

PROCIV.  
363.106  
93 no

INV ONE 0300



REPÚBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR  
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA  
**BIBLIOTECA**  
CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACION  
PROTECCION CIVIL

1293



# ROL DE LA COMUNICACIÓN EN LA GESTIÓN DE DESASTRE

REPÚBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA  
DEPARTAMENTO COORDINACION Y DIFUSION



**"Por un Chile Más Seguro en el Siglo XXI"**  
Oficina Nacional de Emergencia Ministerio del Interior - Chile

JUNIO 1995

Rol de la Comunicación en la Gestión de Desastres

REPÚBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR  
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA

**BIBLIOTECA**

CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACION  
PROTECCION CIVIL

## CHILE

Chile, situado en el extremo suroeste del continente americano, presenta una extensión, clima y geografía, que han marcado sus actividades económicas, su modo de vida, su cultura y una especial templanza en sus casi 12.000.000 de habitantes.

Largo y angosto, con una superficie total de 2.006.626 Km<sup>2</sup> - incluidas las islas del Pacífico y la Antártica chilena - el país está dividido en 13 regiones administradas por Intendencias, las que a su vez están conformadas por gobernaciones que administran las provincias, las que, por su parte, agrupan a las comunas, a cargo de las municipalidades, que constituyen, estas últimas, la instancia político-administrativa más cercana a la comunidad.

Por estar dentro del «Cordón de Fuego» del Pacífico, donde convergen las placas de Nazca y Sudamericana, hacen de Chile una de las zonas de mayor actividad sísmica y volcánica del planeta. Debido a su situación geológica, el segmento andino comprendido entre las ciudades de Santiago y Puerto Montt, concentra más de 50 volcanes que han tenido erupciones históricas. Por contar, precisamente, con una alta cordillera desde donde bajan numerosos ríos de considerable caudal, es propenso a inundaciones, aludes y aluviones. Sus extensas costas no lo han mantenido al margen de tsunamis.

La capacidad de los chilenos para SOBREPONERSE a los innumerables eventos destructivos que han afectado a la nación durante toda su historia, progresivamente se ha ido conformando también en ellos una conciencia sobre la necesidad de ANTEPONERSE a esta realidad, que ha marcado su idiosincrasia, como igualmente sus posibilidades de desarrollo.

### LA RUTA ESCOGIDA

Producto de las duras lecciones recibidas por los desastres - **entre ellos los terremotos de Mayo de 1960 en el sur del país, en los que murieron 1.600 personas, 4.350 resultaron heridas y hubo pérdidas por sobre el 50 % del monto del presupuesto nacional de aquel año** - Chile eligió una vía que privilegiara paulatinamente las

acciones de mitigación, para tratar de adelantarse a los eventos destructivos, y en lo posible, evitarlos o reducir su impacto.

Las actividades educativas y la profesionalización de la administración de esas crisis, también forman parte de ese camino, lo cual se concreta a partir de las últimas décadas.

En Marzo de 1965, se forma de hecho, una Oficina Estatal de Emergencia. **En 1970, el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional, aprueban el primer Plan Nacional de Emergencia y determinan que el Ministerio del Interior organice la Oficina de Emergencia.**

**El 22 de Marzo de 1974, por Decreto Ley N° 369, se crea la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior - ONEMI - pasando a ser el Servicio Técnico del Estado, especializado en protección civil.**

### **Misión y Estructura**

ONEMI tiene por misión general, la **COORDINACION NACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERSECTORIAL DE TODAS LAS ACCIONES DE PREVENCION, MITIGACION, PREPARACION Y RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS Y DESASTRES.**

A partir de la creación de ONEMI, en Chile se ha ido conformando un **Sistema Nacional de Protección Civil**, cuyos objetivos son preservar la vida de las personas, sus bienes y el medio ambiente, con acciones antes, durante y después de un desastre. La columna vertebral de este Sistema radica, entonces, en el Ministerio del Interior y sus servicios y empresas dependientes, como igualmente en el sector privado, incluyendo a las entidades voluntarias. Su acción se desarrolla a nivel comunal, provincial, regional y nacional, en cuyas áreas jurisdiccionales todos mantienen su identidad y tienen libertad para adecuar su organización, a fin de lograr máxima eficiencia y eficacia.

