



Espacio Editorial
Institucional UCU



TESIS Y TESISNAS DE GRADO Y POSGRADO

LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN PARA EL RIESGO EN LA GESTIÓN DE DESASTRES

JUAN MANUEL COZZI¹

¹ Magíster en Gestión de la Comunicación en las Organizaciones (Universidad Austral). Director de la Especialización en Comunicación Corporativa e Institucional en la Universidad de Concepción del Uruguay. Director Centro Regional Santa Fe de la Universidad de Concepción del Uruguay.
directorcrsf@ucu.edu.ar

RESUMEN

Este artículo se centra en reflexionar sobre la percepción del riesgo y el abordaje de la problemática de gestión de desastres desde la perspectiva de las políticas públicas, con especial atención en las estrategias de comunicación para la prevención, la información y la intervención frente a estos fenómenos.

A fin de analizar estas problemáticas desde el punto de vista de la comunicación política en su dimensión de crisis y riesgo, nos enfocaremos en razonar sobre la gestión de riesgo de desastres y el rol que juegan las políticas de Estado y los medios de comunicación en dichos contextos.

Esto supone elaborar una mirada holística del problema que permita adecuar o modificar pautas de comportamiento preexistentes en todos los niveles y ámbitos sociales frente al riesgo.

Con este artículo esperamos aportar a la construcción de saberes vinculados a un área particular de los estudios en políticas públicas orientadas a la producción de estrategias comunicativas indispensables y acordes con las necesidades actuales en materia de gestión de riesgos de desastres, susceptibles de ser tomadas como referencias por parte de las organizaciones públicas en los distintos niveles del Estado.

PALABRAS CLAVE

Gestión de desastres. Comunicación de riesgo. Estrategias de comunicación. Información pública.

INTRODUCCIÓN

Estamos inmersos en un presente, donde asistimos a expresiones y fenómenos del riesgo asociado a un proceso de universalización del peligro en las sociedades actuales. La irrupción de la pandemia del Covid-19 a comienzos de este año lo reafirma y pone de manifiesto la imperiosa necesidad de que las naciones, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades deban prepararse para este tipo de amenazas.

No obstante, los peligros que nos rodean no deben necesariamente transformarse en desastres. La prevención es posible, y el riesgo se puede reducir mediante la construcción de prácticas y acciones integrales para su gestión.

El abordaje de estos fenómenos implica comprender, fundamentalmente, la integralidad de los mismos, contemplando las causas que originan el fenómeno, los daños causados, la dimensión social de sus efectos (incluyendo los condicionantes derivados de la desigualdad social), así como las herramientas o dispositivos de gestión disponibles frente a dichos eventos, entre otras variables ponderables.

Esto nos invita a reflexionar acerca de cómo se construye la percepción del riesgo y el impacto que esto tiene en la problemática de los desastres, indagando sobre las características de la comunicación de riesgo y de crisis, y su inclusión en los planes de gestión de riesgos de desastres.

La temática abordada reviste importancia, ya que el riesgo ante catástrofes, desastres, pandemias se suma a la complejidad de los ordenamientos sociales, las lógicas de acumulación y crecimiento que han dominado una escena global percibida como caótica y en proyección exponencial.

Aquí desarrollamos un trabajo de corte cualitativo cuyos objetivos generales son repasar los cambios de paradigma en la percepción del riesgo y sus efectos en la comunicación y en la estructuración de los planes de gestión de riesgos de desastres.

Para ello nos proponemos los siguientes objetivos específicos:

-Observar los alcances de las situaciones derivadas de los desastres y los desafíos que plantea en términos de gestión de riesgos y de crisis, en especial desde el enfoque de la comunicación de gobierno.

-Reflexionar sobre los retos futuros que estas situaciones acarrearán para los gobiernos, los medios de comunicación y las comunidades.

-Analizar desde la dimensión comunicacional la elaboración de los planes de gestión de riesgos de desastres.

PERCEPCIÓN DEL RIESGO

Se ha manifestado desde la década de 1990² un cambio significativo en la percepción y el abordaje de la problemática de los desastres. Para Geller (2013), el problema ya no se enfoca tanto en el evento de ocurrencia del desastre y la respuesta (administración del desastre) sino en el riesgo que predispone el desastre, el cual es construido socialmente; es decir, ningún desastre puede suceder sin la previa existencia de una situación de riesgo, la cual no solo permite la ocurrencia del desastre sino determina también la dimensión de sus impactos. En consecuencia, el riesgo se convirtió en el elemento sustancial para entender cómo se “construyen” los desastres, y determinar los elementos (métodos) sobre los cuales se debe incidir para evitar la ocurrencia de un desastre o reducir sus efectos (Geller, 2012:13).

