

IV. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SUS FUNCIONES DE INFORMACION PUBLICA

1. Organizaciones voluntarias de socorro

Las grandes congregaciones internacionales de servicios de voluntarios son conocidas: Caritas Internationalis (Confederación Internacional Católica de Caridad); Servicios Católicos de Socorro; Unión Internacional de Protección a la Infancia; Liga de Sociedades de la Cruz Roja; Federación Luterana Mundial; Oxfam; y Consejo Mundial de Iglesias. Muchos otros órganos menores trabajan en las mismas esferas.

Esas organizaciones, conocidas por "organizaciones no gubernamentales" en la terminología de las Naciones Unidas, u "organismos voluntarios", participan a menudo intensamente en el socorro y la rehabilitación en casos de desastre. La más importante es un movimiento compuesto por muchas organizaciones: el Comité Internacional de la Cruz Roja, que es la organización original, y las 125 sociedades nacionales de todo el mundo que forman la Liga de Sociedades de la Cruz Roja* y financian la labor de la secretaría de la Liga.

La Cruz Roja funciona como organización doble. Por una parte, es un órgano internacional, con personal profesional capaz de proporcionar conocimientos especializados y materiales, y de cooperar con los gobiernos nacionales y con los organismos de las Naciones Unidas y, por otra, es una organización nacional, con personal en su mayoría voluntario en el plano local (aunque los directores locales y el personal de las oficinas de zona son profesionales).

Todas las organizaciones intentan lograr una buena imagen pública, especialmente las organizaciones no gubernamentales que dependen de los fondos y la buena voluntad del público. El manual de socorro para casos de desastre de la Cruz Roja dice que todos los comunicados de información deben ser aprobados por la persona competente del centro nacional de control del socorro para casos de desastre. Sin embargo, esa misma persona se encarga también

* El nombre completo es Liga de Sociedades de la Cruz Roja, la Media Luna Roja y el León y el Sol Rojos.

de los comunicados de información de las organizaciones nacionales y puede estar cooperando con los funcionarios de información pública de organizaciones bilaterales y multilaterales, y con los periodistas extranjeros. A menos que todos esos órganos actúen con responsabilidad y moderación, se producirán inevitablemente conflictos.

La Cruz Roja presta atención considerable a la organización de servicios efectivos de comunicación e información públicas en el plano nacional. Se encarece a las sociedades nacionales que establezcan buenas relaciones de trabajo con los medios de comunicación y determinen las formas más eficaces de transmitir las noticias al público: medios de comunicación, camiones dotados de altavoces o sistemas de amplificación sonora, carteles, comunicaciones personales o por medio de los dirigentes de las comunidades. Los comunicados de noticias pueden incluir información detallada sobre víctimas, zonas afectadas, daños en los bienes y efectos en la economía, así como sobre los servicios de la Cruz Roja.

Otros servicios de información pública, según el manual de la Cruz Roja, incluirían la mitigación de los temores de los afectados por el desastre. Los rumores o las informaciones erróneas deben ser públicamente desmentidos, en tanto que la información correcta debe confirmarse y divulgarse. Deben obtenerse fotografías, películas y cintas de radio para hacer posibles llamamientos internacionales, y debe prestarse particular atención al personal de la prensa, la radio y la televisión extranjeras, por su influencia en la obtención de fondos de asistencia de socorro.

2. Medios de comunicación del sector privado

La radio ha sido adoptada por la mayoría de los gobiernos como la forma más rápida y fácil de informar a gran número de personas sobre desastres inminentes, y decirles lo que deben hacer. A los gobiernos les gusta disponer de un medio que pueden poseer o, al menos, controlar y que ofrece una forma ideal de comunicar los mensajes al público.

En los países en que las emisoras de radio y televisión no son (o no son todas) de propiedad estatal, distintos grados de coacción e intervención y el

propio interés se han traducido en la utilización de esas emisoras para difundir programas gubernamentales de información pública. Por ejemplo, el sistema de difusión de emergencia del Canadá podría llegar al 98,6 de la población utilizando 900 emisoras de radio y televisión. En algunos países se dispone de tecnología que ha permitido estudiar la posibilidad de prescindir de los medios de comunicación de masas, como el sistema DIDS de los Estados Unidos.

