

# Lineamientos estratégicos de Comunicación

para el fortalecimiento de los procesos  
de toma de decisión para la reducción  
del riesgo y mejora de las capacidades  
de resiliencia local en América del Sur



Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

**Salvar vidas, cambiar mentalidades.**



**Título del Proyecto:**

**Proyecto Regional DIPECHO**

*“Mejorando los procesos de toma de decisión para la reducción del riesgo y fortalecimiento de la resiliencia local, a través de un mejor conocimiento y concientización, así como herramientas y metodologías efectivas, validadas e innovadoras”*

**Elaborado por:**



Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

**Financiado por:**



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil

*« Elaboración de lineamientos estratégicos de Comunicación para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisión para la reducción del riesgo y mejora de las capacidades de resiliencia local en América del Sur »*

*Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2014*

*Se autoriza citar total o parcialmente el contenido de este manual con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione la fuente. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a la dirección [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org).*

*Las opiniones y recomendaciones expresadas en este manual no representan necesariamente la política oficial de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las designaciones y los mapas utilizados no suponen la expresión de ninguna opinión por parte de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales con respecto a la condición jurídica de algún territorio o de sus autoridades. Los derechos de autor de todas las fotografías utilizadas en este manual son propiedad intelectual de la Federación Internacional salvo indicación en contrario.*

*El presente documento comprende las actividades de ayuda humanitaria implementadas con ayuda financiera proporcionada por la Unión Europea. Las opiniones expresadas aquí no se deberán tomar, de ninguna forma, como un reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea, y la Comisión Europea no se hace responsable del uso que se pueda hacer de la información contenida en este documento.*

*Representaciones regionales para los países Andinos y el Cono Sur.*

*Coordinador del proyecto DIPECHO: Javier Manteiga Castro.*

**Equipo Consultor:**

*Luis Rolando Durán Vargas. Coordinador, Carlos Camacho Nassar, Gloria Bratschi*

*Con el apoyo técnico de: Flor de Liz Céspedes*

*Derechos de Autor © Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*

*Diseño Editorial: Laura Quirós Ortiz / [www.lauraquiros.com](http://www.lauraquiros.com)*

*Fecha de publicación Noviembre 2014*



# Proyecto Regional DIPECHO

“Gestión del conocimiento: Mejorando los procesos de toma de decisión para la reducción del riesgo y fortalecimiento de la resiliencia local, a través de un mejor conocimiento y concientización, así como herramientas y metodologías efectivas, validadas e innovadoras”

**Elaboración de lineamientos estratégicos de Comunicación para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisión para la reducción del riesgo y mejora de las capacidades de resiliencia local en América del Sur**


Noviembre de 2014



# Contenidos

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 7  |
| Lineamientos estratégicos de comunicación para la gestión de reducción de riesgos en América del Sur ..... | 10 |
| Enfoque metodológico y conceptual .....  | 11 |
| Premisa .....  | 12 |
| Objeto .....   | 12 |
| Conceptualización y terminología: .....  | 13 |
| Medios de comunicación .....   | 14 |
| Problemas de la comunicación .....   | 14 |
| Prioridades y lineamientos estratégicos para abordar los problemas de comunicación .....                   | 24 |
| Acrónimos .....  | 34 |
| Agradecimientos .....  | 35 |





*La incidencia, intercambio, absorción y adaptación de conocimiento y experiencias son procesos de largo plazo, difícilmente dependientes de intervenciones puntuales o de productos específicos de carácter técnico desarrollados en el corto plazo. Soluciones aplicadas, e incluso exitosas, que han sido generadas en la coyuntura de una cooperación externa, no necesariamente lo continuarán siendo en el tiempo.*





# Introducción

---

Las personas responsables de tomar decisiones en diferentes escalas de la administración pública y territorial no siempre cuentan con acceso a información de calidad sobre riesgos de desastres o sobre las opciones para su solución o control. Si bien se han desarrollado múltiples acciones de incidencia en al menos dos décadas y se ha generado un volumen alto de conocimiento y herramientas para la reducción del riesgo, la preparación ante desastres y la resiliencia comunitaria; estos productos de información difícilmente sobrepasan el tiempo de vida de los proyectos en que se generan, con una reducida absorción o internalización dentro de las estructuras de toma de decisiones en los países.

La incidencia, intercambio, absorción y adaptación de conocimiento y experiencias son procesos de largo plazo, difícilmente dependientes de intervenciones puntuales o de productos específicos de carácter técnico desarrollados en el corto plazo. Soluciones aplicadas, e incluso exitosas, que han sido generadas en la coyuntura de una cooperación externa, no necesariamente lo continuarán siendo en el tiempo.

Por lo tanto, resulta indispensable generar criterios de análisis, aprendizaje y difusión de productos ya aplicados entre los actores más allá de continuar generando herramientas. Reducir el riesgo de duplicación y re-elaboración es indispensable en términos de medición del progreso y credibilidad.

Un paso inicial, que puede ser crucial en la generación de condiciones de sostenibilidad y aprovechamiento de los productos técnicos, es contar con información adecuada sobre las necesidades de conocimiento, metodologías, instrumentos y recursos que considera las particularidades de actores y contextos específicos.

Esta comprensión de las necesidades, así como de la demanda específica de los usuarios potenciales, debería ser la base para apoyar procesos de planificación, toma de decisiones e inversión que incluyan la gestión del riesgo de desastres en todos los niveles. Esta comprensión de necesidades y demanda permitiría encaminar de manera más adecuada los proyectos de cooperación. Para esto uno de los procesos fundamentales que requiere ser reforzado es la comunicación entre actores protagonistas, estructuras sociales, autoridades nacionales y locales y organizaciones cooperantes.

Este precisamente es uno de los objetivos del Proyecto Regional "Conocimiento, sensibilización innovación: Mejorando los procesos de toma de decisión para la reducción del riesgo y fortalecimiento de la resiliencia local mediante herramientas y metodologías efectivas y validadas", desarrollado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en América del Sur en el marco del Plan de Acción DIPECHO VIII con el apoyo de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea DG-ECHO.

---

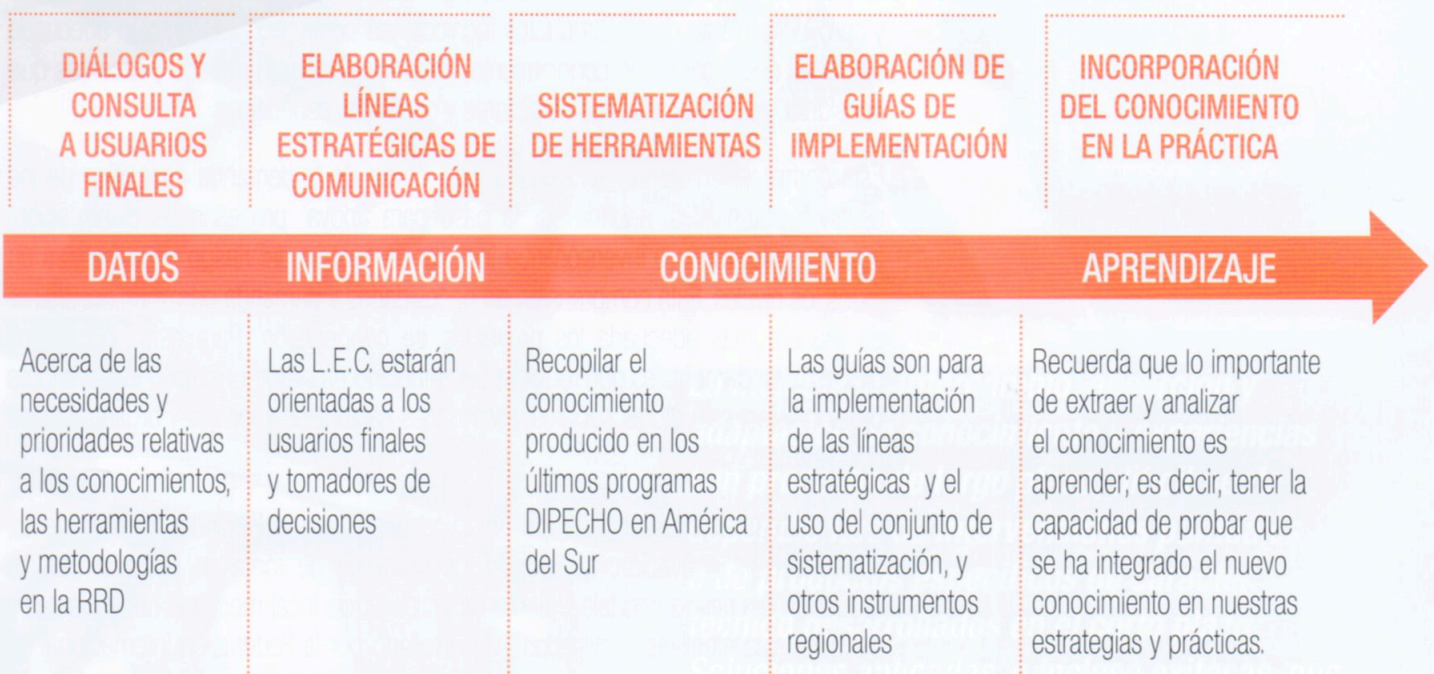


# Dicho proyecto regional con alcance en 8 países de América del Sur tiene entre sus objetivos:

1. Elaborar Líneas estratégicas de comunicación<sup>1</sup> regional basada en la demanda y necesidades de los usuarios, que apoye a las autoridades de los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo, a los Organismos Nacionales responsables de la promoción y el desarrollo territorial y local, a los Organismos Regionales de Desastres de América del Sur, a las organizaciones que trabajan en la Gestión del Riesgo de Desastres, y a los Socios DIPECHO, a generar conciencia y sensibilizar a los tomadores de decisión, sobre la necesidad de optimizar sus procesos de planificación para los preparativos, la reducción del riesgo y el fortalecimiento de la resiliencia en su ámbito de acción.
2. Elaborar una Guía que facilite la implementación de la Estrategia de Comunicación.

