoria. En tales circunstancias el tan

proclamado credo de la prevención como recurso preferible al de la reacción para reducir los desastres no logra pasar aún del papel a la plena realidad. Lograr enmendar a fondo y sin más demora ese preocupante cuadro de situación es uno de los más grandes desafíos que Latinoamérica enfrenta cuando el quinquenio inicial del nuevo siglo ya se acerca a su terminación cada vez más abrumado y atormentado por los desastres.

Sobre Comunicación

1. En general, en la estructura de la administración pública de la región los órganos de comunicación para el desarrollo - de nuevo, con muy raras excepciones - no tienen la jerarquía, la organización, el personal y los recursos apropiados para cumplir a cabalidad su cometido. Desconocimiento de la utilidad de aquélla y consideraciones políticas de construcción de imagen privilegian a menudo a los servicios de publicidad y relaciones públicas sobre los de comunicación educativa e información pública.

2. Tampoco en comunicación sobre desastres están disponible estudios regionales o nacionales, que describan amplia y sistemáticamente la situación institucional de ella. Hay escritos especializados y puntuales que dan cuenta de algunas de las actividades del ramo, principalmente las de producción y distribución de mensajes. También se dan algunos textos de reflexión. Existen materiales didácticos, como cartillas y folletos. Y se ha producido un conjunto significativo de útiles manuales.^{*} Pero, por lo menos hasta donde sabe el presente autor, no hay reseñas integrales que presenten un cuadro dicente de la situación, sobre todo en cuanto a la región como un todo.

3. En ausencia de tal documentación, sin embargo, la poca información a la que es posible acceder no sugiere que dicha situación sea adecuada a las demandas de apuntalamiento que la lucha por la reducción hace a la comunicación. Las exigencias derivadas del pronunciado aumento de los desastres pueden haber aumentado un poco el volumen de actividad, pero no hay mayor noticia sobre mejoramiento de la calidad de ella.

4. La comunicación educativa y la información pública son indispensables tanto para la acción preventiva como para la reactiva. Pero, puesto que la preventiva es la que resulta más funcional a la aspiración de cambiar comportamientos conducentes a la reducción de los desastres, la comunicación debiera estar organizada de manera que le diera cierta atención preferencial. No hay en la literatura disponible indicaciones de que esto estuviera ocurriendo.

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

5. Hay, en cambio, algunos indicios de debilidad institucional en materia de comunicación sobre desastres. Entre los percibidos por un estudio sobre riesgos y vulnerabilidad realizado en Centroamérica por Ordoñez, Trujillo y Hernández (1999) estuvieron los siguientes: (a) predomina la información para atención de emergencias; (b) el material educativo potencialmente útil no suele estar acompañado de una adecuada distribución que asegure su llegada a la gente; (c) el impacto de la comunicación parece estar especialmente limitado en cuanto a la población rural y no parece alcanzar significativamente a las agrupaciones principales de la sociedad; (d) hay en algunos casos problemas para el eficaz funcionamiento de los sistemas de alerta temprana; y (e) no se registran operaciones apropiadas para contribuir a forjar la propuesta cultura de la prevención. *“En ninguno de los países - afirmaron dichos investigadores - encontramos un programa debidamente estructurado y orientado a transmitir información a la población priorizada por el alto riesgo en que viven.”* (Ordoñez, Trujillo y Hernández, 1999, p. 127).

6. Por otra parte, en casos de campañas eventuales y en proyectos especiales, generalmente apoyados por asistencia externa temporal, se recurre a la planificación estratégica. Pero eso no parece ser el caso de la mayor parte del resto de las actividades de orden continuo. Tampoco hay constancia de que las labores comunicativas cuenten con el concurso de investigación ni de evaluación.

7. Las funciones de producción y distribución de mensajes tienden a predominar sobre las de capacitación y asesoramiento.

8. Las relaciones de los servicios de comunicación con los órganos de prensa, radio y televisión no suelen ser estrechas ni frecuentes. El periodismo normalmente prioriza la información coyuntural sobre los daños que causan los desastres muy por encima de aquella que puede servir a la gente para protegerse de ellos.

9. El uso de la comunicación popular alternativa no da señas de estar alcanzando un grado importante aún.

Sugestiones sobre Puntos Clave

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

Objetivos

Los objetivos generales podrían ser de este jaez:

- Lograr que la lucha por la reducción del riesgo de desastres llegue a convertirse en causa común de todos los ciudadanos al impulso concertado del compromiso de quienes tienen poder político decisorio, de la influencia crucial de los medios de comunicación masiva, de la demanda reivindicatoria de las agrupaciones representativas del pueblo y de un pacto social entre gobernantes y gobernados.
- Contribuir instrumentalmente a la consecución de las finalidades que animan a los programas de reducción del riesgo de desastres, apuntalando sus formulaciones normativas, sus previsiones operativas y su relacionamiento con la población.
- Fomentar el cumplimiento de la determinación del Estado para planificar y ejecutar acciones en pos del desarrollo nacional – humano, equitativo y sostenible – que sean compatibles con la protección del medio ambiente y con la superación de la pobreza de la mayoría de la población a tono con los requerimientos de la lucha por la reducción del riesgo de desastres.
- Dar, efectiva y permanentemente, la más alta prioridad de apoyo a las actividades de prevención de desastres tanto en el término inmediato como bajo la perspectiva de largo plazo dirigida a forjar toda una cultura de prevención al motivar y capacitar a la sociedad para que actúe adecuada, resuelta y mancomunadamente antes de que los desastres ocurran.