Existen, desde luego, toda clase de medios de comunicación que podrían emplearse con fines de alarma pública, desde los periódicos de gran circulación hasta el tam-tam, pero en su mayoría son demasiado complicados, de alcance demasiado limitado o demasiado lentos para ser de gran utilidad cuando se trata de alertar a las masas. Sin embargo, los chinos han hecho un medio efectivo de comunicación de masas del cartel de la comunidad rápidamente ejecutado. Otro ejemplo es el cartel de información para avisar de ciclones tropicales utilizado en la India (Figura 2).

Todo el conjunto de medios de comunicación puede utilizarse para fines más generales de información o educación públicas. La India, por ejemplo, cuenta con un gran periódico multilingüe y con una prensa periódica de más de 800 publicaciones, contando sólo los diarios, casi todos ellos de propiedad privada de empresas industriales, comerciales o políticas. Un programa de educación pública que considere la prevención y mitigación de desastres como etapa del desarrollo nacional podría utilizar con éxito esa clase de medios de comunicación.

La información fiable sobre las relaciones existentes entre las emisoras de radio y el público a que sirven, en casos de desastre, se limita en gran parte, por desgracia, a estudios realizados en la América septentrional. La mayoría de esos estudios se han ocupado de las emisoras privadas pero, la mayoría de las veces, sus resultados son compatibles con otras clases de propiedad. Hubieran podido resumirse también en la sección anterior, relativa a los servicios de difusión gubernamentales.

Después de estudiar las prácticas operacionales de 72 emisoras de radio y de televisión durante varias clases de desastres, se vio que los informes sobre desastres eran verificados de forma más rigurosa que las noticias normales

TODOS LOS AÑOS, EN MAYO, OCTUBRE Y
NOVIEMBRE, LLEGAN CICLONES CON
VIENTOS VIOLENTOS Y GRANDES MAREAS
QUE PRODUCEN GRAN MORTANDAD Y
DESTRUCCIÓN ES IMPOSIBLE IMPEDIR LOS
CICLONES, PERO SE PUEDEN SALVAR VIDAS
SI SE HACE CASO DE LAS ADVERTENCIAS
PARA CASO DE CICLÓN:

1. ESCUCHAR REGULARMENTE LOS
PRONÓSTICOS DEL TIEMPO EN LA RADIO
2. INFORMAR A TODO EL MUNDO CUANDO
SE OYE QUE HAY ALARMA DE CICLÓN
NO DIFUNDIR RUMORES

ATENCIÓN A LOS CICLONES

LOS CICLONES LLEGAN Y
PASAN. SALVEMOS LO QUE
SE PUEDE SALVAR Y NO SE
PERDERAN VIDAS.

3. TRASLADARSE A EDIFICIOS RESISTENTES,
SITIOS ALTOS O LUGARES DEL INTERIOR
LEJOS DE LA COSTA
4. TRASLADAR EL GANADO
5. COSECHAR LAS PLANTAS QUE ESTÉN
LISTAS Y ALMACENARLAS EN SITIOS ALTOS
6. ELIMINAR LOS DESECHOS Y LOS OBJETOS
SUELTOS QUE ESTÉN FUERA PARA QUE NO
SE ECHEN A VOLAR CON EL VIENTO Y
MATEN A ALGUIEN