Así, siempre que un evento catastrófico altera la normalidad, se emplean en primera instancia todos los recursos que estén disponibles a nivel de la(s) comuna(s) afectada(s) y enseguida, si la magnitud

del siniestro sobrepasa las capacidades locales, se moviliza sucesiva y escalonadamente la ayuda adicional que sea necesaria desde el nivel inmediatamente superior si el hecho lo amerita.

Para un racional ordenamiento y empleo de los medios, se aplican los principios básicos de «**ayuda mutua**» y «**empleo escalonado de recursos**», sustentados ambos en una ejercitada y probada **Planificación**.

## **HACIA LA DIMENSION SOCIAL**

El analizar, investigar y proponer políticas, estrategias, planes y actividades concretas de Prevención y Mitigación efectivamente direccionadas hacia las personas, debe indefectiblemente tener su punto de partida en un examen de la dimensión psicológica del ser humano.

En términos generales, se puede señalar que las características de personalidad de una determinada población, influyen en la percepción del peligro y en la respuesta al mismo. Los individuos seleccionan, organizan e interpretan en forma subjetiva la información respecto del evento natural y, en lugar de confiar o basar su acción en la información objetiva entregada por los organismos competentes, generan conclusiones que para ellos tienen sentido, pero que no son necesariamente congruentes con las verdaderas características del evento.

Examinando simplícidamente las fases y elementos esenciales del proceso perceptivo y del comportamiento humano, se evidencia como punto de partida al mundo real, concebido como una fuente de información. Esta información penetra en el individuo y es procesada, filtrada y seleccionada en función de las experiencias cognitivas, sentidos y sistemas de valores. Como resultado de este procesamiento, los individuos logran una imagen que puede sufrir un ajuste en relación al mundo real. Luego de producido el ajuste, el individuo decide su comportamiento.

Las personas buscan reducir los niveles de incertidumbre, de tal forma, que sus vidas se conviertan en algo más predecible y manejable. Algunas adoptan mecanismos represivos de defensa, tales como

negar las verdaderas características del evento natural o su recurrencia. Otras, prefieren asignar una recurrencia cíclica a los eventos, lo cual, además de introducir un elemento de orden, significa incrementar el sentido de seguridad personal, en caso que el intervalo percibido de recurrencia contemple un período más largo que sus expectativas de vida.

El problema así planteado por los autores Paul Simpson-Housley, del Departamento de Geografía de la Universidad canadiense de York y Patricio Larraín, del Instituto de Geografía de la P. Universidad Católica de Chile, lleva a concluir que las interpretaciones de los fenómenos naturales pueden aparecer como satisfactorias para los individuos. Sin embargo, en la práctica constituyen un obstáculo para la implementación de acciones preventivas realistas y eficaces, percibidas como incongruentes con respecto a las expectativas subjetivas aludidas.

Los mismos autores indicados, señalan que la dimensión psicológica ha recibido poca atención en la elaboración de estrategias mundiales de prevención y que la participación ciudadana es reducida en los procesos de toma de decisiones en los países en vía de desarrollo.

## EL DESAFIO DE CHILE

Chile está actualmente empeñado en un proceso de Modernización de la Gestión Pública, orientado por una concepción del Estado como instrumento al servicio de las **personas**. Los principios que enmarcan esta política se pueden sintetizar expresando que **la eficacia y eficiencia de la gestión pública son en definitiva, valores instrumentales. No valen por sí mismos, sino en virtud de objetivos y metas sustantivos que inciden directamente en la CALIDAD DE VIDA DE LA GENTE.**

Enraizada en esta concepción, la actual **Política de Prevención y Mitigación de Desastres** que el Gobierno de Chile está implementando en todo el país a través de su Oficina Nacional de Emergencia, considera como elemento fundamental, la **Participación e Integración Comunitaria** en la Planificación Local de Preparación ante Emergencias y Desastres.