## Metodología

La producción y difusión no son suficientes, el conocimiento requiere ser incorporado en nuestras herramientas y prácticas. Eso es aprendizaje.



<sup>1</sup> Originalmente el objetivo contemplaba "una estrategia" de comunicación regional. Sin embargo, durante el desarrollo de las consultorías de base se consideró que más que una estrategia única, lo que se requiere son líneas estratégicas y guías de aplicación para abordar los principales problemas de comunicación.



**INFORMACIÓN**

**CONOCIMIENTO**


**APRENDIZAJE**

**DATOS**



Hacer más y hacer mejor





Lineamientos estratégicos  
de comunicación para la gestión  
de reducción de riesgos en  
América del Sur



# Enfoque metodológico y conceptual

---

Pensar la comunicación significa asumir el reto de enfocar integralmente el conjunto de la cultura y de sus universos simbólicos para comprender los diversos procesos que la caracterizan y para diseñar y producir mensajes que se puedan comprender y se integren estructuralmente a las matrices culturales prevalecientes.

En América del Sur, la diversidad de pueblos, culturas, territorios, vulnerabilidades y amenazas parece ser la constante, no sólo a escala regional, sino nacional. Por ejemplo, en el Perú, terremotos, inundaciones, huaycos, tormentas de arena, tsunamis, son algunas de las amenazas que muchos pueblos distintos enfrentan desde los desiertos del Pacífico hasta las selvas amazónicas pasando por piedemontes, páramos y montañas nevadas, entre pequeñas aldeas y grandes ciudades. Una diversidad inmensa, donde la experiencia y la memoria histórica de las catástrofes varían tanto como la percepción del riesgo que tienen distintas culturas, grupos de residencia y clases sociales. En Colombia se agregan volcanes y violencia política que incrementan las vulnerabilidades, en Paraguay sequías cada vez más prolongadas, en Bolivia inundaciones de una escala jamás antes vista en el país.

Una problemática tan compleja no puede ser analizada más que recurriendo a un análisis integrado en el que prevalezca, como contexto de análisis, la dimensión cualitativa de la realidad. Para analizar los procesos de comunicación se ha definido ese tipo de aproximación, lo que significa analizarlos en tanto sistemas de signos y, en tanto tales, valorando la capacidad que tienen los mensajes para ser asimilados y apropiados en el marco de la diversidad. Asistimos a una realidad comunicacional muy compleja, en la que información se ha confundido frecuentemente con comunicación y donde se ha invertido un inmenso capital produciendo mensajes y materiales de comunicación que no son capaces de ser comprendidos y apropiados por la población a la que se dirigen.

Desde ese punto de vista, este proceso de análisis se inició con una reflexión conceptual sobre la diversidad de las culturas y sistemas de signos en el continente y de su relación con la concepción del riesgo, el desastre, la prevención, la preparación y la resiliencia. Desde allí se derivaron varios aspectos de relevancia para el análisis que se convirtieron en problemas de comunicación, que pudieron luego constituirse en las prioridades y lineamientos estratégicos que se proponen.

---



La propuesta es construir estos lineamientos sobre la base de la secuencia lógica que se utiliza en la investigación científica. El primer paso es la construcción de objeto de investigación. En este caso se trata de perfilar la comunicación como un problema específico en el marco del conjunto de elementos y procesos de la gestión de reducción de riesgos. Podría escribirse de la siguiente manera:

## Premisa:

La comunicación constituye el proceso mediante el cual actores involucrados (poblaciones en riesgo centros de académicos, instituciones del Estado, organizaciones sociales, entre otros).

en la reducción del riesgo de desastres, la preparación y el aumento de la resiliencia, se transmiten mensajes que les permiten comprender los riesgos y actuar coordinadamente de forma prospectiva, correctiva y reactiva.

## Objeto:

Los procesos de comunicación en los que se encuentran involucrados los actores de la gestión de reducción de riesgos de desastres, entre ellos y respecto a las poblaciones en riesgo.



# Conceptualización y terminología



Es importante destacar que todo proceso de "comunicación" transporta "información", pero también hay que resaltar que muchas veces estos dos conceptos son utilizados como sinónimos.

La comunicación, en su sentido original proviene del vocablo latino "comunicare", interpretado como la acción de poner en común, a través de un código compartido. Así, vemos que el proceso natural, humano, de la comunicación determina una interacción social, a través de la cual las personas se vinculan entre sí por un lenguaje que está integrado por símbolos, señales, significados.

En el proceso de la comunicación, el emisor intenta que su destinatario (perceptor o público) comprenda los contenidos de su mensaje y se produzca una retroalimentación o feedback. Es importante que en este proceso exista una adecuada codificación de los mensajes, asertividad y escucha activa.

La comprensión de los mensajes, conduce a la manifestación de actitudes y conductas. Éstas serán proactivas, si la comunicación fue eficaz y produjo el efecto deseado.

Es importante considerar que al producir información- un folleto, un video, una cuña para radio- las personas cambian sus conductas, por ejemplo ante la prevención de una amenaza o peligro. Tenemos que convertir esa información en acciones comunicativas, adaptadas a las necesidades de cada público. Con entregar el folleto, no podemos garantizar la comprensión de ese mensaje.

Comunicar para reducir las vulnerabilidades de una población, es empoderarlas sobre la temática, que se "apropien" y participen en las actividades de prevención y mitigación. Al apropiarse las personas y los grupos sociales de los conceptos de prevención y resiliencia, no sólo participan en actividades sino que, y esto es lo más importante, incorporan a su vida cotidiana conductas y prácticas de prevención. Se construye así una cultura de prevención ante los riesgos y con ello, se disminuyen los efectos de las amenazas sobre las poblaciones que así reducen sus vulnerabilidades. Esto reitera la inmensa importancia de una comunicación pertinente.

Es recomendable que la comunicación también sea gestionada, de modo que se transforme en un eje transversal en la planificación, con su correspondiente administración de contenidos, priorización de la información, planeación, mejora continua, calidad, evaluación de impactos y eficiente organización.

Todo proceso de comunicación para la GRD, debe acudir a fuentes de gran credibilidad, confiables, reconocidas y absolutamente veraces. Así, es como la información, convertida en comunicación, podrá tener estándares homologados, que propicien una comprensión adecuada de los mensajes.

Por "Estrategia comunicacional" (EDEC) entendemos la producción de mensajes, basada en las necesidades y características del público meta, distribuidos a través de canales específicos, seleccionados con criterios de: efectividad, impacto, calidad y



oportunidad. Toda estrategia de comunicación se concreta y operacionaliza a través de un PLAN.

En los procesos de "gestión de la comunicación" para la gestión del riesgo, la preparación y la resiliencia, se busca motivar, promover, sensibilizar, atraer o persuadir, personas, comunidades y autoridades para que mejoren su conocimiento del riesgo y tomen decisiones anticipadas para reducirlo o manejarlo.

La EDEC –como la comunicación misma- es también un "insumo básico para la supervivencia" Tanto a nivel organizacional, comunitario, mediático e individual, se necesita ser tácticos en el uso de distintos instrumentos de comunicación. La mirada es integral y también propicia la centralización de la información, las propuestas interdisciplinarias, la utilización de sistemas de comunicación adaptados a cada comunidad y la sostenibilidad de la planificación, entre otros.

## Medios de comunicación

"Los medios de difusión tienen un rol importantísimo antes, durante y después de la ocurrencia de alguna emergencia o desastre. Además de informantes y formadores de opinión pueden ser divulgadores de medidas preventivas acompañantes oportunos y estratégicos de los procesos de atención y/o manejo de eventos y también, colaboradores solidarios en la recuperación y rehabilitación de la comunidad." (G.B.)

Si entendemos a los medios de comunicación masiva, como mediadores entre emisores y público, es un concepto aceptable y aceptado por todos. Pero si buscamos dónde está el feedback o los efectos de sus mensajes, no ubicaremos con certeza un impacto cuantificable. Por esta razón, y sin desmerecer sus capacidades y fortalezas para amplificar sus contenidos a audiencias heterogéneas, es que podemos considerarlos "medios de difusión o divulgación masiva"