Entre los posibles objetivos específicos pudieran hallarse estos:

- Fortalecer, donde existan, y establecer donde aún no los hubiera, los órganos estatales de comunicación sobre desastres mediante su ubicación al más elevado nivel jerárquico posible, de manera que, dependiendo directamente de las máximas autoridades de la lucha por la reducción de los desastres, participen de la toma de decisiones, cuenten con personal profesional altamente calificado, tenga una estructura sustantiva y eficiente y cuenten con los recursos materiales en la magnitud apropiada para cumplir óptimamente sus funciones.
- Instituir un sistema de enlace y coordinación entre todos los servicios de comunicación e información sobre desastres tanto al nivel central de la administración pública, como a los niveles regional y municipal.
- Completar el cuadro de funciones críticas más allá de las de la producción y distribución de mensajes, asumiendo responsabilidades de asesoramiento técnico a instituciones, de capacitación práctica de su personal en materia de comunicación y de fomento del intercambio de experiencias profesionales.
- Subordinar todas las actividades de comunicación sobre desastres a un régimen permanente y sistemático de planificación estratégica que, empeñado en asegurar la eficiencia, abarque desde la investigación de programa y público hasta la

evaluación del impacto de los mensajes por múltiples medios para verificar periódicamente el grado en que la comunicación esté ayudando al logro de comportamientos acordes con los objetivos programáticos de reducción de desastres.

- Propiciar en cada país el establecimiento de una asociación de comunicadores sobre desastres, conectarla con redes internacionales de la especialidad y promover la formación de una agrupación profesional semejante a escala regional.

- Vincular la actividad cotidiana del ejercicio comunicativo anti-desastres con la comunidad académica y con la gremial, forjando nexos de cooperación con comunicadores, especialmente los dedicados a apoyar al desarrollo, con periodistas y con investigadores docentes de comunicación, especialmente por conducto de sus agrupaciones nacionales. Y expandir ese relacionamiento a toda la región estableciendo convenios de colaboración con entidades como la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación, la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación y la Federación Latinoamericana de Periodistas, así como con la Sociedad Interamericana de Prensa y la Asociación Interamericana de Radiodifusión. También con entidades regionales señeras en el oficio como el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL) y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE).

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

Público

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

Sin duda, hay diferencias de un país a otro y se dan variaciones inclusive dentro de cada país en función de variables sociales, culturales, económicas, geográficas, etc. Pero en general, al nivel regional, parece posible hallar apreciables coincidencias en torno a agrupamientos principales como éstos: **líderes políticos a escala nacional; periodistas y otros forjadores de la opinión pública; dirigentes de agrupaciones principales de la sociedad**, tales como asociaciones empresariales, profesionales, sindicales; vecinales y **líderes sociales a niveles comunitarios**.

¿De quién depende principalmente que los acuerdos internacionales y los programas nacionales en materia de desastres lleguen a cumplirse? En primera y en

última instancia, dependen de quienes detentan el poder político para tomar decisiones que determinan, desde el aparato del Estado, el funcionamiento de las sociedades y el desarrollo de las naciones. Son, pues, los **dirigentes políticos del más alto nivel** – personeros de gobierno, administradores de servicios y legisladores, así como los conductores de los partidos políticos – los que tienen el poder (autoridad con recursos) para adoptar las determinaciones necesarias en cuanto a la lucha por la reducción de desastres.

¿Cómo se llega hasta ellos y cómo se puede persuadirlos para que tracen políticas y asignen recursos a fin de conseguir dicha reducción en grado sustantivo y a plazos y costos razonables? Una ruta evidente es la de los medios de comunicación masiva – sus propietarios, directores y operadores – así como la de instituciones que los agrupan. Es, pues, la **gente de prensa** la que puede influir decisivamente en la conducta de los políticos para que doten a los técnicos y administradores de todo lo necesario para desempeñar con éxito sus delicadas responsabilidades. Pero como es necesario involucrar en la batalla por la causa común a todos los ciudadanos, hay otros dos segmentos de público de gran importancia: los **maestros de escuela** y los **dirigentes de las comunidades de base**, especialmente las rurales y las suburbanas. Los maestros porque, al tener un sus manos la formación de la personalidad y la cultura de los seres humanos desde su más tierna edad, están en posición ventajosa para impartir conocimientos, formar actitudes y enseñar prácticas relacionadas con la reducción de desastres que lleguen a formar parte consustancial de la mente y el corazón de la gente, así como de su comportamiento habitual. Y los dirigentes de agrupaciones comunitarias porque, en las sociedades democráticas, ellos tienen el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones en asuntos de interés público y de fiscalizar el desempeño gubernamental; pueden, por tanto, ejercer cuando sea necesario presión social sobre las autoridades para que se tomen, con su conocimiento y concurso, todas las medidas necesarias para defender a la sociedad del violento acoso de los fenómenos naturales dañinos.

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

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

Medios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ni Conejos ni Palomas

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

=====