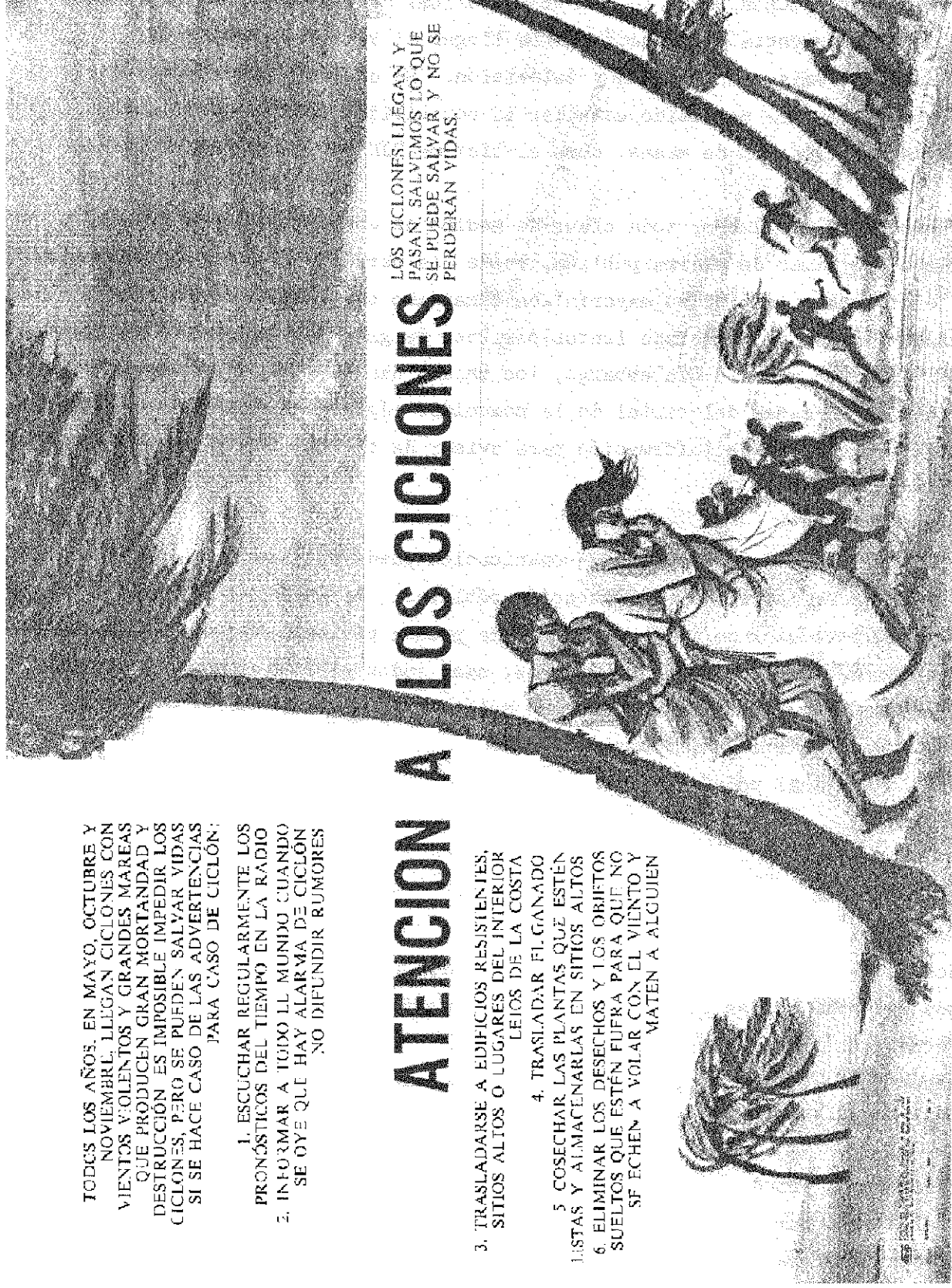


Figura 2. Ejemplo de cartel de alarma de ciclón utilizado en la India.

y que algunas informaciones no se difundían para no perturbar indebidamente al público radioyente y televidente^{35/}. El estudio indica que retener información es un error, puede producir rumores y puede exponer al público a peligros que, de otro modo, hubieran podido evitarse.

Se han sugerido varios códigos de actuación para las emisoras de difusión, en especial el publicado por la National Association of Broadcasters (NAB) de los Estados Unidos. Sin embargo, un estudio señala que se han producido pocos cambios en las políticas de las emisoras como consecuencia de esos códigos, y que el personal se muestra más bien contrario a que se sugiera cualquier procedimiento para la transmisión de noticias. Un estudio ulterior de la NAB reveló que las emisoras que tenían experiencia en la utilización de información sobre desastres eran las de actuación más satisfactoria; que los anuncios de las emisoras solían ser un tanto ambiguos, para no alarmar a la población (aunque los oyentes enterpretaban normalmente la ambigüedad de la forma más optimista); y que los oyentes deseaban una información detallada, pero podían ofrecer también información, ayuda y orientación cuando telefoneaban^{36/}.