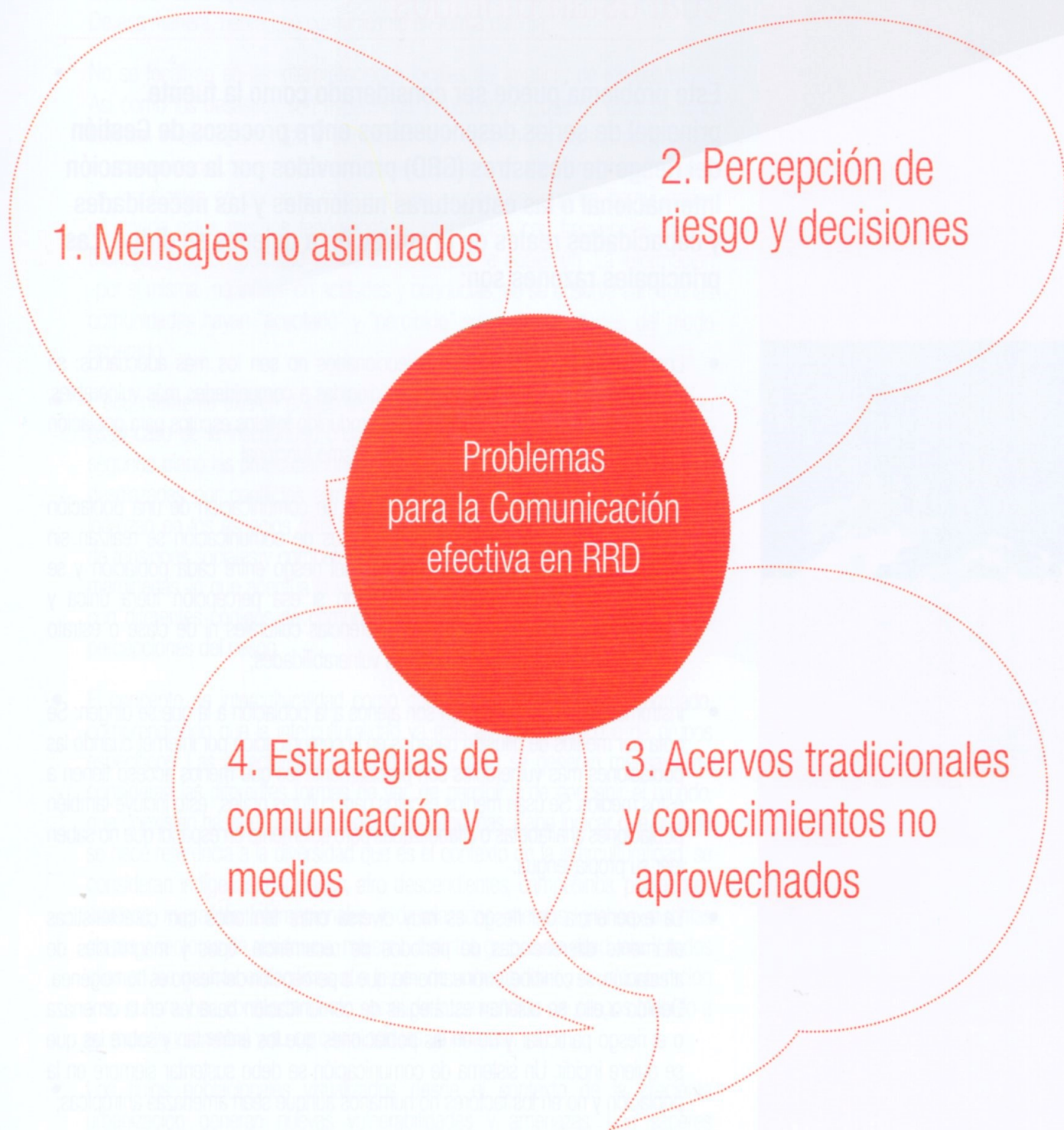
## Problemas de la comunicación

Los criterios que se presentarán a continuación son el resultado del proceso de Consultoría para el estudio de usuarios finales y sistematización de herramientas de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en América del Sur. Este proceso se basó en un diálogo con actores locales, socios ECHO, autoridades nacionales y territoriales, así como cooperantes. Esto permitió detectar una serie de aspectos en los que la comunicación podría jugar un papel fundamental en el mejoramiento de la comprensión de las necesidades de usuarios y beneficiarios de la gestión del riesgo y las autoridades, entidades especializadas y cooperantes que apoyan su desarrollo.

Es muy importante aclarar que los criterios que se presentarán a continuación no representan una valoración exhaustiva de las campañas o procesos de comunicación en su totalidad. Se trata de problemas comunes que surgen parcial o totalmente, de igual forma que existen buenas prácticas en los países.



Estos criterios han sido organizados en las siguientes cuatro categorías:





# 1. Los mensajes que se elaboran no son asimilados por la población a la cual están dirigidos

---

**Este problema puede ser considerado como la fuente principal de serios desencuentros entre procesos de Gestión del riesgo de desastres (GRD) promovidos por la cooperación internacional o las estructuras nacionales y las necesidades y capacidades reales de la población a quienes se dirige. Las principales razones son:**



- Los canales de comunicación seleccionados no son los más adecuados: se han utilizado publicaciones en diarios dirigidas a comunidades más vulnerables, donde estos no circulan o bien se han producido folletos escritos para población principalmente analfabeta o con analfabetismo funcional.
- No se enmarcan en los distintos códigos de comunicación de una población diversa: una elevada cantidad de productos de comunicación se realizan sin análisis previos sobre las percepciones del riesgo entre cada población y se diseñan políticas de comunicación como si esa percepción fuera única y homogénea. No se consideran las diferencias culturales ni de clase o estrato social, ni las derivadas de las distintas vulnerabilidades;
- Instrumentos de comunicación son ajenos a la población a la que se dirigen: Se opta por medios de difusión basados en la comunicación por internet cuando las poblaciones más vulnerables son precisamente las que menos acceso tienen a estos medios. Se usan medios escritos para culturas orales, esto incluye también poblaciones analfabetas o alfabetizadas pero solamente en español que no saben leer su propia lengua.
- La experiencia del riesgo es muy diversa entre territorios con características altamente diferenciadas de períodos de recurrencia, tipos y magnitudes de afectación: se concibe, erróneamente, que la percepción del riesgo es homogénea. Debido a ello, se diseñan estrategias de comunicación basadas en la amenaza o el riesgo particular y no en las poblaciones que los enfrentan y sobre las que se quiere incidir. Un sistema de comunicación se debe sustentar siempre en la población y no en los factores no humanos aunque sean amenazas antrópicas;
- Se canaliza fuera de las estructuras locales de poder y toma de decisiones y así no se legitiman ni se integran a las culturas locales: Se tiende a ignorar las estructuras llamadas tradicionales o informales de poder y toma de decisiones y se privilegian los comités formados en el marco de la institucionalidad alrededor del riesgo. Generalmente esto da como resultado la falta de legitimidad de los mensajes.



- No son sensibles a la diferenciación etaria, de género, de etnia, de cultura, entre otros (mujeres, jóvenes, indígenas, campesinos, obreros, desempleados, marginados, empresarios, profesionales, abogados, carpinteros, etc.), todos y todas tendrán una distinta concepción del riesgo, vulnerabilidades distintas, sistemas resilientes específicos y el desastre les producirá distintos impactos. De esa manera, habrá que comunicarse en forma distinta;
- No se focalizan en las interpretaciones locales del impacto de los desastres: Así como los desastres son específicos, la percepción que de ellos se tiene también lo es. La amenaza y el desastre son concebidos de forma diferente, en comunidades, sociedades o regiones donde son altamente recurrentes y se manifiestan en períodos más o menos conocidos, que en comunidades en donde estos mismos fenómenos se manifiestan con frecuencias mucho menores y su periodicidad no es conocida por la población. La información -por sí misma- no influye en actitudes y conductas; no se observa aún que las comunidades hayan "aceptado" y "percibido" sus vulnerabilidades, del modo esperado.
- Frecuentemente existen dobles afectaciones y no se toman en cuenta como es el caso de la inseguridad urbana y el conflicto armado y eso relega a un segundo plano las preocupaciones sobre los riesgos de desastre: poblaciones desplazadas por conflictos armados y violencia política y sus derivados, se localizan en los espacios más frágiles que comparten, a veces en el marco de tensiones sociales y competencia por recursos, con poblaciones residentes marginadas, lo que acentúa la vulnerabilidad, también se trata de poblaciones con diferentes códigos de comunicación, sistemas de toma de decisiones y percepciones del riesgo.
- El concepto de interculturalidad como contexto en general no es abordado, comprendiendo que la interculturalidad va más allá de lo étnico o de grupos específicos. Las caracterizaciones sobre las cuales se generan mensajes no consideran las diferentes formas de ver, de percibir y de concebir el mundo, que coexisten hasta en comunidades muy pequeñas. Cabe indicar que cuando se hace referencia a la diversidad que es el contexto de la interculturalidad, se consideran indígenas, originarios, afro descendientes, campesinos, pobladores urbanos, migrantes internacionales y desplazados internos, gitanos, distintas clases y sectores de residencia, mujeres, distintos grupos de edad, etc. Y todos ellos en los marcos específicos que tienen de vulnerabilidad y de incorporación a su cultura y su comportamiento social de la prevención de riesgos (debido a su experiencia social y su cercanía con las amenazas).
- Los flujos poblacionales visualizados desde el contexto de la creciente urbanización generan nuevas vulnerabilidades y amenazas. Los saberes tradicionales se modifican, desactualizan o se pierden, en el tránsito de flujos migratorios, dejando población antes adaptada en una situación de mayor vulnerabilidad y menor resiliencia. No se considera en el abordaje de la comunicación social del riesgo los flujos turísticos.

## Ejemplos

1. En Bolivia una ONG manifiesta dificultades para comunicar sus mensajes debido a que en su nueva área de trabajo existen organizaciones sociales distintas y códigos culturales también diferentes a su experiencia previa. El proceso de acercamiento a la comunidad se dificulta porque no disponen de los elementos para evaluar cómo y con quién se inicia el proceso de comunicación.

2. En Chile manifiestan que los mensajes o instrumentos de información dirigidos a gobiernos locales no son útiles puesto que "lo local se administra y no se gobierna".

3. En Paraguay, se logran pertinentes procesos de comunicación mediante una adaptación de "riesgolandia" que fue elaborada con la participación de los habitantes de la zona donde se usaría, contiene por lo tanto los signos conocidos por las personas.

4. En Perú, en la misma región, pueblos indígenas nómadas fluviales tienen modos de vida en los que se integra la inundación periódica, pero los campesinos mestizos que se encuentran en la misma zona tienen otra percepción ya que para ellos la inundación destruye su modo de vida.