En contextos de crisis e incertidumbre como los descriptos, tiende a emerger entre la población una percepción de riesgo, es decir la elaboración de juicios subjetivos realizados a nivel individual sobre las posibles consecuencias negativas de estas situaciones que requieren una mayor necesidad de información por parte de la población y, en su caso, una cierta percepción de afectación a nivel personal (Muñiz y Corduneanu, 2020:45).

Ahora bien, en este entorno, no sólo es importante transmitir información adecuada, precisa y oportuna, sino que también hay que pensar cuáles son las formas en que cada comunidad percibe el riesgo al que está expuesta, porque así va a responder con los cambios que se le pidan.

² Si bien este cambio de paradigma se produce a nivel internacional, es en América Latina donde se producen los principales desarrollos teóricos que impactarán en las propuestas de acción, propiciadas desde la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

En tal sentido, Douglas (1996) con una mirada desde las ciencias sociales, piensa la percepción del riesgo del público como un fenómeno de fuerte construcción social. Esta idea de la percepción del riesgo que debe ser construida, según la autora, necesita la participación del público -su involucramiento- lo cual implica la interacción ciudadana para construir y evaluar el riesgo y para incorporar aspectos culturales de creencias comunitarias que sean parte sustantiva de una idiosincrasia en particular ya que, si el público no percibe un riesgo, no responderá adecuadamente para prevenirlo.

Para ello, resulta sumamente importante incorporar desde una perspectiva general de la comunicación, los aportes de la comunicación de riesgo y su particular enfoque sobre la percepción del riesgo.

LA GESTIÓN Y COMUNICACIÓN DEL RIESGO

La comunicación del riesgo es un proceso interactivo de intercambio de información y de opiniones entre individuos, grupos e instituciones³. Es el instrumento a través del cual un gobierno define expectativas y percepciones del riesgo para prevenir o modificar situaciones de peligro.

Actualmente, la comunicación de riesgo asume una orientación participativa que incluye al público como elemento de colaboración. En los momentos o situaciones en las cuales se haga presente, la comunicación de riesgo tiene como propósitos aumentar el conocimiento y la comprensión, incrementar confianza y credibilidad, así como prevenir y solucionar situaciones de conflicto (Lupin, 2011). Además de concientizar y modificar hábitos o comportamientos, como sostiene Riorda (2020:21).

En efecto, las consecuencias que resulten de estas situaciones dependen de la planificación y eficiencia de un plan de comunicación de riesgo para informar, proteger, incrementar confianza en las autoridades públicas y, no menos importante en la actualidad, evitar rumores y desinformación.

Las campañas de comunicación de riesgo recurren muchas veces a métodos de persuasión centrados en el temor y en los daños para la población. La experiencia del miedo, de la amenaza individual o colectiva, de la pérdida son estrategias retóricas que caracterizan la comunicación de riesgo en situaciones de crisis.

Asociada con los riesgos de emergencias, la comunicación de riesgo para las crisis desempeña un papel importantísimo en la preparación, prevención, respuesta y recuperación de una emergencia o crisis de salud. En este tipo de comunicación, el riesgo de causar pánico con la información es menor que el daño causado por la falta de información (Moreno y Peres:65).

A la vez, cuando requerimos de cambios en el comportamiento individual y colectivo -por ejemplo ante la emergencia del Covid-19 lavado de manos, desinfección

³ Tomado de la definición de comunicación de riesgo elaborada en 1989 por el National Research Council de los Estados Unidos.

de los artículos que utilizamos, distanciamiento social-, debemos utilizar la comunicación de riesgos para el cuidado, sobre todo para atender las particularidades de cada grupo o comunidad afectada, tomando debida cuenta de sus condiciones, formas (asentamientos informales como villas, favelas, barrios de ranchos, y pueblos jóvenes) y entornos de vida.

Frente a estos fenómenos, distintos organismos internacionales⁴ y gobiernos locales han reconocido la necesidad de prevenir, evaluar y gestionar los riesgos, así como comunicarlos a todos los actores involucrados de manera eficiente para mitigar los daños que producen en las comunidades (Cozzi, 2019:9).

De allí que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 persigan metas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo⁵.

Por estos motivos, los gobiernos deben ser capaces de impulsar y fijar en la agenda de discusión pública el problema de la gestión de riesgo, con un estilo planificado y a la vez sensible a las necesidades de la comunidad; que propicie articular las políticas y construir consenso, ayudando a establecer confianza y aliviar el temor entre la población.