El estudio incluye sugerencias sobre la forma en que las emisoras pueden servir mejor a las comunidades: subrayando ante el gobierno local la necesidad de un plan adecuado para casos de desastre y de servicios de aviso, a fin de garantizar predicciones exactas y detalladas; y asegurándose de que la información dada por la emisora sobre el desastre es objetiva y exacta. Entre las sugerencias para las estaciones emisoras mismas se encontraban las siguientes: una fuente de energía auxiliar para poder seguir transmitiendo; un sistema de

^{35/} Kuceneman, Rodney y Wright, Joseph, How the News Media Views its Audience: Station Policies in Civil Disturbances and Natural Disasters, Preliminary paper No. 17, Disaster Research Center, The Ohio State University, Columbus, Ohio, EE.UU., 1975.

^{36/} Quarantelli, E.L., "Changes in Ohio Radio Station Policies and Operations in Reporting Local Civil Disturbances", Journal of Broadcasting, págs. 644 a 651, XV, No. 3, verano de 1971. Harless, James y Rarick, Galen, "The Radio Station and the Natural Disaster", documento presentado en la reunión de agosto de 1975 de la Association for Education in Journalism.

comprobación de las llamadas telefónicas de petición de ayuda; una comunicación telefónica sin obstáculos con las autoridades locales; un plan escrito para casos de desastre, para la propia emisora; y la investigación con posterioridad al desastre de la idoneidad de la respuesta gubernamental y de los diversos programas de socorro.

En uno de los estudio más interesantes se investigó la forma de realizar la "criba" (cómo se seleccionaban las noticias para su difusión y los criterios de selección) en las emisoras de radio durante los desastres y se observó que el proceso normal de selección de la corriente de informaciones se invertía. En condiciones normales, hay demasiadas noticias y tiene que hacerse una selección crítica de las que merecen ser transmitidas, pero en los casos de desastre no hay noticias suficientes para llenar el tiempo de radiodifusión. Normalmente, las noticias son elaboradas por los editores en sus despachos, pero durante los desastres se elaboran por el público que solicita información o que telefona para comunicar noticias importantes. Normalmente, los reporteros obtienen sus noticias de la comunidad por teléfono; durante un desastre, los teléfonos están plenamente ocupados y los reporteros tienen que reunir las noticias a pie, mientras los extraños telefonan. De ordinario, los editores comprueban las noticias y se muestran reacios a cambiarlas o corregirlas; durante un desastre, la comprobación es realizada por los radioyentes o televidentes, y los editores rectifican de buena gana las informaciones equivocadas. De hecho, la "criba" propia de las épocas anteriores a un desastre se sustituye por una "apertura" como consecuencia del desastre.

El enorme incremento de las llamadas del público aparece documentado en un estudio de la tempestad de nieve que azotó en 1971 la ciudad de Londres, situada en la zona centromeridional del Canadá. En dos días, una emisora local de radio recibió 25.000 llamadas, es decir, una tasa de 9 por minuto. La programación normal fue alterada casi totalmente para adaptarla a las necesidades de información de los oyentes. La emisora de radio atendió a dos grandes categorías de necesidades: información objetiva sobre los efectos del desastre en la comunidad, y apoyo emocional al público general, normalmente en forma de mensajes tranquilizadores de autoridades de educación, servicios municipales, empresas locales y hospitales.

En un interesante cuadro de ese estudio se comparan los dos enfoques de programación adoptados por la emisora de radio: un programa de emergencia que se ocupaba del desastre desde el punto de vista oficial, con inclusión de emisoras de información pública, y un programa de "línea directa" que se ocupaba del desastre desde el punto de vista del público, abriendo la emisora a las llamadas telefónicas individuales.

Tipo de transmisión	Destinatario previsto	Funcionamiento de emergencia % del tiempo de programación	Línea directa %
General, de un solo sentido	Público general	65.1	55.5
Específica, de un solo sentido	Personas concretas	7.6	0.8
	Grupos concretos	2.1	1.0
De dos sentido	Respuesta llamadas anteriores	1.8	39.0
	Preguntas al locutor	23.3	3.8
Total		100.0	100.0

Nota: General, de un solo sentido: el mensaje se transmite al público general

Específica, de un solo sentido: el mensaje se destina a una persona concreta o a un grupo especial concreto de personas (por ejemplo, los médicos de un hospital)

De dos sentidos: la información se obtiene del público mediante la radio. Las personas responden a otras que han llamado antes (transmisión demorada, de dos sentidos) o dialogan directamente con el locutor.