5. En Colombia, Perú y Ecuador, desplazados internos y refugiados por la violencia armada se convierten en poblaciones más vulnerables y sus códigos de comunicación son distintos a los usuales en las áreas donde se ubican, muchas veces precariamente y en zonas de riesgo.



## 2. La percepción del riesgo entre tomadores de decisiones aún es fragmentada y la comunicación entre actores no se concreta en relaciones fluidas de coordinación y acción conjunta

El alcance que han tenido los programas de promoción, incidencia y formación para el mejoramiento de las decisiones sobre reducción de riesgo, preparación y aumento de la resiliencia, es uno de los aspectos que ha sido más cuestionado en el proceso de diálogo. En general, se considera que, pese a todos los esfuerzos realizados en este ámbito, aún no existe una relación adecuada entre los mensajes e instrumentos de información que se generan y su capacidad de generar o influenciar decisiones como práctica permanente y sostenible. Las principales razones son:



- Comunicación e información demasiado general y multipropósito: la búsqueda de mensajes clave, o de instrumentos de información local lleva a una homogenización que no permite a tomadores de decisiones identificar usos específicos. Se generan escasos o ningún aportes para el manejo de coyunturas políticas y períodos administrativos, mensajes sobre impactos a largo plazo no generan identificación a funcionarios con períodos de gestión cortos. La información homogénea y los mensajes clave multipropósito o multiusuario no dan suficiente insumo para la construcción de problemas y políticas públicas;
- Comunicación e información para tomadores de decisiones desconoce el contexto político concreto: Se generan instrumentos de comunicación e incidencia política, basados en los productos y procesos de gestión del riesgo de desastres (GRD) y no en los procesos y mecanismos propios de la gestión política y administrativa. La alta rotación también hace que personal ya motivado debe salir de sus puestos;
- Persisten celos institucionales y competencia por los fondos de donación;



el enfoque "sistémico", fuertemente impulsado en América del Sur, no necesariamente ha culminado con una mejor articulación entre los elementos del sistema. Celos y competencia por atribuciones y funciones, mala comunicación entre estratos territoriales y competencia por acceder a fondos de cooperación destinados al sistema son uno de estos desafíos. A nivel general, no están claras las competencias y complementariedades entre ONG, instituciones públicas, organizaciones sociales, entre otros.

- Relaciones de coordinación entre actores sólo se dan en el contexto y el tiempo de los proyectos; la dinámica de proyectos tipo DIPECHO genera importantes niveles de comunicación entre y con actores del Sistema a diferentes escalas; sin embargo, esta comunicación generalmente se limita a aspectos puntuales del contexto del proyecto y en muchos casos únicamente se da en la etapa de formulación, con el objetivo de alcanzar el respaldo formal necesario. Este tipo de prácticas es cortoplacista y no genera procesos de comunicación entre partes interesadas locales y nacionales.
- Existencia de políticas y programas victimizan: existe una lógica de la victimización de las comunidades, basada en modelos asistencialistas, programas o políticas del estado u organizaciones lleguen victimizando a las personas en los territorios y reduciendo de antemano la capacidad de generar y fortalecer resiliencia.
- Fallo a nivel técnico en la comprensión adecuada de la GRD y por ende en la claridad del mensaje: Para construir formatos, mensajes y productos, mecanismos y responsables, así como la priorización de la información específica, se debe entender que es la gestión del riesgo. Mientras los técnicos no entiendan qué es la GRD será complicado que lo entiendan los políticos y los tomadores de decisiones, y menos aún la población. En el lenguaje que se utiliza a la hora de formular los proyectos está gran parte de la responsabilidad del fallo en la comunicación con los tomadores de decisión y comunidades
- Falta posicionar con los gobiernos departamentales la lógica de la GRD, las percepciones de cada funcionario son completamente diferentes respecto a sus necesidades de gestión. Ningún proceso debería estar alejado de la realidad de los lugares donde se toman las decisiones, ni perder de vista quiénes ejecutan y deciden, cómo lo hacen, porqué lo hacen y qué piensan. Hay que ser pragmático, conocer cómo funciona cada territorio.

## Ejemplos

1. En Argentina se considera que la información que se genera para autoridades locales no considera su contexto político. No se valora adecuadamente el valor que tiene "la exposición pública" alrededor de los desastres, así como los períodos de gestión. Un mensaje que implica que los productos de la prevención serán notables dos o tres períodos después, tiene pocas probabilidades de ser exitoso.

2. En Perú se han mencionado dificultades en la comunicación hacia culturas distintas de la sociedad envolvente, en particular cuando los mensajes se destinan a pueblos amazónicos o comunidades rurales quechuas y aimaras relativamente aisladas en las tierras altas.

3. En Paraguay se registran procesos de comunicación intercultural altamente positivos en los proyectos ubicados en el Chaco, tanto trabajando con poblaciones guaraníes como nivaclé. Parece ser que los procesos de consulta y de participación han logrado un acercamiento con la población que ha contribuido a legitimar las acciones de los proyectos.

4. En Bolivia, la recuperación de técnicas tradicionales de cultivo y gestión social del agua en el Beni ha permitido que la población se apropie de sistemas de gestión territorial que se encontraban en su memoria histórica, de tal manera que la comunicación ha sido exitosa.



### 3. Las capacidades sociales y ambientales de las comunidades tradicionales para adaptarse al contexto de riesgo, así como las experiencias innovadoras y positivas generadas en los proyectos no se valoran ni aprovechan

Los procesos y metodologías para la gestión del riesgo, sea generada desde las instituciones nacionales o bien en el contexto de la cooperación internacional, difícilmente se basan en una comprensión previa de las experiencias y capacidades de comunidades que han logrado adaptarse y sobrevivir a su contexto de riesgo. Tampoco se aprovecha adecuadamente, replicando o adaptando, las buenas prácticas e insumos generados en procesos previos de cooperación. Las principales razones son:



- La oferta no corresponde a la demanda, porque no es generada en procesos de consulta con usuarios y beneficiarios. La forma en que se formulan y aprueban proyectos de cooperación internacional y en muchos casos también proyectos nacionales, no incluye un espacio real de investigación, análisis y consulta sobre capacidades existentes, con lo cual, se generan propuestas sobre las cuales no hay una demanda real. En particular, en los proyectos de DIPECHO, el análisis de necesidades (needs assessment) es un capítulo obligatorio en el formato, que muy frecuentemente no se realiza o se hace de forma muy parcial;
- Los procesos de cooperación internacional suponen la existencia de análisis de necesidades, pero no financian este tipo de procesos, de tal manera, se supone la existencia de un conocimiento previo adecuado, pero en una gran cantidad de casos esta información viene de segunda mano, estudios previos o análisis de informes;

<sup>2</sup> El ayllu es una forma de comunidad familiar extensa originaria de la región andina con una descendencia común –real o supuesta– que trabaja en forma colectiva en un territorio de propiedad común. El ayllu es una forma de organización económica, familiar y política que data de tiempos preincasos y aún se le encuentra en las tierras altas de Bolivia y Perú.



- Las organizaciones que compiten por los fondos no cuentan con recursos de pre-inversión, por lo que basan sus análisis de necesidades en documentación previa de carácter muy general;
- Metodologías de análisis de capacidades (como AVC) son aplicadas una vez que los proyectos han iniciado, lo que deja poco espacio de maniobra para valorizar y adaptar conocimientos tradicionales. Al no existir recursos de pre-inversión, como se mencionó antes, se limita significativamente el impacto de estas metodologías durante la implementación y se reduce la posibilidad de aplicar de manera profesional las metodologías aprendidas o difundidas, por muy buenas que estas sean.
- Existe una tendencia a generar nuevas herramientas para cada proyecto por parte de las organizaciones ejecutoras, porque la demanda se limita a herramientas y no a métodos de trabajo. Muchas veces las experiencias exitosas quedan guardadas en materiales impresos que no se difunden; así también sucede con los saberes locales. Entonces, surge la pregunta ¿cómo hacer para mantener viva la información de los saberes locales? ¿Cómo hacer para que quienes plantean y ejecutan proyectos no olviden que estos saberes existen y deben ser tenidos en cuenta?
- En un contexto tan diverso como el existe en América del Sur, hay un trabajo de adaptación que frecuentemente no se hace, aún entre comunidades del mismo país. Se utilizan las mismas herramientas o se crean nuevas, pero no se adaptan. El corto tiempo disponible es una de las razones fundamentales para que este proceso no se dé.
- Al medir el riesgo, no se considera o se ignora, que es necesario realizar un "análisis del contexto", e incluir los saberes populares. Analizar el contexto como parte integrante de cualquier iniciativa es un punto crucial. La comprensión del contexto, los saberes, las ignorancias y las percepciones da pistas importantes; un buen análisis en este sentido debe orientar sobre la forma más apropiada de comunicar.

## Ejemplos

El manejo de pisos altitudinales que caracteriza al ayllu<sup>2</sup> en el área andina es un ejemplo de sistema tradicional con altos niveles de resiliencia ante las eventualidades climáticas. Los ayllus son unidades territoriales indígenas que se extienden en una amplia gama de pisos ecológicos<sup>3</sup>.

Algunos inician en tierras tropicales y culminan en páramos y montañas nevadas. El sistema de control de pisos altitudinales, también llamado "archipiélago vertical", consiste en la construcción de un sistema de producción agropecuario que combina especies vegetales y animales, control del agua y manejo de recursos naturales en diferentes altitudes con diferentes tipos de suelos y con distintas técnicas y tipos de semillas en el caso de la producción vegetal (medicinal, alimenticia, utilitaria) y de diferentes especies de animales según cada zona ecológica y sus variantes climáticas. El sistema vertical del ayllu permitía mantener simultáneamente distintas producciones en espacios con distintos niveles de riesgo específico. De esa manera, globalmente se incrementaban los niveles de resiliencia. La reducción de riesgo se iniciaba en el nivel de la comunidad básica, el ayllu, y luego se extendía a unidades territoriales mayores. Actualmente, en particular en las tierras altas y los valles de Bolivia, los ayllus continúan constituyendo una gran parte del espacio productivo y conservan sus sistemas de gestión territorial y sus organizaciones políticas.