Para ello, los profesionales dedicados a transmitir información de riesgos deben entender las necesidades de la comunidad y ser capaces de facilitar el diálogo en cuanto a los asuntos técnicos sobre los riesgos para la salud. Los mensajes deben elaborarse en función de lo que la audiencia ya sabe, qué es lo que la audiencia quiere conocer y qué es lo que el gobierno quiere comunicar, de manera que la comunidad (receptora) cambie su conducta frente a un determinado peligro.

De allí que, entre las políticas de gestión del riesgo de desastres⁶, se destaquen las estrategias de comunicación para la prevención, la información y la intervención ante

⁴ La lista no pretende ser completa y no incluye a todas las organizaciones que con vasta experiencia y probada dedicación proporcionan asistencia de gran valor. Simplemente, y a modo de reseña, se mencionan algunos de los Organismos internacionales más relevantes que intervienen ante emergencias: Organizaciones de Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de las Naciones Unidas para Coordinación de Asuntos Humanitarios, Organización Mundial de la Salud); Organizaciones Intergubernamentales (Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, Agencia Caribeña de Emergencia y Respuesta a los Desastres, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central); Organizaciones no Gubernamentales Internacionales (Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, OXFAM, Médicos sin Fronteras).

⁵ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años. Más información disponible en: <https://www.un.org/sustainable-development/es/development-agenda/> Fecha de consulta: 24 de julio de 2020.

⁶ Aluden al Marco de Sendai (2015), instrumento sucesor del Marco de Hyogo, que tuvo vigencia entre 2005 y 2015. La principal diferencia entre uno y otro radica en que el segundo estuvo enfocado en la “Gestión de los Desastres”, mientras que en el primero el foco está en la “Gestión del Riesgo”. Más información disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf. Fecha de consulta: 24 de julio de 2020.

estos sucesos, ya que se aplica para comprender los modos de acción ante la emergencia. Tanto la amenaza como la vulnerabilidad se conjugan en la ocurrencia de desastres. En el caso particular de la pandemia del Covid-19, el virus amenaza en mayor medida a las poblaciones expuestas, también vulnerables que viven en condiciones adversas y sus sistemas de salud no tienen las capacidades de responder. Además, la comprensión de los problemas de salud relacionados con el fenómeno, permite proponer estrategias a las organizaciones e instituciones que les ayuden a responder mejor a las necesidades del público (y a su interés) en cuanto a las preocupaciones que tiene sobre los diversos riesgos.

Por estas razones, la comunicación pública no tiene que estar disociada en ningún momento del proceso de gestión del riesgo. La aplicación de una comunicación efectiva es imprescindible para cambiar hábitos, apoyar acciones e invitar a la participación y de esta manera salvar vidas.

COMUNICAR SIEMPRE COMUNICAR

Ninguna gestión de una crisis será efectiva si no consigue generar credibilidad y confianza en la audiencia, y la forma de lograr esta percepción por parte del público es mediante los mensajes o lo que es lo mismo, la estrategia de comunicación.

Pero ¿cómo se consigue generar confianza y credibilidad? Para ello, se recomienda informar lo incierto en lugar de esconderlo, explicar las dificultades de evaluar y estimar el riesgo, propiciar explicaciones claras y simples sobre la obtención de datos, compartir generosamente la información clarificando qué se sabe, qué no se sabe y qué no se sabrá nunca. Asimismo, el rol del vocero resulta fundamental para establecer una referencia clara en términos de comunicación a fin de evitar distorsiones que puedan abrir paso a rumores y errores. En cuanto a cometer errores, cabe corregirlos y clarificarlos lo antes posible.

La empatía es también uno de los factores clave que la audiencia debe percibir en el momento de la comunicación. Es necesaria una percepción sincera de preocupación por parte del gobierno.

Las redes sociales deben estar integradas en los planes de comunicación de crisis. El retraso en la actuación en ellas permite el tráfico de información basura, noticias falsas que toman en sorna la situación. Propicia un vacío informativo y es también un reflejo de otras deficiencias.

LA FUNCIÓN DE LOS MEDIOS

Partimos de considerar que prevenir, evaluar y gestionar los riesgos, así como comunicarlos a todos los actores involucrados y fomentar su participación, se tornan acciones indispensables en las actuales sociedades altamente mediatizadas, donde la centralidad de la gestión de riesgo por parte de las organizaciones gubernamentales constituye un elemento crucial.

En ese sentido, la prensa asume un rol clave en las situaciones de emergencia como canal privilegiado para llegar a la población con la responsabilidad de comunicar los hechos verazmente para promover la seguridad y el bienestar de toda la comunidad. Además, un manejo adecuado y oportuno de la información contribuye a que los riesgos y los efectos de la emergencia se reduzcan.