La transmisión de dos sentidos en "línea directa" significa que los oyentes responden en directo a llamadas anteriores de otros oyentes, o incluso dialogan entre sí directamente. Esto equivale a utilizar la radio como un sistema público de teléfonos. Es de observar que el 39% del tiempo de "línea directa" se utilizó

de esta forma, en comparación con menos de un 2% durante la programación de emergencia.

El locutor ocupa una posición importante durante la emisión de "línea directa" y parece desempeñar un papel tranquilizador para el público, combinando la autoridad informativa con una especie de "simpatía". El 23% de las llamadas recibidas durante el programa de emergencia se dirigen a ese locutor, en comparación de menos del 4% en la emisión de "línea directa", cuando los oyentes dialogan entre sí.

Un estudio ulterior que describía los efectos de la tormenta de 1976 en una zona próxima del Canadá reforzó la idea de que la programación de radio de "línea directa" desempeña una doble función, muy útil, de informar y tranquilizar al público (proceso en que el propio público participa).

Los medios de comunicación de masas se utilizan para transmitir alertas, instrucciones y avisos oficiales durante los desastres. También pueden hacer más, como de hecho hacen, proporcionando al público general información detallada sobre su comunidad en crisis, y permitiéndole participar en la mecánica de la radiodifusión.

Esto no quiere decir que los medios de comunicación de masas desempeñen siempre una tarea útil y exacta. No hay que decir que esos medios tienen tendencia a presentar las noticias más rápida que exactamente, ni que los primeros boletines de noticias, basados en informaciones fragmentarias y suposiciones, son casi siempre inexactos. Un estudio observa que el deseo de los medios de comunicación de dar interés dramático a sus informaciones y de ofrecer detalles concretos en lugar de generalizaciones vagas puede producir deformaciones; que las inexactitudes contenidas en los reportajes, en épocas de crisis, se destacan a menudo mediante el empleo de titulares, y que las llamadas recibidas de los medios de comunicación exteriores generalmente perturban las comunicaciones entre los funcionarios locales.

Se sugiere que, en el período anterior a los desastres, los medios de comunicación adviertan al público de los posibles peligros y de lo que debe hacer si se producen, y se aseguren de que el público sabe cómo se difundirán

las alertas (exhortando en caso necesario a los funcionarios locales, para que las decisiones se tomen con antelación suficiente). Durante el período de alerta, los medios de comunicación deben difundir continuamente instrucciones exactas sobre la naturaleza del peligro y lo que puede hacer la población para protegerse. En el período inmediatamente posterior al desastre, los medios deben abstenerse de dar noticias cuya exactitud se desconoce. Los medios de comunicación suponen que los funcionarios locales podrán proporcionarles una evaluación rápida y exacta de los daños, pero esto no siempre es cierto. Quizá tengan que contentarse con vagas generalizaciones.

El período posterior a la producción del desastre plantea otro problema: el de un número muy elevado de personas de los medios de comunicación que intentan obtener la misma información de los mismos funcionarios. Los organismos de coordinación deben disponer de un sistema de comunicación en funcionamiento y de un portavoz para atender esas solicitudes, y es posible que los medios de comunicación tengan que agrupar sus preguntas para que el sistema pueda funcionar.

Durante el período de recuperación, los medios de comunicación deben tener presentes tres tareas: repetir continuamente información sobre los servicios de socorro y rehabilitación, para las personas que puedan haber quedado aisladas durante el período anterior; informar sobre las zonas no afectadas, así como sobre las afectadas, lo que reducirá considerablemente las solicitudes de información del exterior; e intentar contrarrestar los rumores que circulen en la comunidad como consecuencia de informaciones falsas o insuficientes.

V. TEORIA Y PRACTICA DE LA INFORMACION PUBLICA

1. ¿Qué es la información pública?