Este tipo de experiencia llama la atención sobre, al menos, dos aspectos: a. La capacidad de adaptación y resiliencia ya existente y probada a lo largo del tiempo, que no se constituye en "una buena práctica replicable" y, b. La capacidad de comunicación entre estructuras sociales, con una gran complejidad al atravesar zonas de vida muy diferenciadas, que también representa una práctica ya probada.

<sup>3</sup> La organización económica que se describe someramente aquí proviene de los estudios de John Murra: *La organización económica del estado Inca publicado en 1956 y formaciones económicas y políticas del mundo andino publicado en 1975.*



## 4. Las estrategias y los medios de comunicación

**Gestionar la comunicación implica un gran desafío y ya se ha podido comprobar a lo largo de los años que aquello que no se informa adecuadamente, a destiempo, o sin objetivos claros, genera confusiones, desarticula cualquier planificación para la RRD, altera la comprensión de los hechos, genera muchas veces caos (por ejemplo en atención de emergencias), y, sobre todo, no contribuye a una economía de recursos.**



- La ausencia de planificación estratégica, hace que la comunicación se convierta en una improvisación seriada de mensajes que solamente transportan información, sin convertirse en actos de comunicación. No es habitual que se diagrame un "sistema relacional", o "mapa de públicos"
- Es poco frecuente que se mantenga una evaluación permanente de eficacia, impacto y el uso de indicadores. La evaluación y monitoreo tiene que ser flexible, actualizable, porque la comunicación suele buscar, por sí misma, caminos alternativos muchas veces no previstos al momento de planificar. En general no es posible determinar si hubo efectos positivos en conductas y actitudes;
- La práctica de realizar diagnósticos previo al establecimiento de las estrategias tampoco es común. El diseño de una EDEC, debe estar enfocado en cómo es percibido el riesgo en las diferentes culturas y contextos sociales y territoriales. Partir de un diagnóstico permite visualizar posibles escenarios comunicacionales. Los datos sobre la percepción del riesgo son una evidencia esencial al momento de procesar los mensajes y elegir los canales de distribución. En una misma población, hay segmentos –algunos fijos, otros móviles- que aceptan y comprenden la exposición a sus amenazas o peligros, según sus contextos. En ellos, están las experiencias previas, el grado de conocimiento y aceptación de las vulnerabilidades, los mitos y leyendas, los niveles etarios y de escolaridad, la composición familiar, los riesgos de origen antrópico que influyen en sus vidas, el acceso a los mas media y TIC, etc.
- No hay capacidad de generar trazabilidad del proceso: no se muestra el contexto de la información al comunicar; no se informa por qué o cómo ha ocurrido un



evento, o cómo está enmarcado en un proceso que es más amplio en el tiempo.

- Limitantes del ejercicio participativo en el diseño de las estrategias: el proceso de participación generalmente se limita a un ejercicio para extraer información de las personas, en lugar de basarse en su propia dinámica, su conocimiento del problema y las posibilidades de solución para una construcción conjunta.
- Generación de mensajes con uso inadecuado de los términos o mal codificados, en muchas ocasiones se utilizan términos desactualizados o inapropiados (desastres naturales) o palabras, imágenes o sonidos que pueden ser adecuados en un público pero para otro ser totalmente inapropiado.
- Falta de idoneidad en estructuras y responsables de gestionar la comunicación para la RRD, o en muchos casos también es falta de formación en los temas específicos. En muchas organizaciones aun no se ha establecido e incluido en la estructura institucional el Área de Comunicación Institucional o una Dirección de Comunicaciones Integradas y se confunde con el Área de Prensa. No se asignan recursos humanos, económicos y financieros suficientes.
- Las estrategias o planes no consideran la existencia de "urgencias comunicacionales", sobre todo de funcionarios y tomadores de decisión. Muchas veces se pretende controlar todo el proceso de información, principalmente en situaciones de desastre, intentando centralizar o controlar toda la información. Esto genera rupturas importantes, puesto que la urgencia de comunicar hará que los tomadores de decisiones se salten ese tipo de procedimientos.
- En su relación con los medios de comunicación, existen problemas para lidiar con el "oportunismo" y ausencia del Estado. Los medios, que constituyen una fuente vital de información y un potencial canal de comunicación entre actores, transmiten sin procesamiento situaciones donde comunidades aisladas o desatendidas aprovechan el contexto del riesgo y los desastres para pedir al Gobierno, ONGs o alguna entidad del Estado, cosas no relacionadas con el desastre.
- En muchas ocasiones los mensajes no se adaptan a lenguajes y formatos de los medios. Si los mensajes que hay que divulgar en el "antes, durante y después de un desastre" no se adaptan a los lenguajes y formatos de los medios masivos, las TIC, los SMS, smartphones, entre otros, no se logrará una aceptación de parte del sector.
- Los gobiernos visualizan la comunicación sólo como un instrumento para informar resultados o estadísticas sobre afectaciones generadas por un evento adverso, y no como una herramienta de gestión y modificación de la realidad. Más que generar contenidos, la estrategia debe orientar a los tomadores de decisiones sobre el tipo de información requerida por cada uno de los públicos en cada uno de los momentos del ciclo de la gestión del riesgo.
- Estrategias y productos de comunicación relacionados con la GRD como carga política: es necesario quitar esta carga para facilitar su asimilación por parte de todos los actores y permitir que trasciendan a las diferentes administraciones.
- Existencia de comunicadores generalistas, que se limitan a difundir contenidos sin entender lo que escriben o comunican. El comunicador institucional debe capacitarse y profundizar su conocimiento de la gestión del riesgo si trabaja para una organización vinculada a la atención de emergencias o desastres, de lo contrario puede correr el riesgo de desinformar a la hora de comunicar. El desconocimiento genera dudas y confusión. La formación y la capacitación del comunicador son tan importantes como la del responsable de la atención en una emergencia. Ambos también forman un equipo y si el comunicador no entiende la explicación del experto o del técnico operativo su presencia será una carga más para los demás.



# Prioridades y lineamientos estratégicos para abordar los problemas de comunicación

---

1. Prioridad a la comunicación intercultural e interterritorial


2. Prioridad a la comunicación como instrumento de toma de decisiones

3. Prioridad al aprovechamiento del saber tradicional y el conocimiento desarrollado

4. Prioridad a la comunicación permanente y al papel de los medios

Líneas estratégicas para una comunicación efectiva en RRD





# I. Prioridad a la comunicación intercultural e inter-territorial.

---

Esto implica la elaboración de mensajes y su difusión utilizando los códigos de cada cultura, los canales más legítimos en cada una y las estructuras de poder, toma de decisiones y legitimación de la información.

Utilizar los códigos de cada cultura va mucho más allá de la mera traducción a lenguas indígenas o la utilización de códigos sociales o territoriales (urbanos, rurales, grupos de interés). Es necesario que consideren los espacios de riesgos únicos y de multiplicidad de riesgos que pueden estar habitados por poblaciones homogéneas o heterogéneas y construir estrategias de comunicación específicas. Estas deben ser tan adaptadas a cada circunstancia particular como específicos son los desastres.

## Lineamientos específicos

---

### 1. Incluir en los análisis del contexto y la vulnerabilidad local y comunitaria las características sociales y culturales que generan desafíos específicos de comunicación. Tales como:

- a.** Uso de lenguas indígenas, grado de alfabetización en esas lenguas y relación con mayores niveles impacto, exposición y vulnerabilidad.
- b.** Existencia de grupos y comunidades sociales con códigos de comunicación específicos, tales como grupos de interés por edad, pandillas, grupos religiosos, entre otros. Cada situación, exige una codificación basada en el universo de significados, íconos y señales de cada cultura.
- c.** La dinámica de la población, que involucra los flujos poblacionales, tales como migraciones temporales (periodos definidos) y/o permanentes (periodos indefinidos). Desde un enfoque integral en la planificación, son necesarios los "mapas de públicos"

### 2. Caracterizar detalladamente la experiencia y vivencias de las comunidades en situaciones de desastres, para diseñar mensajes de motivación o información que consideren:

- a.** La diferencia entre poblaciones "acostumbradas" a vivir con los desastres y poblaciones con alta exposición pero con períodos de recurrencia altos



que alejan el problema de lo cotidiano. Es necesario clarificar los distintos "momentos" de la Comunicación en la GRD, para adaptar los mensajes preventivos, de emergencia, en desastres y recuperación



**b.** Las similitud entre comunidades de espacios territoriales representativos,<sup>4</sup> pisos altitudinales y zonas de vida que se encuentran alejados espacialmente, pero que comparten caracterizas biogeográficas y de exposición al riesgo similares, tales como regiones cafeteras, altiplano, zonas de páramo andino, ciudades costeras, entre otros. La comunicación del riesgo debe contar con un instrumento que permita una clara y eficaz transmisión de vivencias de poblaciones locales que han sufrido el impacto de amenazas hacia poblaciones que estén expuestas al mismo tipo de amenazas, para sensibilizar y fomentar los trabajos colaborativos, tanto preventivos como de respuesta.