Esta Política de Prevención y Mitigación considera como Estrategia esencial, la generación de un **Proceso de Movilización Social**, que tiene como elementos macro:

1. Creación de un Clima Político y Social que sustente un cambio de Cultura Nacional, abordando aspectos de Legislación, Costumbres, Educación Formal, Hábitos de Vida, Etica Profesional, etc.
2. Movilización de Redes y Agrupaciones Comunitarias y Sociales, para involucrar directamente a las personas.
3. Estrategias locales según las situaciones específicas de acuerdo a la realidad local.
4. Movilización de recursos locales en todos los niveles.

### **MECANISMOS DE INTERVENCION**

Rara vez la intervención comunicativa se da en forma aislada. Las más de las veces, la comunicación tiene un rol contribuyente dentro de un esquema más amplio de recursos a utilizar para dar forma a ese proceso.

Se debe partir del supuesto, de acuerdo al análisis sicosocial anteriormente expuesto, que **LA GENERACION DE MOVILIZACION SOCIAL NO ES ESPONTANEA. DEBE SER PROVOCADA, CON ACCIONES DE : CAPACITACION, EDUCACION, INFORMACION Y DE PROMOCION DEL AUTOCUIDADO.**

Es así como, adaptando a la Comunicación Preventiva de Desastres un modelo OPS de Comunicación para la Prevención en Salud, se debe considerar, por ejemplo:

1. La misión de fomentar estilos de vida preventivos, en orden de prelación, se vale de EDUCACION, COMUNICACION e INFORMACION. Su estrategia comunicativa específica es la inducción de un cambio individual de conducta.
2. La misión de habilitar a la gente para aprender a cuidarse a sí misma y compartir la responsabilidad de conducir procesos preventivos

vos y mitigadores, en orden de prelación, se vale de COMUNICACION y EDUCACION. Su estrategia comunicativa específica es la animación de la participación comunitaria.

3. La misión de propugnar el logro de condiciones estructurales de contexto social y ambiente natural que, haciendo justicia a la comunidad, viabilicen su seguridad, en orden de prelación, se vale de INFORMACION y COMUNICACION, teniendo por estrategias comunicativas específicas la «abogacía» (reconocimiento de los deberes y derechos de los sujetos en comunicación); y la movilización social.

4. La misión de reorientar, readiestrar y motivar a especialistas y personal responsable de la gestión de emergencias y desastres, para que asimile las nuevas políticas de prevención y mitigación, en orden de prelación, se vale de EDUCACION, teniendo por estrategia comunicativa específica la capacitación formal.

Este proceso busca conjugar a todos los posibles y prácticos aliados sociales, para aumentar la NECESIDAD de prevención.

## COMUNICACION PREVENTIVA

Los elementos requeridos para ir dando forma al Proceso de Movilización Social, son a la vez las Bases del **Programa de Comunicación Preventiva** de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior de la República de Chile, basado, fundamentalmente, en el DERECHO A SABER DE LAS PERSONAS.

Este Programa, en lo global, tiene como fundamento central, el convencimiento que «Integración» y «Comunidad» son términos sustentados en el concepto **Comunicación**. No se constituye una comunidad sin tener algo en común y no se puede integrar a esa comunidad sin comunicación.

La Comunicación inyecta dinamismo a todas las estructuras sociales: la familia, la escuela, la empresa, la iglesia, la organización gubernamental, la comunidad...

La Comunicación es la fuerza que dota de cohesión a los grupos y garantiza su permanencia. «**Hace el efecto del cemento, del concreto...**» (Sergio Flores de Gortari)

Muchos son los teóricos y por lo tanto variadas son las definiciones de Comunicación, sin embargo, todas ellas, en definitiva, acceden a una misma meta:

### **COMUNICAR ES ROMPER CON EL TUYO Y EL MIO Y LOGRAR UN NUESTRO**

No obstante, no se puede esperar que por sí sola, la comunicación genere cambios paradigmáticos.

El Programa se ha instituido sí, en el contribuyente fundamental de la Política de Prevención y Mitigación de Desastres de ONEMI, al hacerse cargo de la misión de desarrollar efectivas redes para la viabilización de la movilización social esperada.