Deben ser tomados como la fuente principal de información para la percepción pública de los riesgos, y en cada reporte se debe invitar a la acción organizada de la población. De esta manera, se podrá ampliar la audiencia para el debate de una cuestión en particular.

NUEVOS TEMAS A DEBATIR PARA INCLUIR EN LAS AGENDAS FUTURAS

Las crisis son la oportunidad para generar cambios importantes. Son la oportunidad para cohesionar a la gente y que sea la comunidad la que protagonice esos cambios a fin de incluir nuevos temas de debate en las agendas públicas como:

- **La regulación de la comunicación de gobierno excepcional** (no permitiendo aquello que no sea un recurso de dimensión pedagógica de la comunicación),
 - **Sistemas de emergencia temprana** (desarrollo de sistemas de alerta a gran escala controlados y regulados),
 - **Evaluación y revisión de la actuación de los gobiernos** (obligación de informar ante petición pública),
 - **Institucionalización del riesgo** (énfasis en la gestión del riesgo de desastres),
 - **Concientización pública y en sociedad** (autorregulación colectiva en la adopción de medidas de seguridad y cuidado),
 - **Conveniencia y celeridad en la constitución de nuevas conciencias** (conciencia ambiental, conciencia social y menor consumismo),
 - **Fomentar desde los estudios superiores, líneas de investigación vinculadas a la gestión del riesgo** (innovación-perspectivas generales),
 - **Aumentar la resiliencia de las personas, sus comunidades y medios de vida** (invitar a la participación, cambiar hábitos, atraer la atención para apoyar acciones de incidencia).

CONSIDERACIONES FINALES

Así, desde la comunicación gubernamental los gobiernos se orientan a disminuir el riesgo de la población y generan capacidades en la audiencia a fin de que disminuyan las vulnerabilidades existentes.

Los gobiernos enfrentan el reto de mantener una distinción clara entre las técnicas de comunicación vistas por el público como propaganda y aquellas diseñadas para proporcionar información técnica, promover, educar y cambiar actitudes.

Hacer evidente o visible el riesgo hace “apreciar” su existencia, ya que cuando no hay algún efecto visible, se tiene la impresión de que el riesgo es inexistente.

La comunicación es un área de conocimiento y de acción que debe estar presente en todos los procesos de la gestión del riesgo. La aplicación de una comunicación efectiva es imprescindible para obtener cambios en las actitudes, acciones y políticas frente al riesgo de desastres.

La comunicación del riesgo se convierte en una herramienta fundamental en la reducción y gestión del riesgo de desastres.

La situación en que hoy se encuentra el mundo entero, con muy pocas excepciones, producto de la pandemia (Covid-19) ha interpelado a los gobiernos, mostrando que nunca se está del todo preparado para un acontecimiento de tal magnitud.

La excepcionalidad de una emergencia sanitaria como ésta, pone a prueba algo más que el valor y la profesionalidad de los que actúan sobre el terreno: pone a prueba la organización estratégica, los planes de emergencia, las comunicaciones de crisis y la actuación de los responsables técnicos y políticos de las naciones. También su sensibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cozzi, J. M. (2019). *La ubicuidad del riesgo. Gestión de la comunicación en contexto de catástrofes.* Buenos Aires, Editorial UCU.

Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales.* Barcelona: Paidós.

Gellert, G. I. (2012). *El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo.* En Boletín Científico Sapiens Research, Vol. 2(1) pp. 13-17.

Lupin, H. (2006). *Introducción a la Comunicación de Riesgo.* Disponible en: http://www.redpan.infopesca.org/.../FAO_LUPIN_Introducci%C3%B3nComRiesgoV1ES.pdf [consultado el 2 de junio de 2020].

Moreno, A. R.; Peres, F. (2011). *El estado del arte de la comunicación de riesgos en la región de América latina.* En Revista de Comunicación y Salud. Vol. 1, n° 1, pp. 52-68.

Muñiz, C. y Corduneanu VI. (2020). *Percepción de riesgo y consumo mediático durante el inicio de la pandemia de COVID-19 en México.* En Revista Más poder local. Disponible en: <http://maspoderlocal.es/files/revistas/comunicacion-politica-covid-19-mp141.pdfzz> [consultado el 28 de junio de 2020].

ONU (2015), Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> [consultado el 24 de julio de 2020].

ONU (2015), Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframe-workfordisasterri.pdf [consultado el 24 de julio de 2020].

Riorda, M. (2020). *Antes de comunicar el riesgo o la crisis: Hay que diferenciarlos.* En Revista Más poder local. Disponible en: <http://maspoderlocal.es/files/revistas/comunicacion-politica-covid-19-mp141.pdfzz> [consultado el 28 de junio de 2020].