### 3. Construir mensajes a partir de la vulnerabilidad y de la experiencia de cada tipo de organización social y pueblo respecto a los riesgos y la concepción que tienen de ellos y de su prevención:

**a.** En los mismos territorios con las mismas amenazas y los mismos riesgos coexisten poblaciones culturalmente distintas que, debido a su experiencia, sus modos y medios de vida y su memoria histórica, mantienen distintas percepciones del riesgo. Construir una cultura de riesgos a través de la retroalimentación con la población de zonas de riesgo, desarrollando comunicación por medio del proceso de ida y vuelta de información.

**b.** Aún bajo un enfoque territorial, la comunicación debe dirigirse a usuarios finales, es decir a poblaciones con distintas percepciones y diferentes grados y tipos de vulnerabilidad ante los desastres. Una comunidad de desplazados internos no conoce la recurrencia de fenómenos calificados como amenazas en la zona donde se han asentado y, en consecuencia, los mensajes que a ellos se dirijan no podrán tener el mismo contenido ni la misma forma que para la población residente que sí tiene la experiencia histórica de los riesgos en su ambiente.

**c.** Los procesos deben ir orientados a que las comunidades "originarias" construyan desde cero una estrategia de comunicación para la RRD, con sus propios recursos, ideas y tradición cultural; el cauce y lógica de la estrategia debe ser definida por la comunidad que la construye.

<sup>4</sup> Área delimitada geográficamente dentro de un país que reúne características y condiciones de riesgo específicas y que, a su vez, es representativa de otras áreas del país con condiciones similares en términos de causalidad y expresión particular del riesgo. DARA. Índice de Reducción de Riesgo. 2011.



#### 4. Identificar actores y espacios de difusión local, para una comunicación directa con los beneficiarios procurando una constante retroalimentación de conocimiento y una promoción diferenciada de las herramientas de gestión del riesgo de desastres (GRD)s desde las comunidades.

- a. Visualizar el manejo de información y comunicación como parte del proceso de planificación y desarrollo, y como el aspecto principal dentro del proceso de Gestión del Riesgo.
- b. Retomar el concepto teórico de comunicación, que a diferencia de la información, cuenta con retroalimentación, para incorporar en la definición de las estrategias los saberes de quienes han sido desarraigados.

#### 5. Instaurar la fluidez de información entre entes local y centrales por medio de alianzas con gobiernos y autoridades locales, promoviendo la descentralización y la construcción participativa y el desarrollo conjunto de los mensajes.

- a. Reforzar una comunicación con el gobierno; fortalecer el flujo de comunicación con las áreas de gobierno, facilitaría la necesidad de dar, siempre, información preventiva a la población.
- b. Quiénes proveen soluciones deben hacerlo en articulación desde y hacia el sistema de gestión del riesgo de desastres (GRD), con el propósito de optimizar el flujo de recursos y ayuda humanitaria, obteniendo la retroalimentación de todos los que participan en la respuesta sobre posibilidades de mejora
- c. Realizar una evaluación contextual sobre los líderes locales y políticos referentes de diferentes sectores, análisis de los sistemas de poder local, y de los líderes comunitarios y políticos, de forma que sea posible identificar con quién es mejor tener contacto o trabajar según sea el caso.
- d. Diversificar la diversidad; lo diverso no es solamente los pueblos originarios o las comunidades desplazadas, sino todos los que conviven. Considerar las migraciones internas y desplazamientos de guerra y cambio climático y de cómo trabajar con esos sectores
- e. Considerar lo presupuestario de la comunicación; así como diferenciar comunicación y visibilidad, considerar la importancia de las campañas locales y comunitarias, campañas con figuras públicas, líderes o referentes.





## II. Prioridad a la comunicación como instrumento para alimentar procesos coordinados y articulados de toma de decisiones.

---

Implica la elaboración de información y mensajes que muestra, de manera sucinta y práctica los escenarios de riesgo y su implicación directa en el quehacer de las autoridades meta.

### Líneas específicas:

1. Construir la comunicación en formatos exclusivos para el tipo de tomadores de decisiones y su contexto territorial y temporal específico, no como parte de campañas o instrumentos "todo propósito"
2. Desarrollar mensajes breves, ejecutiva y con observancia de las implicaciones políticas de la información suministrada; para la determinación de contenidos clave con mensajes políticamente correctos pero que cubran aspectos humanitarios
3. Desarrollar productos de comunicación que orientan y avisan sobre como actuar y las ganancias e impacto de esta actuación en relación con los objetivos de la política pública que quieren influenciar.
4. Incorporar la comprensión adecuada de los diferentes roles y mandatos, tanto tradicionales, como administrativos, sociales y políticos. Los actores del sistema deben adoptar los términos o adaptarse a ellos.
5. Desarrollar mecanismos de comunicación, orientados a facilitar las relaciones entre los elementos del Sistema Nacional, para la construcción de sinergias y facilitar los procesos en todas las escalas y para contribuir con la sostenibilidad de los Sistemas y de su articulación.
6. Promover la construcción de tejidos de comunicación y en su continuidad al final de los financiamientos externos; fortalecer la presencia de mensajes para todas las etapas del ciclo (antes, durante y después), y para los diferentes niveles de respuesta.



7. Determinar quién transmite la información a nivel institucional, tanto interna como externamente: la persona que comunica debe poseer compromiso con el servicio público y conocimiento básico sobre lo que hace. Se debe considerar la "Confidencialidad de la información"
8. Priorizar información específica y técnica para transmitir de manera oportuna el mensaje que aporta contenido clave al tomador de decisión; entendiendo que informar es distinto de comunicar. Comunicación implica intercambio. Sobre la información recabada de los intercambios, surge la planificación y el compromiso entre partes para no doblegar esfuerzos. Capacitación, intercambio y voluntad política son elementos fundamentales, para unir los esfuerzos en una misma dirección.
9. Incorporar las estrategias de comunicación como parte de una política que trascienda más allá de ocasionales funcionarios de escritorio. Es una línea delicada en donde se debe influir, persuadir y aconsejar inteligentemente. "Pensar" en procesos que apunten a reforzar lo institucional y la coordinación, desde el seno mismo del poder.
10. Desarrollar la capacitación de funcionarios municipales en el nivel de mandos de medios, de carácter permanente, sobre la GRD, incentivando la participación de universidades para el fortalecimiento del desarrollo comunitario a través del gobierno local para la RRD, de forma que se desarrollen cursos lectivos en GRD destinados a pregrados en carreras de periodismo.
11. Promover el fortalecimiento de la comunicación entre agentes municipales y municipalidades con el fin de identificar vulnerabilidades y capacidades frente a la autogestión o empoderamiento para GRD, con el incentivo de una construcción de redes de actores relevantes para fortalecer la cimentación de una cultura preventiva.





### III. Prioridad al aprovechamiento del saber tradicional y el conocimiento desarrollado en proyectos y programas de RRD nacionales e internacionales

Esto es particularmente importante respecto a la prevención y a la resiliencia. El conocimiento y valorización de las capacidades, recursos y experiencias de las comunidades tradicionalmente expuestas al riesgo, así como el establecimiento de canales consolidados para el intercambio de experiencias entre actores directos como municipalidades, comités comunales de urgencias, organizaciones sociales de distintos tipos y comunidades afectadas, entre otros, contribuye a la legitimación de las lecciones aprendidas.

#### Líneas específicas:

1. Identificar, sistematizar y generar productos de comunicación basados en las capacidades y experiencias de comunidades que han debido enfrentar los desastres y adaptarse al riesgo, en contextos tradicionales, urbanos u otros.
2. Establecer mecanismos de seguimiento y acompañamiento de estas experiencias de forma que se logre una producción de materiales de comunicación desde la base y con códigos y estructuras de comunicación comprensibles para poblaciones similares.
3. Promover una relación horizontal directa entre comunidades, organizaciones e instituciones homologas para incrementar la efectividad de la comunicación y para generar procesos de adaptación crítica de las estrategias de prevención y resiliencia, incorporándolos en los tejidos sociales en forma más eficiente y culturalmente pertinente.
4. Realizar un diagnóstico comunicacional que evalúe si las experiencias implementadas con anterioridad han sido las adecuadas. El diagnóstico incorpora un mapeo comunitario y organizacional —donde se identifiquen canales y recursos—, la identificación de canales de comunicación de acuerdo a cada público, un análisis de la percepción del riesgo en las comunidades y cómo se comunica generalmente el riesgo
5. Conocer e incluir la cultura comunicacional institucional, realizar un diagnóstico para conocer cómo debe absorberse y preservarse esa cultura, de forma que se



identifiquen las acciones a seguir para su mejora o cambio, para el desarrollo de una metodología comunicacional, que se beneficie de los saberes institucionales.

6. Complementar con pasantías, intercambios, visitas, discusiones in situ para reflexionar sobre estrategias de prevención, resiliencia y respuesta, permitirán a los propios afectados analizar sus potenciales y carencias y buscar respuestas adaptadas a sus realidades específicas. (Es una actividad, no una estrategia.)

## IV. Prioridad a la comunicación permanente y al papel de los medios

Reducir la vulnerabilidad de la comunicación es transformarla en comunicación eficaz, en comunicación "resiliente". La comunicación de riesgos, de origen institucional oficial, precisa de mayor credibilidad y aceptación, tomando siempre en consideración que las comunidades pueden generar, o ya cuentan con, su propia comunicación de riesgos. Las estrategias de comunicación deben tener en cuenta el rol de los medios de comunicación social: son actores sustanciales en la GRD, desarrollo sostenible, cambio climático, etc.