La Política enunciada tiene por objetivos específicos:

- I ELABORAR MULTISECTORIAL Y PARTICIPATIVAMENTE MAPAS COMUNALES DE RIESGO, VULNERABILIDAD Y DE RECURSOS.
- II. GENERAR E INSTITUCIONALIZAR LOCALMENTE SISTEMAS DE COMUNICACION E INFORMACION ADECUADOS.
- III. PROVOCAR LA MOVILIZACION COMUNITARIA A PARTIR DE LOS RIESGOS PREVALENTES Y GRUPOS VULNERABLES DE CADA COMUNA.

El Objetivo general es, en tanto, que en un plazo aproximado de 12 a 18 meses, las 336 comunas chilenas, cuenten con efectivos Planes Locales de Preparación ante Emergencias y Desastres, basados en sus específicas realidades.

Dado que en Chile aún la conciencia preventiva no se ha generalizado en todos y cada uno de los actores sociales, el PROPOSITO esencial de esta Política es «**engendrar**» una CULTURA NACIONAL PREVENTIVA, MITIGADORA, cuya esencia sea una conciencia nacional de autocuidado o autoprotección de toda la comunidad, en sus diversos roles y niveles.

## **GESTION 1994-1995**

El Programa de Comunicación Preventiva de ONEMI se apoya en y a la vez refuerza los demás Programas que involucra la Política de Prevención de este organismo técnico.

En consideración a que la eficiencia y eficacia de un modelo de comunicación pasa por su integralidad, combinando herramientas «cara-a-cara» con modelos de difusión y comunicación de masas, para el trienio 1994-96, el Programa considera la ejecución de dos estrategias globales:

### **A. COMUNICACIÓN INTERACTIVA, para:**

1. Formación de Agentes Multiplicadores
2. Establecimiento de Redes Vecinales
3. Planes de Integración Comunitaria para la microzonificación de riesgos
4. Educación e Información Directa a:  
Escolares  
Organizaciones Sociales y Comunitarias  
Agentes Multiplicadores
5. Información organizacional para la adecuada coordinación : roles y mandos, vitales para el funcionamiento del sistema.

### **B. COMUNICACION PUBLICA, a través de:**

1. Capacitación a Profesionales Periodistas
2. Formación de Periodistas especializados en Protección Civil
3. Campañas Periodísticas Preventivas
4. Promoción de la Prevención
5. Capacitación a los Agentes de Protección Civil sobre el perfil y rol de la Prensa

Para el desarrollo de ambas estrategias, se encuentran en plena ejecución diversas actividades específicas, entre las cuales destacan:

\* CAPACITACION PARA LA ELABORACION DE MAPAS COMUNITARIOS SIMPLES DE RIESGOS, VULNERABILIDAD Y DE RECURSOS, CON ACTIVA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD. (Estos, previa validación por parte de los organismos técnicos competentes, constituirán el antecedente básico para los planos reguladores comunales y para la planificación comunal ante emergencias y desastres)

\* ESTUDIO DE CALIDAD Y GRADOS DE PERCEPCION, RETENCION Y DE CAPACIDAD DE DESARROLLO DE HABITOS DE AUTOCUIDADO, GENERADOS POR MODELOS DOMESTICOS Y LABORALES DE AUTOCUIDADO, EN PUBLICOS ESPECIFICOS, SEGUN SEGMENTACIONES ESTANDARES.

\* CAPACITACION A PROFESIONALES PERIODISTAS EN TORNO AL ROL DE LA PRENSA EN SITUACION DE DESASTRE. (Efectuada en su primera etapa en octubre/94, incluyó aspectos sobre protección civil y culminó con la incorporación de profesionales periodistas en un simulacro birregional de terremoto) |

\* CURSO «INFORMACION PUBLICA EN LA GESTION DE DESASTRES», de un semestre de duración, para alumnos de tercer año de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile. El curso fue diseñado y está siendo dictado por profesionales de ONEMI.

*Para la evaluación paso a paso de este Programa, están también en ejecución dos experiencias piloto, una macro, para la cual se ha escogido a la Región de Valparaíso y otra de carácter local, en la comuna de Lo Barnechea, Región Metropolitana.*

## DATE DUE

[illegible][illegible]

PROCIV  
363.106  
O3ro ONEMI  
Rol de la Comunicación....

1293

REPÚBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR  
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA

**BIBLIOTECA**

CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACION  
PROTECCION CIVIL