La información pública se define normalmente por lo que hace y no por lo que es. Las Naciones Unidas, por ejemplo, dicen que

"las actividades del departamento de información pública deben organizarse y dirigirse de forma que fomenten ... todos los pueblos del mundo una mayor comprensión de la labor y los fines de las Naciones Unidas".

Información pública no equivale a relaciones públicas, publicidad, agencias de noticias, asuntos públicos, publicidad comercial o propaganda, aunque pueda compartir algunas de sus cualidades. La información pública intenta establecer comprensión y buena voluntad entre la organización que desempeña la función de información pública y el público general. La definición que da de sí mismo el British Institute of Public Relations describe esa información como

"un esfuerzo deliberado, planificado y sostenido por establecer y mantener la comprensión mutua entre una organización y su público".

La información pública se desarrolla en departamentos de diversos gobiernos nacionales que crearon funcionarios de información pública para comunicar al público la labor realizada por esos departamentos. Los funcionarios de información pública representan casi siempre a organizaciones gubernamentales o de propiedad pública. (Las sociedades privadas tienen personal de relaciones públicas).

La tarea de los funcionarios de información pública es informar al público y responder a la demanda clara y creciente de éste de información sobre el gobierno y sobre la forma en que ese gobierno afecta.

" En una sociedad democrática no hay principio más importante que el derecho del pueblo a estar informado

sobre su gobierno. El papel de la prensa y de la comunicación en el proceso de gobierno ha sido importante desde los primeros tiempos".^{37/}

Una de las formas más seguras de mitigar las consecuencias de un violento fenómeno natural, evitando quizá el desastre mismo, es proporcionar información antes del acontecimiento, durante el acontecimiento y después del acontecimiento. Adoptar esas medidas significa preparar y ejecutar una campaña de información pública en combinación con un programa de educación pública orientado a prevenir o mitigar los desastres. La información pública sobre desastres no es sólo tarea de los funcionarios gubernamentales de información pública, sino que incluye también toda la información destinada a públicos generales y especializados.

En el capítulo III se describen brevemente las funciones de información pública de diversos departamentos gubernamentales, a cargo de científicos, personal técnico, administradores y personal de las fuerzas armadas, que desempeñan un papel de información pública como parte de sus obligaciones relacionadas con los desastres. Lo mismo puede decirse de los funcionarios de servicios públicos de otros niveles del gobierno, como policías, bomberos y otros funcionarios municipales. A veces, esas funciones son realizadas por funcionarios gubernamentales de información, personal de difusión o personal gubernamental utilizado temporalmente, que desempeñan esa única misión durante el período de crisis y después de él. La información pública está a cargo a menudo de profesionales que trabajan para organizaciones voluntarias y, en los casos de emergencia, de otros trabajadores no gubernamentales, como operadores de radio, locutores y voluntarios no remunerados que trabajan para grupos de la comunidad, como se explica en el capítulo IV. La labor de educación pública a largo plazo puede confiarse a maestros, funcionarios de extensión, asistentes sociales, periodistas o técnicos audiovisuales.

Los funcionarios gubernamentales de información pública han recibido normalmente formación como periodistas en otras profesiones relacionadas con la

^{37/}

Lee, John (recop.), Diplomatic Persuaders: New Role of the Mass Media in International Relations, John Wiley and Sons, Nueva York, EE.UU., 1968.

comunicación. A menudo han trabajado en los medios de comunicación de masas antes de ser contratados por el gobierno. Han asimilado una capacitación profesional pero, con frecuencia, carecen de conocimientos de sociología. No existe una teoría de la información pública, y sus conceptos se extraen de la antropología, la psicología, la sociología, las ciencias políticas, la administración pública y otras disciplinas. No hay ningún texto básico de información pública y la mayoría de los funcionarios gubernamentales de información tienen que utilizar un manual de departamento o responder en cada caso de su actuación ante sus jefes políticos y de la administración pública.

Sin embargo, los funcionarios de información pública están a menudo agregados a las más altas oficinas del gobierno y, con frecuencia, forman parte de comités de planificación de políticas. En el último decenio han aparecido en los países en desarrollo muchas escuelas de periodismo y departamentos de comunicación, dando origen a reuniones de trabajo, seminarios y conferencias sobre corrientes de información o comunicación orientada al desarrollo. Uno de los resultados ha sido el mejoramiento de la imagen del funcionario de información pública y de la labor de información pública en general.

2. Difusión de alertas

El público general es quien sufre los daños en los bienes y las pérdidas de vidas durante los desastres. Tiene derecho a ser informado de lo que puede ocurrirle y de lo que cabe hacer para evitarlo. Debe enseñársele a reconocer las señales de alerta. Debe disponer de información suficiente para que pueda tomar las precauciones necesarias. Sin embargo, como se observaba en el documento de antecedentes preparado por la UNDRO para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrado en 1976:

"El público está en gran parte mal informado hasta de las medidas básicas necesarias para una preparación adecuada, y a menudo no conoce las medidas de prevención más rudimentarias. Con excesiva frecuencia existe una concepción fatalista de las calamidades naturales, adquirida a veces después de siglos de padecer tales fenómenos ... Muchos gobiernos no han aceptado tampoco la responsabilidad de iniciar medidas apropiadas

y de fomentar una conciencia nacional de la prevención de desastres y un interés activo en esa prevención".

Una buena definición de alerta es "la transmisión a personas, grupos o poblaciones de determinados mensajes que les proporcionen información sobre: 1) la existencia de un peligro, y 2) lo que puede hacerse para prevenir, evitar o minimizar ese peligro".

La alerta puede dividirse en las siguientes etapas:

- 1) Detección y medición o estimación de los cambios del medio ambiente que pueden traducirse en un peligro de una clase u otra;
- 2) Cotejo y evaluación de la información recibida sobre cambios ambientales;
- 3) Decisiones sobre quién debe ser alertado, contra qué peligro y de qué forma;
- 4) Transmisión del mensaje o de los mensajes de alerta a aquellos a quienes se ha decidido alertar;
- 5) Interpretación del mensaje de alerta por los destinatarios y adopción de medidas por éstos;
- 6) Información de retorno a quienes emiten los comunicados de alerta, sobre interpretación y las medidas adoptadas por los destinatarios;
- 7) Nuevas alertas, si son posibles y convenientes, corregidas teniendo en cuenta las respuestas a los primeros mensajes^{38/}.

Se han sugerido cuatro componentes esenciales de las alertas:

- 1) Deben ser asequibles, es decir, deben difundirse por muchos cauces a fin de que todo el mundo tenga acceso a ellas.

^{38/}Williams, Harry B. Jr., op.cit.

- 2) Deben ser inmediatas (toda demora puede interpretarse en el sentido de que el peligro no es real o inminente).
- 3) Deben ser coherentes (no debe haber ambigüedades en un mismo mensaje y éste debe contradecir otros mensajes).
- 4) Deben ser oficiales, es decir, las personas creerán más fácilmente los mensajes de alerta si proceden de fuentes que son normalmente aceptadas o fiables^{39/}.

Por su contenido y su forma los mensajes de alerta deben presentar las siguientes características:

- 1) Deben ser concretos, es decir, deben dar una información local concreta sobre la amenaza que no permita a los oyentes olvidarla fácilmente. Las sirenas, por ejemplo, no son un medio concreto, y fácilmente se supone que se trata de algo distinto o no muy importante.
- 2) Deben ser apremiantes (deben hacer que las personas se pongan en movimiento, sin dejar que, buscando una explicación racional, rechacen la alerta).
- 3) Deben expresar las consecuencias de no atender la alarma (posiblemente, con toda clase de detalles), de forma que no se pueda hacer caso omiso de ellos con indiferencia.
- 4) Deben prestar atención al modo de formular la probabilidad del acontecimiento, porque las personas suelen prestar escasa atención a lo que se califica de "probable". Debe recordarse que una alerta no es suficiente, que las alertas deben ser continuas, y que las personas necesitan también otras alertas ulteriores para estar informadas de lo que ocurre y, en caso necesario, desplazarse en otra dirección.

^{39/}Worth, Marti y McLuckie, Benjamin, Get to High Ground: the Warning Process in the Colorado Floods, junio de 1965, Historical Series No. 3, Disaster Research Center, The Ohio State University, Columbus, Ohio, EE.UU. 1977.