### Líneas específicas:

**1. Establecer estrategias de comunicación en los proyectos de cooperación, evitando que se concentren en la visibilidad y la información unidireccional, y fortalecimiento su papel de insumo directo para la GDR. Estas estrategias deben tener como mínimo:**

- a. Un diagnóstico previo que caracterice las necesidades y capacidades de los diferentes públicos meta.
- b. Una definición de mensajes diferenciada que privilegia la emisión de mensajes que consideran el contexto social, cultural y territorial.
- c. Indicadores y un sistema de monitoreo que permita medir avances y evaluar el impacto real de la comunicación.
- d. Abordajes específicos para tomadores de decisiones políticos, considerando elementos de lenguaje, rentabilidad política, periodicidad y presión de opinión pública.



2. Consolidar información interna por medio de la coordinación inter-institucional para el fortalecimiento de estrategias comunicacionales existentes.

3. Establecer también un sistema permanente de formación continua para comunicadores de los medios locales, focalizado en la prevención, la resiliencia y la difusión de mensajes y experiencias horizontales. Esto constituye una actividad específica que también se inscribe en una estrategia mayor de comunicación de unos medios con otros a todos los niveles y de relación entre ellos y las instituciones públicas que brindan información oficial sobre las amenazas y los efectos de un desastre.



4. Definir estrategias de comunicación realistas para los proyectos de cooperación internacional tipo DIPECHO, evitando que se confunda con comunicación de imagen institucional o de imagen del proyecto. La estrategia debe partir del hecho que no es posible un diagnóstico previo al inicio del proyecto y establecer una orientación hacia los objetivos mismos de la acción, acompañando el proceso y no limitándose a productos específicos.

5. Establecer redes de medios que permitan la fluidez de las informaciones y su pertinencia, tanto para las actividades relacionadas con la prevención como para la respuesta ante las amenazas. Radios comunitarias, sitio web locales (como los municipales y educativos), estaciones de televisión, redes sociales y otros medios, podrían desempeñar un papel relevante a nivel local. En parte por la accesibilidad que tienen, por su difusión, porque los riesgos son específicos y porque tienen un efecto legitimados mayor que los medios nacionales que se refieren a realidades muy diversas y frecuentemente no subrayan las especificidades.

6. Elaborar mensajes radiales en idiomas locales, historias de vida y de experiencias relatadas por personas de otras localidades (experiencias y tendencias positivas), tendrán impactos mayores si la difusión de ellas utiliza canales locales.

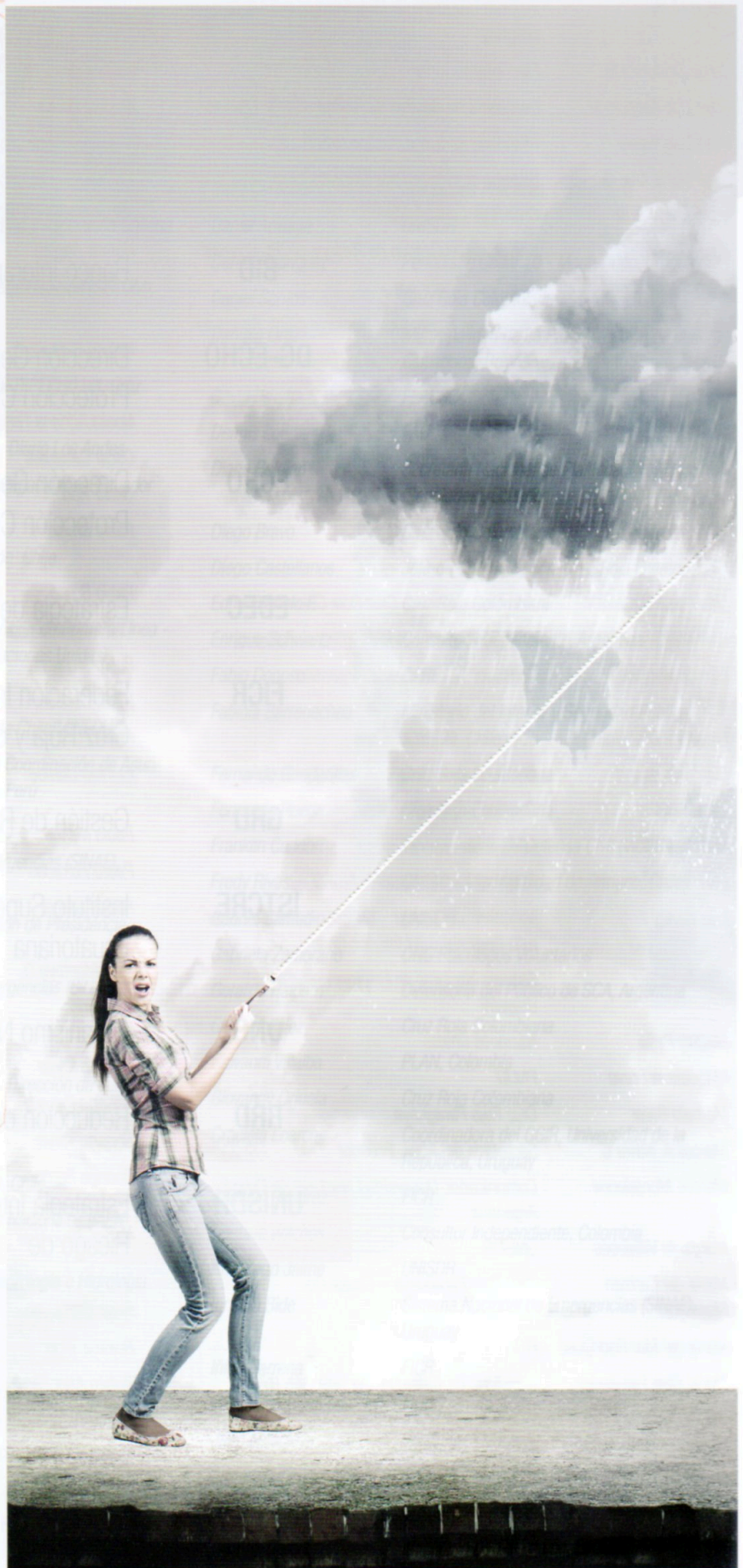
7. Generar "trazabilidad del proceso", con el establecimiento de criterios indicadores que permitan seguir el camino que toman los mensajes de forma que se pueda aproximar el impacto. La necesidad de indicadores, no sólo para



medir la efectividad de la estrategia en sí, sino para observar los criterios de comunicación que deben tener los otros objetivos, los de GRD, que sin comunicación no pueden ser exitosos.

8. Incluir una participación activa de los comunicadores institucionales en las acciones en terreno, considerándolo parte importante del equipo en la preparación, la prevención o la respuesta en una emergencia o desastre. Insistir en su formación y capacitación en la temática de GRD, para evitar deficiencias que afecten el desarrollo de su trabajo cuando traslade información a los distintos públicos. Preparar a periodistas para que acompañen a brigadistas evaluadores en terreno (recogen y generan información), de forma que se beneficien con entrenamiento en campo.

9. Posicionar a la gestión de la comunicación como un proceso no como un instrumento (en la fase de planificación). Para la retroalimentación. Incorporación de la gestión de la comunicación desde el inicio del proyecto como parte de los equipos técnicos y comunicacional. Incentivar a los medios para que coadyuven a tener impacto e indicadores.





# Acrónimos

|                |  |
|----------------|--|
| <b>BID</b>     | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| <b>DG-ECHO</b> | Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea |
| <b>ECHO</b>    | Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil                        |
| <b>EDEC</b>    | Estrategia de Comunicación   |
| <b>FICR</b>    | Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja   |
| <b>GRD</b>     | Gestión de Riesgo de Desastres   |
| <b>ISTCRE</b>  | Instituto Superior Tecnológico Cruz Roja Ecuatoriana                             |
| <b>ONG</b>     | Organismo No Gubernamental   |
| <b>RRD</b>     | Reducción del Riesgo de Desastres  |
| <b>UNISDR</b>  | Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de                         |



# Agradecimiento a todas las personas que han formado parte de este proceso

| Nombre                 | Organización  |
|------------------------|---|
| Abel Contreras         | Municipalidad de Talcahuano y Asociación Chilena de Municipalidades                   |
| Adrian Guerrero        | Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM), Ecuador                                  |
| Adriana Gómez          | Cruz Roja Colombiana  |
| Adriana González       | Comunicadora Estratégica-DIPECHO VIII, Cruz Roja Colombiana                           |
| Alejandra Vargas       | Comunicadora-periodista, Diario Los Andes   |
| Alejandro Almache B.   | Secretaría Técnica de Discapacidades, Ecuador   |
| Alejandro Gavilán      | Cruz Roja Colombiana  |
| Alejandro Lara         | Universidad de Concepción, Chile  |
| Alvaro de Vicente      | ECHO  |
| Ana Lorena Mora        | VPL – ACHNU (Proyecto Visión de Primera Línea Asociación Chilena pro Naciones Unidas) |
| Ana María de la Torre  | ECHO  |
| Ana María Ramírez      | Ministerio de Educación de Chile(MINEDUC)   |
| Ana María Rebaza       | Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Perú           |
| Ana Rosa Boyan Godoy   | Cruz Roja Boliviana   |
| Analía Camargo         | Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), Uruguay                                      |
| Andrea Batista         | Secretaría de Comunicación de Presidencia, Uruguay                                    |
| Andrés del Portillo    | Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), Uruguay                                      |
| Angela Blanco          | UNESCO  |
| Arlei Villegas         | Municipalidad de La Paz, Dirección de cultura Ciudadana, Bolivia                      |
| Arnold San Román       | Cruz Roja Española  |
| Astrid Hollander       | Oficina Regional UNESCO, Chile  |
| Beatriz Celi           | Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador                                |
| Carlos Fajardo         | Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI), Ecuador                     |
| Carlos Giraldo         | Cruz Roja Colombiana  |
| Carlos Kaiser Mansilla | ONG Inclusiva, Chile  |
| Carlos Laruta          | Sociólogo boliviano   |
| Caroline Montenegro    | Ministerio de Salud Pública (MSP), Ecuador  |
| Catherine Mella        | Caritas Chile   |
| Cecilia Menoscal       | Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), Ecuador                                       |
| César Ureña            | Cruz Roja Colombiana  |
| Daisy López            | Sistema de Emergencia Nacional (SEN), Paraguay  |

|                      |  |
|----------------------|--|
| Dalia Carbonel       | Soluciones Prácticas, Perú   |
| Daniel Arteaga       | UNISDR   |
| Daniel Rodríguez     | Periodista, Canal 10 Montevideo, Uruguay                               |
| Daniel Santos        | Cruz Roja Colombiana   |
| Daniela Ortiz        | Municipalidad de La Paz, Dirección de cultura Ciudadana, Bolivia       |
| David Piedra S       | FLACSO   |
| Dennis Latimer       | FAO  |
| Diana Baldian        | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), Ecuador |
| Diego Bravo          | Cruz Roja Colombiana   |
| Diego Castellanos    | Jefe de Comunicación, Cruz Roja Ecuatoriana                            |
| Edna Camelo F.       | Cruz Roja Colombiana   |
| Enrique Schwartz     | Consultor Independiente, Argentina                                     |
| Fabio Donoso         | CARE   |
| Fabiola Barrenechea  | Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), Chile             |
| Fernando Gandarillas | Cruz Roja Ecuatoriana  |
| Fernando Rueda       | Cruz Roja Ecuatoriana  |
| Franklin Condori     | Viceministerio de Defensa Civil (VIDECI), Bolivia                      |
| Fredy Rivas          | ONEMI Municipalidad de Temuco, Chile                                   |
| Gabriel Samudio      | UNISDR   |
| Gabriela Zamorano    | ONG Psicólogos Voluntarios   |
| Gerardo Halpern      | Defensoría del Público de SCA, Argentina                               |
| Gini González        | Cruz Roja Colombiana   |
| Giovanni Villalba    | PLAN, Colombia   |
| Giovanny Orjuela     | Cruz Roja Colombiana   |
| Graciela Loarche     | Coordinadora del GGIR, Universidad de la República, Uruguay            |
| Gustavo Ramírez      | FICR   |
| Gustavo Wilches      | Consultor Independiente, Colombia                                      |
| Humberto Jaime       | UNISDR   |
| Ignacio Bide         | Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), Uruguay                       |
| Iñigo Barrena        | FICR   |
| Inmaculada Campos    | FICR   |
| Jairo Estacio        | Consultor PNUD   |
| Javier Hernández     | Cruz Roja Chilena  |
| Jennifer Guralnick   | UNISDR   |
| Johnny García        | Ministerio de Educación, Ecuador                                       |
| Jorge Espinoza       | FUNDEPCO, Bolivia  |



|                            |   |
|----------------------------|---|
| Jorge Nusa                 | Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET), Uruguay                                  |
| Jorge Zaldumbide           | Plan Internacional  |
| Jose Luis Asencio M.       | Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), Ecuador                                       |
| José Luis Varela           | Ministerio de Salud Pública (MSP)   |
| José María Amarilla        | Sistema de Emergencia Nacional (SEN), Paraguay  |
| Juan Alvaro Ruiz           | Cruz Roja Colombiana  |
| Juan C. Corella            | Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), Ecuador                                       |
| Juan Daniel Reyes          | Cruz Roja Finlandesa  |
| Juan Lezcano Heyn          | Sistema de Emergencia Nacional (SEN), Paraguay  |
| Juan Z. Manchiola          | RENA Reporter Emergency News Agency (Argentina)                                       |
| Juanita Jaramillo          | UNGRD   |
| Juanjo Martínez Solís      | Cruz Roja Española  |
| Juvenal Medina             | Welthungerhilfe (Agro Acción Alemana), Perú   |
| Katherine Durán            | Cruz Roja Colombiana  |
| Lili Sánchez               | CENEPRED, Perú  |
| Lina Paola Díaz            | Jefe Comunicación, Cruz Roja Colombiana   |
| Livia Melgarejo            | Presencia Comunicación Integral, Paraguay   |
| Lizardo Narváez Marulanda  | Consultor Independiente, Argentina  |
| Loredana Díaz Bravo        | Gore Bio Bio/CRUBC, Chile   |
| Loreto Brossand            | ONG Inclusiva, Chile  |
| Lucía Millán               | Comunicador(a) Cruz Roja Argentina  |
| Lucy Harman                | CARE Perú   |
| Luis Carlos Manjarres      | Oficial de comunicación, UNGRD  |
| Luis Carvajal              | Ministerio del Interior - Subsecretarías de Desarrollo Regional y del Interior, Chile |
| Luis González              | Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), Uruguay                                      |
| Magaly Peña                | Naciones Unidas   |
| Magdalena Preve            | PNUD  |
| Marcelo Bater              | Cruz Roja Paraguaya   |
| Marcos A. Navia C.         | Secretaría del Agua, Ecuador  |
| Marcos Monteleone          | Comunicador, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina                                  |
| Margarita Villalobos       | UNISDR  |
| María del Carmen Mantinian | Cruz Roja Paraguaya – Chake Ou  |
| María del Mar Rodríguez    | FICR  |
| María Elisa Fernández      | Ministerio de Turismo y Deporte (MINTUR), Uruguay                                     |
| María Fernanda Naranjo     | Comunicador Social, Secretaría de Gestión de Riesgo, Ecuador                          |
| María Paz Sartori          | Semanario Búsqueda, Uruguay   |
| María Teresa Rojas E.      | FUNDEPCO, Bolivia   |
| María del Mar Rodríguez    | FICR  |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| María Verónica Bastías  | Network For Disaster Reduction (GNDR) – Red Global, Chile                   |
| Marie Manrique          | FICR  |
| Mariela Chavarriga      | USAID – OFDA, Chile   |
| Mauricio Torres Méndez  | Municipalidad de Talcahuano, Chile  |
| Michele Detomaso        | FICR  |
| Miguel Angel Gil Gil    | Cruz Roja Colombiana  |
| Natalia Segura          | Cruz Roja Colombiana  |
| Nelly Jaramillo Cepeda  | Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ecuador                          |
| Nelson Salgado C        | Cruz Roja Alemana   |
| Nívea García            | Cruz Roja Uruguaya  |
| Noelia Adriana Ferreira | Consortio Chaco Rapé, Paraguay  |
| Oscar Cifuentes         | Universidad de Concepción, Chile  |
| Oscar Robles            | PLAN-UNICEF   |
| Pablo Brugnoli          | Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), Uruguay                            |
| Pablo Bruno             | Cruz Roja Argentina   |
| Pablo Marambio          | PNUD  |
| Pablo Torrealba         | ECHO  |
| Paola Cortés            | Cruz Roja Colombiana  |
| Paola Pozo              | Ministerio de Educación, Ecuador  |
| Patricio Cumbe          | Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Ecuador                    |
| Paula Mosca             | Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Uruguay                            |
| Pedro Ferradas          | Soluciones Prácticas, Perú  |
| Rafael García           | Municipalidad de Toltén, IX Región de la Araucanía, Chile                   |
| Raúl Montoya O.         | Ministerio de Salud (MINSAL), Chile   |
| Raúl Ortiz              | Sistema Nacional de Información para la Gestión de Riesgos (SNIGR), Ecuador |
| Ricardo Pérez           | CEPAL   |
| Roberto Palomo          | FICR  |
| Roberto Yáñez           | Jefe de Comunicación Cruz Roja Chilena                                      |
| Rodrigo Pareja          | Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)                            |
| Roger Zambrano          | Cruz Roja Ecuatoriana   |
| Rosa Barrera Muñoz      | Cruz Roja Chilena   |
| Rosa Marta Lobo         | Cruz Roja Ecuatoriana   |
| Roxana Trigo            | Cruz Roja Colombiana  |
| Rubén Ariel Ferragut    | Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Uruguay  |
| Rubén Sandoval          | Municipalidad de Talcahuano, Chile  |
| Samuel E. Lancheros     | UNGRD   |
| Sandra Dene             | Cruz Roja Uruguaya  |
| Santiago Donday         | ISTCRE – Instituto Superior Tecnológico Cruz Roja Ecuatoriana               |



|                           |   |
|---------------------------|---|
| <i>Sebastián Bidegain</i> | <i>Cruz Roja Uruguay</i>                                |
| <i>Serrana Rubini</i>     | <i>Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Uruguay</i> |
| <i>Silvana Faillace</i>   | <i>Cruz Roja Colombiana</i>                             |
| <i>Silvia Crespo</i>      | <i>Cruz Roja Española</i>                               |
| <i>Solanyi Pachón</i>     | <i>ECOPETROL, Colombia</i>                              |
| <i>Soledad Espasandín</i> | <i>Obras Sanitarias del Estado (OSE), Uruguay</i>       |
| <i>Soledad Guayasamín</i> | <i>RHP-UNETE, Ecuador</i>                               |
| <i>Soledad Rodríguez</i>  | <i>Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), Uruguay</i> |
| <i>Susana Fuentes</i>     | <i>PRECORP LTDA, Chile</i>                              |
| <i>Verónica Córdova</i>   | <i>Imagen Propia – Productora, Bolivia</i>              |
| <i>William Parra</i>      | <i>Oxfam, Paraguay</i>                                  |
| <i>Xavier Muenala</i>     | <i>ECHO</i>   |
| <i>Yilliam Durán</i>      | <i>Cruz Roja Colombiana</i>                             |





Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil