



VULNERABILIDAD SOCIAL Y COMUNICACIÓN EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. RIESGO MULTIFORME, EXPOSICIÓN PANDÉMICA Y ADAPTACIÓN CLIMÁTICA EN ARGENTINA Y BRASIL

Juan Manuel Francisco Cozzi Marini

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



Vulnerabilidad social y comunicación en la reducción de riesgo de desastres. Riesgo multiforme, exposición pandémica y adaptación climática en Argentina y Brasil

JUAN MANUEL FRANCISCO COZZI



TESIS DOCTORAL

2023

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
VULNERABILIDAD SOCIAL Y COMUNICACIÓN EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. RIESGO MULTIFORME,
EXPOSICIÓN PANDÉMICA Y ADAPTACIÓN CLIMÁTICA EN ARGENTINA Y BRASIL
Juan Manuel Francisco Cozzi Marini

Doctorando: Juan Manuel Francisco Cozzi

**Vulnerabilidad social y comunicación en la reducción
de riesgo de desastres. Riesgo multiforme, exposición
pandémica y adaptación climática en Argentina y Brasil**

Tesis Doctoral

Dirigida por el Dr. Jordi Farré Coma

Departamento de Estudios de Comunicación



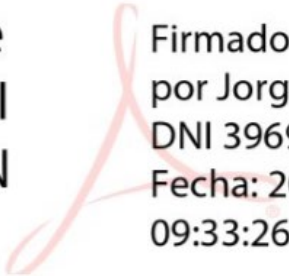
**UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI**

2023



HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado “Vulnerabilidad social y comunicación en la reducción de riesgo de desastres. Riesgo multiforme, exposición pandémica y adaptación climática en Argentina y Brasil”, que presenta el doctorando Juan Manuel Francisco Cozzi para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departamento de Estudios de Comunicación de esta universidad en el programa de Doctorado en Antropología y Comunicación (URV).

**Jorge Farre
Coma - DNI
39692032N
(TCAT)**



Firmado digitalmente
por Jorge Farre Coma -
DNI 39692032N (TCAT)
Fecha: 2023.09.13
09:33:26 +02'00'

Dr. Jordi Farré Coma

El director de la tesis doctoral

AGRADECIMIENTOS

La materialización de esta tesis ha sido posible gracias al apoyo de varias personas e instituciones a quienes quiero expresar mi reconocimiento.

En primer lugar, un especial agradecimiento a mi director, el doctor Jordi Farré Coma por sus valiosas y constructivas sugerencias durante la planificación y desarrollo de este trabajo de investigación, transmitiendo no solo un gran conocimiento y experiencia académica, sino también una comprensión y empatía en un marco de confianza, afecto y amistad, fundamentales para la concreción de este trabajo. Acertadamente, supo re direccionarme hacia el abordaje del riesgo hídrico (emprendido en investigaciones anteriores), desde una nueva perspectiva y relevancia que resultó en beneficio de la obra final.

Agradezco también a la Universidad Rovira i Virgili por el apoyo económico recibido a través de la beca “Ayuda a Futuros Investigadores” (AFI), para la elaboración de esta investigación.

Al Comité Académico del Doctorado en Antropología y Comunicación (DAC), especialmente al doctor Enric Castelló Cogollos quien oportunamente ejerciera su dirección, y al doctor Paul Capriotti Peri miembro actual.

A la doctora Florencia Rovetto de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) por los intercambios de ideas, consejos y motivación constante.

A la Universidad de Concepción del Uruguay (Argentina) por su impulso a la formación doctoral y la investigación.

Y también a todos aquellos que durante este tiempo han ayudado a que esta tesis sea hoy una realidad.

ÍNDICE GENERAL

INDICE DE GRÁFICOS	7
RESUMEN	8
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I. COVID-19 Y CAMBIO CLIMÁTICO: DESASTRES GLOBALES, RIESGOS LOCALES	17
1.1. El riesgo de desastre desde el enfoque de la exposición y la vulnerabilidad social	22
1.2. La metáfora en la construcción de narrativas sobre riesgo	19
1.3. Riesgo, resiliencia e hibridación en la capacidad de respuesta urbana	27
1.4. Pandemia: el riesgo configurado por exposición	33
1.5. Cambio climático: ¿Riesgo sin vulnerabilidad?	35
CAPÍTULO II. GOBERNANZA E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRAL EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES	38
2.1. El protocolo de Sendai	35
2.2. La internacionalización del riesgo de desastres	40
2.2.1. Agenda 2030	43
2.2.2. Acuerdo de París	46
2.3. La institucionalización en los Marcos normativos nacionales y regionales	48
2.3.1. Planes Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres en Argentina y Brasil	50
2.4. La apropiación social y cultural Comunicar el riesgo y las emergencias	54
2.4.1. Comunicación del riesgo en los Planes Nacionales de Gestión	56
2.5. La Gestión Integral de Reducción del Riesgo de Desastre (GIRRD)	59
2.5.1. ¿Imprevisibilidad o invisibilidad?	68
CAPÍTULO III. LA GESTIÓN Y COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA PANDEMIA: COVID-19 EN ARGENTINA Y BRASIL	73
3.1. Pandemia y gobernanza en el contexto regional	75
3.2. Comunicación pública de la pandemia desde la reducción de riesgo de desastres	79
3.3. Gestión del riesgo sanitario en Argentina y Brasil	80
3.3.1. Medidas de gobierno ante la Irrupción de la pandemia	83
3.4. La comunicación de riesgo en contexto de crisis sanitaria	94
3.4.1. Estrategias de comunicación en Argentina y Brasil	95
3.5. De la gestión reactiva y correctiva a la gestión compensatoria y prospectiva	104
3.5.1. El desastre como la materialización de un riesgo mal manejado	104
CAPÍTULO IV. ARGENTINA Y BRASIL: LA IMAGEN DEL DESASTRE	110
4.1. COVID-19 y cambio climático percepción del riesgo y construcción de agenda setting en Argentina y Brasil	108
4.2. Análisis de las portadas de los principales diarios de Argentina y Brasil	115
4.2.1. Precisiones metodológicas.	115
4.2.2. Análisis de la relevancia y evolución de la cobertura mediática.	117
4.2.3. Análisis de los temas más destacados en las coberturas.	128
4.2.4. Análisis del tratamiento valorativo de las coberturas.	134
4.2.5. Análisis de tipos y frecuencia de fuentes utilizadas en los tres períodos analizados.	145
4.3. Frecuencia cobertura de desastres naturales vinculados al cambio climático.	152
4.4. Análisis de las metáforas utilizadas.	155
4.5. Resultados del análisis de las portadas y conclusiones parciales	157

CAPÍTULO V. LA GESTIÓN Y COMUNICACIÓN PÚBLICA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ARGENTINA Y BRASIL: EL CASO DE LAS INUNDACIONES EN SANTA FE Y BLUMENAU	163
5.1. Gobernanza del cambio climático en el contexto regional	163
5.2. Gestión del riesgo climático y políticas públicas de adaptación	166
5.3. Contexto de indagación: Inundaciones y resiliencia urbana	169
5.3.1. Estrategias de adaptación y reducción del riesgo de desastres en Santa Fe	174
5.3.2. Estrategias de adaptación y reducción del riesgo de desastres en Blumenau	183
5.4. La re-naturalización del cambio climático a través de la adaptación	191
5.5. La desnaturalización del cambio climático a través de la resiliencia	196
CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES	200
LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	204
Referencias bibliográficas	207
Otras fuentes consultadas	229
Publicaciones derivadas de la tesis.....	232

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proceso evolutivo atención-gestión-respuesta ante los desastres	43
Gráfico 2: Esquema comunicativo de gestión de crisis frente a fatiga de modelo	65
Gráfico 3: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios argentinos	119
Gráfico 4: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios brasileños	120
Gráfico 5: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios argentinos	122
Gráfico 6: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios brasileños	123
Gráfico 7: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios argentinos	126
Gráfico 8: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios brasileños	127
Gráfico 9: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios argentinos	129
Gráfico 10: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios brasileños	129
Gráfico 11: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios argentinos	131
Gráfico 12: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios brasileños	131
Gráfico 13: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios argentinos	133
Gráfico 14: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios brasileños	134
Gráfico 15: Tono valorativo predominante en medios argentinos	135
Gráfico 16: Tono valorativo predominante en medios brasileños	136
Gráfico 17: Tono valorativo predominante en medios argentinos	139
Gráfico 18: Tono valorativo predominante en medios brasileños	140
Gráfico 19: Tono valorativo predominante en medios argentinos	143
Gráfico 20: Tono valorativo predominante en medios argentinos	144
Gráfico 21: Tipos de fuentes en medios argentinos	146
Gráfico 22: Tipos de fuentes según cada medio argentino	146
Gráfico 23: Tipos de fuentes en medios brasileños	147
Gráfico 24: Tipos de fuentes según cada medio brasileño	147
Gráfico 25: Tipos de fuentes en medios argentinos	148
Gráfico 26: Tipos de fuentes según cada medio argentino	148
Gráfico 27: Tipos de fuentes en medios brasileños	149
Gráfico 28: Tipos de fuentes según cada medio argentino, segunda etapa	149
Gráfico 29: Tipos de fuentes en medios argentinos, tercera etapa	150
Gráfico 30: Tipos de fuentes según cada medio argentino	150
Gráfico 31: Tipos de fuentes en medios brasileños, tercera etapa	151
Gráfico 32: Tipos de fuentes según cada medio brasileño, tercera etapa	151
Gráfico 33: Frecuencia de cobertura de los desastres en portadas de ambos países	154

RESUMEN

Esta investigación está centrada en la problemática de la gestión de la comunicación de riesgo en Argentina y Brasil, analizando la gobernanza del riesgo de desastre desde el enfoque de la exposición a amenazas y la vulnerabilidad social. Se trata de adentrarnos en el cambio de paradigma que supone afrontar los desastres como oportunidad.

Bajo este cambio de paradigma, se pretende profundizar en la comprensión de las diversas formas de abordar la gestión de riesgo de desastres en relación con la irrupción de dos fenómenos recientes de gran trascendencia: la pandemia global producida por el virus COVID-19 y su gestión en Brasil y Argentina, por un lado; y por otro, las consecuencias, e impactos medioambientales, producidos por el cambio climático. Específicamente para este cometido se toman como ejemplos aplicados, la cobertura mediática de los distintos momentos claves de la pandemia y, por otro lado, las inundaciones acaecidas en los contextos urbanos de la ciudad de Santa Fe, en Argentina y de Blumenau, en Brasil. En ambos casos se evalúan las políticas y la comunicación públicas, planteándose un análisis diacrónico contextual, porque los riesgos globales presentan consecuencias e impactos locales.

Dado el carácter central de la comunicación en la circulación de los discursos, nos ocupamos de relevar y sistematizar en tres momentos distintos los modos de representación de la gobernanza y la cobertura mediática en relación con ambos fenómenos. En los casos de las inundaciones estudiamos las narrativas generadas por los distintos actores en la esfera pública de tal manera que puedan ser considerados desde los antecedentes y las políticas públicas hasta las formas de resiliencia urbana y visibilidad pública, así como el posicionamiento de los actores involucrados en cada uno de los casos analizados.

Desde un acercamiento reflexivo y crítico, desde la gestión de la comunicación de riesgo de desastres recuperamos la dimensión comunicativa por la relevancia que tiene y debe tener en tales procesos, por su consubstancial transversalidad. El interés por la comunicación en la gestión de riesgo del COVID-19 y el cambio climático se debe tanto a la importancia global de ambos fenómenos como a la centralidad que su análisis tiene en la configuración de la problemática de riesgo, así como en las políticas públicas vinculadas a gestionar las crisis, emergencias y desastres concatenados.

Con ello procuramos señalar aquellos componentes transversales y conocimientos útiles que permitan establecer conexiones y desarrollar propuestas futuras. Aspiramos que esta sistematización reúna elementos significativos para trazar líneas de acción, no reactivas o meramente compensatorias sino más bien promoviendo medidas correctivas y prospectivas que atiendan la complejidad de la comunicación de la vulnerabilidad y gestión de los riesgos. Se trata de apostar por el diseño y desarrollo de políticas públicas más apropiadas de gestión, evitación y reducción de desastres, tanto a nivel local, nacional, regional e internacional.

Palabras clave: riesgo; comunicación; vulnerabilidad social; cambio climático; pandemia COVID-19

ABSTRACT

This research is focused on the problem of risk communication management in Argentina and Brazil, analyzing the governance of disaster risk from the perspective of exposure to threats and social vulnerability. It is about delving into the paradigm shift that involves facing disasters as an opportunity.

Under this paradigm shift, it is intended to deepen the understanding of the various ways of addressing disaster risk management in relation to the emergence of two recent phenomena of great importance: the global pandemic produced by the COVID-19 virus and its management. in Brazil and Argentina, on the one hand; and on the other, the consequences and environmental impacts produced by climate change. Specifically for this task, the media coverage of the different key moments of the pandemic and, on the other hand, the floods that occurred in the urban contexts of the city of Santa Fe, in Argentina and Blumenau, in Brazil, are taken as applied examples. In both cases, public policies and communication are evaluated, considering a contextual diachronic analysis, because global risks have local consequences and impacts.

Given the central nature of communication in the circulation of discourses, we take care of relieving and systematizing in three different moments the modes of representation of governance and media coverage in relation to both phenomena. In the cases of floods, we study the narratives generated by the different actors in the public sphere in such a way that they can be considered from the background and public policies to the forms of urban resilience and public visibility, as well as the positioning of the actors involved. In each of the cases analyzed.

From a reflective and critical approach, from disaster risk communication management, we recover the communicative dimension due to the relevance it has and should have in such processes, due to its inherent transversality. The interest in communication in risk management of COVID-19 and climate change is due both to the global importance of both phenomena and to the centrality that their analysis has in the configuration of risk problems, as well as in policies linked to managing concatenated crises, emergencies and disasters.

With this we try to point out those transversal components and useful knowledge that allow establishing connections and developing future proposals. We hope that this systematization brings together significant elements to draw lines of action, not reactive or merely compensatory, but rather promoting corrective and prospective measures that address the complexity of vulnerability communication and risk management. It is about betting on the design and development of more appropriate public policies for the management, avoidance and reduction of disasters, both locally, nationally, regionally and internationally.

Keywords: risk; communication; social vulnerability; climate change; COVID-19 pandemic

INTRODUCCIÓN

Muchos de los desastres -naturales, ambientales y para la salud humana- acaecidos en el mundo, en las últimas décadas, al igual que sus causas y consecuencias, han sido analizados y discutidos desde distintos campos disciplinares, entre los cuales, destacamos el campo de la comunicación de riesgo con recientes abordajes y reflexiones sobre estas problemáticas (Beling Loose, Londe & Marchezini, 2023; Farré, 2022; Liberona Durán, et al., 2022, entre otros). En este trabajo reconocemos que los desastres se producen en el contexto de una crisis ambiental de magnitudes inéditas en la historia del planeta, asociada al cambio climático entendido como un fenómeno global multidimensional que afecta a toda la humanidad (Giddens, 2010). Ante esta disyuntiva climática de no retorno, se entrecruzan los riesgos con los desastres en un proceso complejo de re-naturalización. La contrapartida, sin embargo, se juega más bien, como se evidenciará a lo largo del estudio, focalizándose en su proceso de des-naturalización y en sus modalidades de intervención social.

En los últimos años distintos Gobiernos y Organismos Internacionales han manifestado formalmente un compromiso creciente por la lucha contra el cambio climático a través de declaraciones y propuestas concretas sin obtener los resultados deseados (Flores, 2020; Gómez Luna, 2020). Tal es así que, en el reciente informe del World Economic Forum (2020) se incluye y certifica el fracaso en la acción climática, la pérdida de biodiversidad, la multiplicación de los desastres naturales y los desastres ambientales producidos por el accionar humano como factores con “alto nivel de verosimilitud”. Todos ellos impactan de forma ineludible en distintas crisis económicas y políticas producidas a escala global. Mientras que, por otro lado, el informe publicado en plena crisis sanitaria producida por la pandemia COVID-19, señala que, por su parte, las epidemias producidas por enfermedades infecciosas aparecen como factores de alto impacto social, pero con baja verosimilitud a nivel de opinión pública¹. La coincidencia

¹ Respecto al término “verosimilitud” destacado en el texto, nos remitimos al artículo “Covid 19 y cambio climático ¿están relacionados?”, donde Necco Carlomagno y Aiello (2020) señalan que el cambio climático comparte con la pandemia su carácter global y planetario, destacando que las tendencias climáticas a largo plazo son percibidas como abstractas, distantes y complicadas: “en tanto que los fuertes impactos socio-económicos de los eventos meteorológicos extremos o *tiempo extremo* (tormentas severas, sequías, inundaciones, olas de calor o frío) explican el interés por comprender sus causas subyacentes. Luego de un evento de tiempo extremo la respuesta típica es que el calentamiento global o el cambio climático resultante no “causan” un evento aislado en sentido determinista, pero pueden hacer que algunos sean más probables o más intensos. De la misma forma podemos admitir que no está probado que el cambio climático haya “causado” directamente la pandemia, pero pueden existir relaciones o interacciones entre estos eventos”. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/covid-19-> [fecha de consulta: 08 de octubre de 2020] En este punto, la inclusión del término “verosimilitud” es tomada de Betancur (2008), cuando señala que Karl Popper llegó a la convicción de que es imposible acceder al conocimiento absoluto y, por tanto, lograr la certeza o la seguridad absoluta en el conocimiento y para ello apela a la noción de verosimilitud, consistente en el grado de aproximación a la verdad, lo que quiere decir que la verdad es aproximativa y que no cabe hablar de certeza absoluta en la ciencia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=209014644011> [fecha de Consulta 9 de mayo de 2021].

temporal en estos desastres globales posibilita desarrollar múltiples puntos de confluencia tras un análisis comparativo. Nuestro reto, sin embargo, se centra en hacerlo selectivamente para desentrañarlos como factores subyacentes del riesgo de desastre, entendido como marco conceptual, epistemológico y metodológico. Así pues, se procede a promover una visión procesual de acción propositiva y positiva en el cambio de paradigma hacia los desastres entendidos como riesgos manejables en términos de oportunidad, gracias a su evitación y reducción. El punto de confluencia principal que suscribimos entre la pandemia y el cambio climático ahonda en su entendimiento como desastres, los cuales forman parte de un proceso y por tanto no pueden ser considerados como meros productos o resultados. El riesgo actúa como antecedente, en el durante y también como factor posterior en un vaivén interminable entre la exposición a las amenazas físicas y los factores endógenos asociados a la vulnerabilidad social. El desplazamiento de la atención a los desastres hacia el riesgo constituye nuestra primera gran apuesta conceptual.

Inscritos en este marco conceptual constituyente del desastre al riesgo, en esta investigación sostenemos que los desastres no son una mera causa de la naturaleza, en el sentido ya desmontado por Romero y Maskrey (1993), sino fenómenos producidos e interpretados socialmente que, en muchas ocasiones, derivan de procesos determinados por la relación entre las sociedades y el ambiente terrestre (Lavell, 1993; 2004; LA RED, 1992; Lavell & Lavell, 2020)². Este enfoque que convierte los desastres en una oportunidad, choca con la persistencia por la “naturalización” de los desastres, la cual se muestra muy resistente al cambio con transformación. A menudo se frena desde la visión ‘objetivista’ o ingenieril dominada por las ciencias duras. Pero también por la cobertura dramática, especular y espectacular de los medios o por el cortoplacismo político entre otras desviaciones, interferencias y barreras. Todas estas situaciones forman parte de la centralidad transformadora de la comunicación en la reducción de riesgo de desastres, la cual consideramos epistemológicamente clave en términos de gestión como nuestra segunda premisa de partida.

Con estos anclajes, se aborda la problemática de la gestión de la comunicación de riesgo en Argentina y Brasil, analizando la gobernanza del riesgo desde el enfoque de la exposición física y la vulnerabilidad social. Con ello nos proponemos indagar comparativamente la gestión político-institucional de la comunicación en el marco de la

² En esta investigación contamos como referencia ineludible con los trabajos producidos por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (en adelante, LA RED) para la formulación de reflexiones en torno a las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales que obstaculizan o favorecen la gestión de riesgos en América Latina y el Caribe. LA RED, creada en agosto de 1992, en San José y Limón (Costa Rica), fue impulsada por la Secretaría General de la FLACSO. Más información sobre sus aportes y antecedentes pueden consultarse en <https://www.desenredando.org/>

pandemia COVID-19, relevando sus efectos desde la perspectiva de la exposición física hasta la vulnerabilidad social (Blakie, Cannon, Davis & Wisner, 1996; Natenson, 2018; Fong Lee & Vega Sáenz, 2023); asimismo, nos proponemos observar las implicancias del cambio climático desde la perspectiva de la vulnerabilidad física hasta la exposición social, acentuando las preocupaciones sobre la adaptación, resiliencia, prevención y vulnerabilidad. Los efectos cognitivos derivados del proceso de establecimiento de la agenda mediática de temas nos sirven para evaluar el papel de los principales actores en el transcurrir de la pandemia como problema público de primera magnitud. A través de las inundaciones recurrentes producidas en Brasil y Argentina, atendiendo en este caso a la dimensión de resiliencia urbana y social, se profundiza en el carácter multiforme e híbrido de los riesgos climáticos y en sus dilemas principales (Sandoval-Díaz, 2020).

Se refuerza la perspectiva planteada por aquellos autores aglutinados por el proyecto común de La RED, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, cuando señalan que necesitamos producir conocimientos en torno a los desastres como elementos constitutivos de la sociedad para construir políticas públicas que permitan reducirlos y mitigarlos:

“Analizar los desastres nos permite mostrar por qué no se deben segregar de la vida cotidiana y cómo los riesgos implícitos en los desastres tienen que estar conectados con la vulnerabilidad generada para mucha gente por su existencia normal. Se trata de buscar las conexiones entre los riesgos que afronta la población y **las razones de su vulnerabilidad a las amenazas** ³(...) y cómo analizarlos de esta manera puede ofrecer un camino mucho más fructífero de construir políticas que ayuden a reducir los desastres y mitigar las amenazas” (Blakie, et al., 1996: 9).

Asumimos y tratamos de robustecer el cambio de paradigma como círculo virtuoso, lo cual supone el tránsito desde la atención de desastres a la gestión del riesgo. Siguiendo a Gellert se trata de trastocar el círculo vicioso:

“En muchos países en América Latina ya existe un círculo vicioso entre deficiencias de desarrollo y crecientes limitantes para el desarrollo a raíz de mayor ocurrencia e impactos de desastres. Para romper esta tendencia, surgió como propuesta la gestión del riesgo de desastre, con el objetivo final de garantizar que los procesos de desarrollo, impulsados en la sociedad, se den en las condiciones óptimas de seguridad posible. En este sentido, ‘la primera premisa sobre la gestión del riesgo es que no puede divorciarse como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales. O sea, el riesgo y su gestión no son algo externo al desarrollo, sino un componente íntimo, intrínseco de él’ (Lavell, 2007:26). Este traslado del tema hacia la gestión del riesgo como parte de la gestión del desarrollo hizo necesario el replanteamiento de responsabilidades institucionales, más allá de organismos especializados en el desastre y su atención. Ello implica el compromiso de nuevos actores en la problemática, como instancias de planificación del

³ Los destacados son nuestros.

desarrollo, de la gestión ambiental y urbana, municipalidades, organizaciones comunitarias, sector privado, ONG de desarrollo, etc” (Geller-de Pinto,2012:15).

Esta indagación presenta un elevado impacto social y abre un debate productivo que, en el caso de la pandemia, tal como explican Lavell y Lavell, merece la pena revisarse como desastre, pero desde las lecciones que nos brinda la gestión de riesgo:

“El COVID-19, la enfermedad asociada con el coronavirus más reciente, SARS-coV-2, producto de las interrelaciones entre animales y la sociedad humana y la transmisión de virus entre ellos, ha sido referida por muchos como un "desastre" o "catástrofe". Esto invita a un debate y discusión sobre el significado de estos términos y la relación que el COVID-19 como epidemia o pandemia tiene con el riesgo de desastres, los desastres y su gestión por medio de La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), como más tradicionalmente los hemos entendido hasta la fecha” (Lavell & Lavell, 2020: 3).

La pandemia y el cambio climático coinciden en su definición como desastres, los cuales se sitúan en el continuum riesgo-desastre-riesgo, y confluyen en el enfoque integral que proponemos, el cual incorpora el carácter implícito e inseparable de la exposición y la vulnerabilidad. Para estar en riesgo hay que estar expuesto, pero también considerar la vulnerabilidad social como condición preexistente. El foco en reducir la exposición a las amenazas para restringir sus áreas de influencia y, de ese modo, cambiar las condiciones de exposición es una parte insoslayable; condición necesaria pero no suficiente porque no debe desvincularse de la vulnerabilidad preexistente. Esta mirada transformadora de los desastres mediante una evaluación holística del riesgo aplicada sobre el Sur Global, desigual e institucionalmente frágil como en los casos de Argentina y Brasil, constituye un escenario ideal para evaluar comparativamente la gestión de riesgo de desastres, dimensionarla e identificar sus capacidades de anticipación, iluminando aquellos factores subyacentes ineludibles, y a pesar de las deficiencias estructurales, la fragmentación institucional y los defectos administrativos.

Se suscribe que la crisis global desatada por el virus COVID-19 dejó al desnudo vulnerabilidades estructurales como las evidenciadas en los sistemas sanitarios de todo el mundo, pero también en las políticas estatales de comunicación ante la urgencia sanitaria y la gestión improvisada de esta (Cozzi, 2022). Este mismo razonamiento puede aplicarse a la emergencia climática. Aunque, ciertamente, no todo lo que está expuesto está en riesgo porque depende de la vulnerabilidad, de cómo se entiende y atiende. Así pues, para estar en riesgo se debe estar expuesto, condición necesaria pero no suficiente, y es ahí donde se debe intervenir al atacar las raíces (causas) de la vulnerabilidad. Este reconocimiento de la vulnerabilidad subyacente y endógena nos posibilita la acción gracias a decisiones sobre su gestión integral (las políticas públicas, las normas y las regulaciones). El papel definitorio del conocimiento experto (epidemiólogos, virólogos o médicos en el caso de la pandemia o climatólogos,

meteorólogos o ingenieros de datos en el caso del cambio climático) nos sirve de acervo científico con un alto nivel de exigencia, el cual debe ser complementado y completado por las aportaciones de las ciencias sociales en general, y la comunicación pública en particular.

No se trata de hacer nuestras las declaraciones apocalípticas de aquellos expertos que defendían que si se eliminaban los contactos se acababa con los contagios o que estamos ante un punto sin retorno en el que la emergencia climática debe pasar por delante de cualquier otra cuestión, haciendo uso de la adaptación y la resiliencia de forma indistinta e indiscriminada. Nuestro propósito más bien consiste en aterrizar estos debates grandilocuentes propios del conglomerado de conocimientos científicos en el presente, en la toma de decisiones políticas, en la implementación de medidas y acciones comunicativas, en el impacto social y en las opciones de respuesta. Cardona lo expresa con toda claridad:

“Tener que lidiar con incertidumbres en el análisis de sistemas físicos llega a ser una de las circunstancias que define enfáticamente si un modelo dado es el apropiado para el problema que se tiene entre manos. El riesgo tiene una dimensión normativa, lo que significa mudarse del concepto de verdad al concepto de control o de gestión, reconociendo la dificultad de obtener *predicciones* exactas de futuros escenarios, dada la incertidumbre subyacente, y moverse hacia la necesidad de *intervenir* para controlar los futuros efectos o consecuencias, aceptando inevitables contingencias en el entendimiento de que algo podría o no ocurrir. Aunque la ciencia y la ingeniería asumen el reto de realizar *pronósticos*, dichas predicciones son inevitablemente parciales e incompletas y, por lo tanto, el énfasis está en la gestión o en el manejo de la seguridad, en informar las decisiones que se deben tomar y justificar las acciones que se deben realizar” (Cardona,2022: 257).

De ahí, que en esta investigación se reflexione sobre el rol estratégico de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos y en el diseño de políticas orientadas a fortalecer la gobernanza del riesgo en términos de cooperación local, regional e internacional. El trabajo analítico se compone de dos partes:

En una primera, el foco de análisis se centra en desvelar y comparar el manejo de la gestión de la crisis sanitaria a partir de la irrupción del COVID-19 en los dos países latinoamericanos seleccionados, observando las estrategias de comunicación de riesgo de la enfermedad producida por el coronavirus COVID-19, así como la organización del frente sanitario para aplanar el crecimiento exponencial de la curva de casos en el tiempo con el fin de evitar superar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud. Juntamente con la gestión de la comunicación gubernamental durante las etapas de vacunación e inmunización en ambos países. Se contrasta esta gestión prolongada con el proceso de establecimiento de la agenda mediática, centrada en el análisis de las portadas en la prensa de referencia. Con este contraste se profundiza en la comparativa

entre las políticas, las medidas y la aceptación social y su proceso de visibilidad pública. La pandemia supone un ejemplo de riesgo por exposición en el cual prevalece el enfoque de la vulnerabilidad intrínseca centrada en las amenazas, supeditándose la vulnerabilidad estructural de carácter social.

En la segunda parte, se pone el acento en las políticas públicas de adaptación al cambio climático, los protocolos y acciones organizativas. En el acercamiento a las políticas de lucha contra el cambio climático en Argentina y Brasil se plantea el marco general tratando de señalar aquellos aspectos de des-coordinación y des-conexión más relevantes en cuanto a las decisiones y acciones a emprender. Se trata de profundizar en las políticas públicas de lucha contra el cambio climático, en sus características y niveles de actuación, en sus fortalezas y debilidades. Para el análisis de las inundaciones consideramos relevante observar comparativamente la manera de hacer frente a ambos sucesos, con el fin de contribuir a trazar futuras líneas de acción que atiendan los riesgos y las respuestas de resiliencia urbana que subyacen a los procesos de adaptación al cambio climático. En este caso se acentúa el riesgo y sus proyecciones en términos de adaptación y resiliencia por encima de los factores de vulnerabilidad social.

Para finalizar esta introducción presentamos la ordenación de los capítulos que integran este trabajo. El capítulo I está destinado a la revisión teórica del riesgo de desastre desde la perspectiva de la vulnerabilidad social, tomando en cuenta los aspectos referidos a la adaptación social y prevención, la resiliencia e hibridación de riesgos y la capacidad de respuesta, así como todo lo referente a la construcción de narrativas sobre riesgo. En el capítulo II se aborda la temática de la gobernanza y comunicación del riesgo desde la lógica de la gestión, revisando marcos normativos a nivel internacional, regional y nacional. El capítulo III se encarga de estudiar comparativamente la forma de gestionar la comunicación sobre la pandemia del COVID-19 por los gobiernos de Argentina y Brasil; para, a continuación, proceder a un análisis pormenorizado de la agenda mediática en las portadas de los diarios principales, en el capítulo IV, donde se analizan las formas de representación y presencia que el COVID-19 y el cambio climático adquieren en los principales diarios de Argentina y Brasil. En el capítulo V nos adentramos en los dilemas asociados con la comunicación del cambio climático, centrándonos en los retos de su gestión desde el enfoque de la reducción de riesgo de desastres, procediéndose a una revisión en detalle de los marcos de actuación de los gobiernos locales de las ciudades de Santa Fe (Argentina) y Blumenau (Brasil) frente a 'desastres climáticos' expresados en forma de inundación.

En resumidas cuentas, los dos primeros capítulos conceptualizan y enfocan la problemática sobre los desastres y su gestión de reducción de riesgo. Los dos siguientes ilustran la pandemia como “riesgo por exposición” para, en el último ejemplificar el cambio climático como “riesgo sin vulnerabilidad” o alternatively como adaptación transformadora con resiliencia. En cierto modo, se alerta a lo largo de esta investigación sobre el peligro de abstraer conceptos, prácticas y estrategias sobre la reducción de riesgo sin considerar el factor estructural y constitutivo de la vulnerabilidad social.

CAPÍTULO I

COVID-19 Y CAMBIO CLIMÁTICO: DESASTRES GLOBALES, RIESGOS LOCALES

En la reciente configuración de exposición al riesgo y la vulnerabilidad que nos atraviesa socialmente a nivel mundial emergen con claridad dos fenómenos catastróficos que se presentan de modo interrelacionado: la pandemia COVID-19 y la emergencia climática. Al respecto, los principios y directrices elaboradas en el marco de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), el Acuerdo de París (2015), el Pacto Verde Europeo (2019) o las Cumbres del Clima (COP),⁴ entre otros, demuestran el compromiso creciente de la gobernanza global con la lucha contra los riesgos sistémicos emergentes y, en particular, el cambio climático. Cabe incluir por su especial relevancia para nuestro estudio el Protocolo de Sendai (2015).

Sin embargo, la emergencia producida por la pandemia global COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de acelerar y hacer efectivas las políticas públicas que garanticen cambios concretos en los modos de organización de la vida en sociedad y en las formas en que esta interactúa consigo misma, el entorno y con su posición en el planeta.

Las promesas de progreso que el desarrollo industrial y científico-tecnológico trajeron consigo durante buena parte del siglo XX, también mostraron su lado B, es decir, el lado oscuro del desarrollo tecnológico ha quedado fuertemente representado por los riesgos y contingencias que amenazan ya no a la continuidad del progreso de la sociedad moderna, sino a su propia existencia (Scott, 2020). La sociedad de la información, de la tecnología y del conocimiento coinciden en el tiempo y espacio con su conversión en la sociedad de riesgo.

Nos encontramos inmersos en un contexto de incertidumbre y fragmentación que, al decir de García Canclini, trastoca el sentido de lo público y la ciudadanía en tanto espacio de convivencia democrática.

“Ser ciudadano no significa ya lo que fue o se imaginó en etapas anteriores del capitalismo. Vivimos hoy otro modo de entender la política al deshacerse de los acuerdos entre Estados, empresas y derechos sociales que daban sentido a la concepción moderna y democrática de la ciudadanía. Se trata de una descomposición de la idea de democracia, lo que según Wendy Brown (2005) se llama *desdemocratización*” (García Canclini, 2020: 26).

⁴ Se conoce como Conferencia de las Partes, o COP, a las cumbres mundiales del clima que se reúnen cada año y representan al órgano supremo de toma de decisiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Hoy contiene una membresía de 197 países que han ratificado la Convención que se denominan Partes en la Convención. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>. Fecha de consulta 10 de octubre de 2020.

Comprender estas tensiones y sus expresiones contradictorias a partir del análisis de los dos acontecimientos seleccionados en esta investigación puede ofrecernos pistas para repensar el estado de situación actual y construir respuestas que incorporen la dimensión del riesgo como un problema de gestión insoslayable. Al respecto, un reciente informe de la Universitat Oberta de Catalunya⁵ (UOC) alertó sobre las consecuencias de la emergencia sanitaria y los recortes en materia de inversiones ambientales que pondría en riesgo las declaraciones de emergencia climática, enfatizando la necesidad imperiosa de confeccionar planes internacionales para atenuar los efectos desatados del cambio climático. Asimismo, más allá de las amenazas, el escenario post COVID-19 también aporta oportunidades para analizar las condiciones de existencia en el planeta donde la gestión de la comunicación y prevención del riesgo cumplen un rol fundamental, nunca suficientemente priorizado. A continuación, se dibuja el marco referencial que constituye los principales antecedentes y conceptos subyacentes sobre las problemáticas abordadas y, al mismo tiempo, sustenta las hibridaciones precisas que se ponen en juego en los objetivos específicos de esta tesis.

El análisis de las políticas de gestión y comunicación en Argentina y Brasil tanto en el caso de la pandemia como en el cambio climático confluyen en un enfoque común centrado en la gestión integral de reducción del riesgo de desastres.

Con lo expuesto, esta investigación se propone una serie de objetivos específicos que nos permiten ordenar el trabajo analítico atendiendo esta triple dimensión, a saber:

Análisis de las políticas públicas:

- Revelar y sistematizar políticas de gestión del riesgo sanitario a partir de la irrupción de la pandemia del coronavirus en ambos países de la región.
- Revelar y sistematizar políticas de gestión del riesgo hídrico a partir de las inundaciones acontecidas en las ciudades de Santa Fe (Argentina) en los años 2003 y 2007 y en la ciudad de Blumenau (Brasil) en 2008.

Análisis de las estrategias de comunicación de riesgo:

- Analizar los modelos de actuación en la gestión de la comunicación y prevención del riesgo en los casos analizados.

⁵ “Riesgos y oportunidades de la Covid-19 para el medio ambiente”. En la publicación Gaceta Médica. Publicado el 8 de junio de 2020. Disponible en: <https://gacetamedica.com/investigacion/riesgos-y-oportunidades-de-la-covid-19-para-el-medio-ambiente/> Fecha de consulta 10 de octubre de 2020.

- Revelar y sistematizar la cobertura, así como los modos de representación de la gobernanza en los principales medios gráficos de comunicación en relación con ambos fenómenos en Brasil y Argentina.

Análisis comparativo de la Gestión para la Reducción del Riesgo de Desastres (GRRD):

- Comparar modelos de actuación en la gestión de la comunicación y prevención del riesgo con el fin de trazar futuras líneas de acción que atiendan tanto los riesgos que subyacen tanto a los desastres pandémicos como climáticos.

La estrategia metodológica que recorre todo el trabajo es de corte cualitativa (Denzin y Lincoln). Esta triangulación usa principalmente técnicas de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967) para el análisis del corpus de materiales diversos, compuestos por fuentes teóricas, documentos gubernamentales de origen nacional y subnacional, informes de carácter público y estadísticos, documentos internacionales y artículos periodísticos. El desarrollo de los objetivos específicos implica, entre otras técnicas de análisis, la elaboración de matrices de datos que permitan levantar las variables a indagar para ponerlas en diálogo con los conceptos y categorías seleccionadas en la construcción del marco teórico.

Desde la gestión de riesgo indagamos la incorporación de la gestión comunicativa para hacer frente a este tipo de fenómenos, analizando sus diferencias, similitudes y continuidades o deslizamientos. El desarrollo de estos objetivos implica la elaboración de matrices de análisis contemplando las variables articuladas, entre las que se destacan aquellas que se basan en la construcción social del riesgo desde un abordaje integral, junto con el lugar preponderante que tienen los medios de comunicación en la producción de narrativas del riesgo en el caso de la pandemia, así como con la gestión local y la apropiación sociocultural en las prácticas de resiliencia urbana ante las inundaciones en el caso del cambio climático.

Se profundiza en la comprensión del carácter multiforme del riesgo en relación con la irrupción de dos fenómenos entrecruzados de gran trascendencia: la pandemia global producida por el virus COVID-19, como riesgo configurado por exposición, y su gestión en Brasil y Argentina, por un lado; y por otro, las consecuencias ambientales producidas por el cambio climático como riesgo en configuración. Por ello nos interesa interrogarnos de forma general sobre: ¿qué aportes y conocimientos de la gestión de la comunicación de riesgo de desastres permiten acercarnos analíticamente a las problemáticas abordadas?; ¿Cómo la gobernanza ante la pandemia COVID-19 o la emergencia climática con las inundaciones urbanas como estudio de caso permite, a la luz de las

políticas públicas que de ellas derivan, entender y profundizar en los distintos procesos de adaptación como transformación social?; para, finalmente, ¿qué condiciones de hibridación de riesgos y vulnerabilidad intrínseca y social se evidencian en los fenómenos analizados? Se toman como ejemplos aplicados y paradigmáticos, desde una lógica comparativa, la cobertura pública y mediática de la crisis sanitaria y climática en los dos países, así como las inundaciones producidas en los contextos de resiliencia urbana en la ciudad de Santa Fe, Argentina, y Blumenau, en Brasil⁶. Porque los desastres globales presentan consecuencias locales.

1.1. El riesgo de desastre desde el enfoque de la exposición y la vulnerabilidad social

Nos encontramos inmersos en el acontecer de dos hechos “extraordinarios” cuyo impacto y efectos desencadenantes son de difícil medición. Por este motivo consideramos apropiado reflexionar, al menos provisionalmente, sobre el significado y las implicancias sociales de los eventos ‘excepcionales’ estudiados desde el enfoque de la vulnerabilidad social. Insertos en este marco, la exposición a amenazas o la ineludible adaptación al riesgo sin vulnerabilidad no aplican, y en un doble sentido:

“En consecuencia, es indispensable indicar que, así como el concepto de vulnerabilidad está incompleto cuando se ve privado de su referencia al marco conceptual del riesgo, a su vez el concepto de riesgo resultaría insuficiente si no se analizan sus componentes. La ausencia de la vulnerabilidad es evidente en los estudios de salud que examinan el riesgo, particularmente en la epidemiología moderna. Los estudios de probabilidad del riesgo pueden mostrar dónde hay grupos en riesgo, pero no ayudan a comprender el proceso que lo propicia, para detenerlo y, de ser posible, revertirlo” (Díaz Carabantes, 2018:23).

Los aportes de La Red que han intentado teorizar en medio del contexto de crisis (Lavell, 2020) ofrecen una mirada que reúne experiencias de trabajo empíricos y producción de conocimientos acumulados por décadas en los estudios sociales sobre riesgos que han caracterizado las condiciones de “vulnerabilidad social” a nivel global.

Al respecto, Allen (2020) nos invita a considerar cómo y por qué la pandemia es solo una entre muchas otras condiciones de riesgo que afectan en forma desproporcionada a grandes sectores de la población cuyas condiciones de afectación frente al riesgo son de larga duración. Otras miradas, como la de Wilkinson (2020), ofrecen consideraciones prácticas para abordar la pandemia de COVID-19 en asentamientos urbanos precarios, con el fin de reducir el riesgo de impactos mayores. También se ha considerado al efecto

⁶ En este trabajo nos centramos en casos de inundaciones producidas en zonas urbanas tomando como referencia los aportes de Lavell (1996a) sobre la vulnerabilidad estructural y humana en las grandes ciudades.

de la pandemia y sus consecuencias como un “desastre lento” (González, 2020) o de gradual maduración, exacerbando los ciclos de acumulación de riesgo que Allen (2018) denomina “trampas de riesgo urbano”.

Desde una perspectiva etnográfica Mairal Buil (2013) contextualiza los fenómenos de riesgo a partir de su construcción cultural más que desde sus propiedades medibles, y se esfuerza en demostrar el carácter narrativo y no meramente probabilístico del riesgo. En su magnífica y reciente “Historia cultural del riesgo”, Mairal concluye:

“La probabilidad matemática y el cálculo del riesgo surgieron con posterioridad a la probabilidad y el riesgo como narrativas y este vendría a ser el hallazgo para mí más relevante de este proyecto para el estudio de la genealogía del riesgo. La probabilidad fue primero deductiva y solo después llegó a ser inductiva. **El riesgo a su vez, antes fue narrado que calculado**”⁷ (Mairal, 2022: 332).

También destaca el papel fundamental de los medios de comunicación tanto en la producción y narrativas del riesgo como en la “agitación” de la memoria colectiva latente extendiendo su espacio de influencia a través de las “sombras de riesgo”. Estas diferentes aproximaciones, conforman la idea de un riesgo multiforme que adquiere distintas configuraciones y modalidades de representación a partir de las relaciones entre pares en las que se desenvuelve, confrontando: probabilidad-posibilidad, amenaza-oportunidad, narración-comunicación.

Examinar ambos fenómenos, pandemia y cambio climático, desde una lógica de hibridación, tal como veremos más adelante, constituye un desafío donde resulta indispensable armonizar herramientas y marcos conceptuales, formulados para interpretar los desastres asociados con fenómenos físico-naturales, socio-naturales y epidemiológicos. Hasta el punto que:

“Finalmente, los desastres no son provocados por el cambio climático, **el cambio climático queda comprendido como un factor subyacente del riesgo de desastres**⁸. Mientras más se aplique y reconozca esta realidad, más se cumplirá el rol como sociedad en la ocurrencia de un desastre” (Fong Lee & Vega, 2023: 225).

La tentación de dejarse arrastrar por la ocurrencia de desastres asociados a los impactos del cambio climático podría conllevar una evasión de la responsabilidad humana en diversos sentidos, y tal cosa acarrearía consecuencias negativas en la atribución de significados o en la configuración de los marcos narrativos:

“Este cambio descrito impacta grandemente a la sociedad, en principio el reconocimiento que ha dado lugar al surgimiento y desarrollo de complejas ciencias, con un tratamiento necesariamente interdisciplinario, y por el hecho que **todo el comportamiento de la**

⁷ Los destacados son nuestros.

⁸ Los destacados son nuestros.

sociedad va ligado a las transformaciones lingüísticas⁹. Es decir, dichas transformaciones van más allá de la semántica y está relacionada con la funcionalidad de las actividades que se realizan para proteger la existencia humana ya que vemos el desarrollo de diversas ramas de la ciencia. Así mismo, se busca construir ejes con suficiente fundamento y justificación que permitan su permanencia en el tiempo” (Fong Lee & Vega, 2023: 225).

1.2. La metáfora en la construcción de narrativas sobre riesgo

Como se ha indicado, vivimos inmersos en un presente vinculado a fenómenos de riesgo con manifestaciones constantes del peligro que generan incertidumbre a nivel global. En este marco también emergen narrativas que configuran imaginarios y sentidos que circulan socialmente asociados a los eventos riesgosos con los que convivimos. El propio concepto de riesgo también adquiere en el presente nuevos valores semánticos a medida que proliferan sus usos sociales (Mairal Buil, 2013). El carácter multiforme del riesgo y su don de la ubicuidad se refuerzan con la idea que se refiere a algo por suceder, a algo que todavía no existe pero que podría existir:

“El problema existencial al que se enfrentaba y se enfrenta el concepto de riesgo es tener que dar entidad a lo inexistente y esto no puede hacerse sino mediante un artificio de la cultura, la narrativa, concebida por expertos, hayan sido estos teólogos primero y tras ellos navegantes, comerciantes, financieros o más tarde científicos, periodistas, políticos y otros” (Mairal, 2022: 40).

Las narrativas son construcciones discursivas que operan como vehículos para la comprensión, la socialización de valores y la representación de visiones del mundo entre quienes comparten un espacio sociocultural (Capps & Ochs, 1995) y canalizan la relación entre el individuo y lo social a través de la creación de significados. Al respecto, Bruner (1996), planteaba que los discursos sobre riesgo comprenden dos modalidades de funcionamiento cognitivo que permiten ordenar la experiencia: la función paradigmática, asociada con los argumentos y la función narrativa que comprende los relatos circulantes sobre el riesgo. Años después, este mismo autor revisa esta idea abordando ejemplos concretos para dilucidar cuánto conocemos (función paradigmática) sobre las historias de riesgo circulantes, su asidero real y su construcción imaginaria (función narrativa). Para ello, se refiere a las narrativas de riesgo sobre las epidemias, ejemplificando su construcción de la siguiente manera:

“En las zonas más pobres de Inglaterra cada año mueren 80 mil personas más que en las zonas más ricas: número que supera muy largamente el total de muertos por SIDA desde que este mal empezó a difundirse en Inglaterra, hace más de una década. Ésta acentuada mortalidad no constituye una epidemia porque la pobreza no es pertinente a la historia de las epidemias; no es lo suficientemente contagiosa para ser incluida en ella. ¿Por qué no reescribimos entonces la historia de las epidemias haciendo que incluya el

⁹ Los destacados son nuestros.

efecto devastador de la pobreza? La respuesta naturalmente es simple: porque la historia de las epidemias la cuentan los médicos epidemiólogos, no los economistas o reformistas. Pero descubrir (o modificar) la perspectiva de una historia, aunque ofrezca cierto alivio temporario al dilema ontológico, crea uno que le es propio. ¿De quién es la perspectiva, y con qué finalidad se hipoteca, ontológica o políticamente, su relato?" (Bruner, 2003: 40).

Desde una perspectiva similar, Alcibes (2009) señala que nuestras ansiedades por los brotes de enfermedades a menudo se desvían de los hechos para incorporar temores inflacionarios sobre lo desconocido que desbordan los propios hechos y sus consecuencias. Por otra parte, la retórica del riesgo y el peligro son suficientes para echar a andar los engranajes de una epidemia imaginada. Con esta perspectiva, Alcibes (2009) plantea que la construcción imaginaria de la enfermedad requiere que consideremos cuidadosamente el potencial de las alarmas epidémicas para promover campañas y políticas de salud.

La industria cultural también ha contribuido con la construcción narrativa en torno a las crisis epidemiológicas, en particular, a través de los géneros literarios y audiovisuales de ciencia ficción y de terror¹⁰. La mayor parte de estos relatos se sustentan en un marco narrativo distópico o post apocalíptico, tal como sostiene Nespereira García (2014) cuando señala que los nuevos relatos de ficción reelaboran y amplifican el mito de la "peste" como castigo social. En muchos de estos relatos ficcionales que refieren a riesgos de desastres y catástrofes, también se construye una semántica de la resiliencia, entendida como la capacidad de los sujetos para sobreponerse y salir adelante fortalecidos después de padecer una adversidad (Boris Cyrulnik, 2016)¹¹.

Desde este enfoque, Granados, Alvarado y Carmona (2016) plantean que no es posible hablar de resiliencia si no existe una narrativa de resistencia y transformación, o si no existe un relato que permita la reconfiguración de la vida, revisando la afectación de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que generan padecimiento a los sujetos y sus comunidades. La resiliencia se presenta como la búsqueda de sentido que hace de la historia una oportunidad para reinventar el futuro. Sobre el concepto de *ciudades resilientes* (resilient cities) también nos advierte Méndez (2012) al referirse a

¹⁰ Al respecto, se puede pasar revista a relatos ficcionales históricos como "La Máscara de la muerte roja" de Edgar Allan Poe, "Pandemia" de Wayne Simmons, "La amenaza de Andrómeda" de Michael Crichton, "Tiempos de arroz" de Kim Stanley Robinson, o más recientes como "The end of October" de Lawrence Wright, sin olvidar la película "Contagio" de Steven Soderbergh.

¹¹ Por ejemplo, Carolina Carrera Espinosa (2021) considera que los productos de la industria cultural de ficción y terror distópicos representan las preocupaciones y miedos latentes en cada período histórico como una búsqueda de respuestas ante situaciones nuevas y desconocidas. Por su parte, Kirsten Mahlke (2020), plantea que el miedo y lo fantástico no solo parecen tener el mismo origen, sino que están funcionalmente relacionados entre sí: una de las funciones estéticas clásicamente investigadas de la fantasía es la producción artística y la representación del terror inefable.

esta idea como una metáfora emergente para describir e interpretar la capacidad para enfrentar adversidades, consiguiendo recuperarse y continuar su proceso de desarrollo:

“Aunque el uso abusivo de términos pretendidamente innovadores aconseja cierta prevención inicial respecto a la resiliencia urbana como objeto de investigación, ninguna metáfora es válida o inválida en sí misma, sino que lo será en función de su capacidad para representar de modo adecuado lo que se pretende y sugerir vías de interpretación” (Méndez, 2012: 216).

Por otra parte, la emergencia actual de la idea temporal de Antropoceno –nueva era geológica determinada por el impacto de la presencia del ser humano en el planeta– y su relación con el cambio climático alienta la construcción de nuevas narrativas, como la que esgrime Ghosh (2016) al describir el funcionamiento de la matriz cultural capitalista. A este proceso lo denomina “gran delirio” o paradoja autodestructiva. En tanto, Klein (2015) postula que el cambio climático es la contra narrativa más poderosa frente al capitalismo. Dicha concepción se refuerza en su último libro “En llamas”, donde plantea la urgencia de la constitución de un “Green New Deal”, como plan director para combatir el cambio climático y la pobreza al mismo tiempo, tanto desde una dimensión internacional como en su enfoque local.

En esta línea, recientemente, Segato (2020) se refirió a los discursos circulantes al inicio de la pandemia COVID-19 procurando dotar de significado al futuro inmediato e incierto. Para ello, retoma las ideas de Laclau, señalando que el COVID-19 es un “significante vacío” que puede atraer diversos proyectos políticos sin necesidad de precisar su contenido. No obstante, reconoce que en el intento por “atrapar” narrativamente lo que sucede se destacan algunas construcciones imaginarias con intención predictiva: “el virus como agente demoledor de la ilusión neoliberal”; “un sistema de sociedad vigilada, basada en el uso de las nuevas tecnologías”; o el “exterminio de lo sobrante”, son algunas de las metáforas distópicas que llenaron de sentidos disruptivos la irrupción del virus.

Desde una perspectiva similar, Mesa y Alonso Cano (2020) -en el intento de buscar mayores niveles de análisis y respuesta ante la crisis del COVID-19- afirman que el feminismo y el pacifismo pueden contribuir a elaborar un nuevo marco explicativo sobre la crisis del coronavirus desde un nuevo paradigma, con otros valores y enfoques, que ayuden a conformar una respuesta de futuro compartida. Se trata de fortalecer las redes de solidaridad que conectan personas y valores de equidad, colectividad, dinamismo, creatividad, resiliencia y resistencia para afrontar los grandes retos que nos plantea esta situación inédita. Postula que se puede crear una narrativa inclusiva que sienta las bases para un futuro que se construya en común.

Por su parte, Mairal (2013), desde un enfoque etnográfico, sostiene que las sociedades construyen una “matriz narrativa” de los riesgos de carácter eminentemente comunicativo y de extensión cultural, almacenando en la memoria colectiva los hechos peligrosos del pasado que permanecen en estado latente a la espera de una nueva activación ante un nuevo fenómeno que los invoque. De esta manera, la matriz narrativa pasa a ser una especie de unidad de medida, que relaciona lo que ya sucedió con lo que puede suceder. En ese intervalo, los medios de comunicación agitan su reaparición y extienden la sombra de riesgo, definida como el intervalo que afecta a la población interpelada por una amenaza desde su recuerdo. Esta necesidad se refuerza con el goteo interminable de las referencias mediáticas, las cuales se nutren y se saturan informativamente por las aportaciones de los expertos y científicos multidisciplinares, pero también gracias a sus servicios de documentación, cada vez más bien dotados en el alargamiento de las sombras de riesgo.

En esta línea, Farré, Prades y Gonzalo (2020) plantean al respecto del fenómeno del cambio climático que las sombras de riesgo son igualmente alargadas y configuran un horizonte inquietante. Tal es así que, desde un punto de vista narrativo, el cambio climático se construye como una historia catastrófica e inacabable, cada vez con más datos, los ya acaecidos y los proyectados.

Desde el enfoque de los estudios periodísticos, Amaral (2019) afirma que el periodismo configura narrativamente los desastres, pero al mismo tiempo cada desastre tiene su propia narrativa. En ello, la variable tiempo es esencial porque se trabaja desde la inmediatez, pero también desde la emergencia. Las condiciones de la labor periodística y su marco relacional contribuyen a crear modos específicos de narrar los desastres. La autora, señala que las noticias sobre un desastre, vistas en secuencia como en conjunto, revelan fragmentos narrativos (historias, personajes, tragedias, conflictos, aspectos morales y éticos), captados por el público y contienen una dimensión pedagógica, esencialmente narrativa y autorreferencial:

“La narrativa periodística sobre desastres no solo aporta información que puede salvar vidas y preservar el medioambiente, sino que también engendra metanarrativas o significaciones más profundas y prefiguradas que nos dicen lo que es un desastre, cuáles son sus causas, cuáles son las vulnerabilidades que lo generaron, cómo debemos relacionarnos con nuestros entornos, cuáles son sus consecuencias y cómo deben actuar los afectados y los diferentes campos sociales implicados” (Amaral, 2019: 25).

La diversidad de enfoques sobre cómo contar estos eventos, nos muestra el atractivo que los mismos ejercen al momento de la construcción de los relatos, en la utilización de metáforas y en la elaboración de los mensajes para tejer historias que nos ayudan a darle sentido a lo que estamos viviendo.

Como bien señala Lyons (1989), la metáfora es un recurso natural y espontáneo que empleamos con frecuencia en la comunicación diaria y que, por tanto, no se encuentra relegado, en absoluto, al lenguaje literario, sino que es habitual en el lenguaje cotidiano, político y periodístico. En consonancia, Lakoff y Johnson (1986), desde una perspectiva psico-cognitiva, manifiestan que la metáfora no es sólo una figura retórica, sino que constituye un mecanismo que se asienta en nuestro sistema conceptual -puesto que para comprender y expresar situaciones complejas se apoya en aspectos elementales y conocidos- que impregnan el uso habitual del lenguaje. Es, en definitiva, un elemento cultural propio de la comunicación:

“La metáfora es, para la mayoría de la gente, un artificio de la imaginación poética y de la ornamentación retórica, algo que pertenece al lenguaje extraordinario, más que al ordinario. Además, típicamente, se la ve como característica sólo del lenguaje, un asunto de palabras, más que de pensamiento y de acción. Por esta razón, se piensa que uno puede arreglárselas perfectamente sin metáforas. Hemos encontrado, por el contrario, que prevalecen en la vida cotidiana, no sólo en el lenguaje, sino también en el pensamiento y la acción. Nuestro sistema conceptual, en términos del cual pensamos y actuamos, es fundamentalmente metafórico en su naturaleza” (Lakoff y Johnson, 1986: 3).

En cuanto a su utilización, Pires, Masanet y Scolari (2019) sostienen que las metáforas son muy útiles para dar sentido a nuevas experiencias que de otro modo serían casi imposibles de interpretar; al mismo tiempo, son útiles para generar categorías, organizar procesos y establecer oposiciones y jerarquías.

Para la socióloga Svampa (2021), las metáforas y conceptos que se utilizan y circulan para tratar de captar y analizar la pandemia deben ser entendidos en un sentido dinámico:

“Hemos pasado de la metáfora del «portal» a la del «colapso», conservando en el centro del lenguaje político la metáfora bélica” (Svampa, 2021: 82).

Sus consideraciones parten del supuesto, que la crisis del COVID-19 posibilitó el planteo de exigencias ambivalentes y contradictorias entre sí: transformación y cambio, por un lado, orden y retorno a la vieja y nueva normalidad, por el otro.

Junto con las reflexiones de esta autora, podemos observar que la crisis propiciada por la pandemia COVID-19 nos ubicó en un umbral de pasaje. La metáfora del “portal” que funciona entre el impulso y el freno. Para concluir señalando, dado el tiempo transcurrido, que lo que se vislumbra como nueva normalidad refiere más a un empeoramiento de las condiciones existentes que se asemeja a la figura apocalíptica del “colapso” (Svampa, 2021).

Por otra parte, el uso excesivo de metáforas bélicas como búsqueda de comprensión acerca de lo que sucede, no sólo nos atemorizan, sino que además nos llevan a

desconfiar de todo y de todos. Muchas conductas puestas en práctica en los primeros meses de la pandemia evidenciaron reacciones masivas vinculadas a “salvarnos”, como las imágenes que circularon sobre la compra compulsiva y a granel de productos de higiene y el posterior desabastecimiento. Protegernos del “enemigo” y cuidar a los más cercanos, puede redundar en mayores niveles de desprotección y vulnerabilidad social.

Al mismo tiempo, para el fenómeno del cambio climático, el proceso de comunicación acerca de sus significados se convierte en un reto interpretativo inusitado, de allí la necesidad de recurrir al uso de metáforas:

Dos de las metáforas más potentes sobre el cambio climático han sido el “efecto invernadero” y la “huella de carbono”. En el primer caso, la imagen del efecto de los gases que conducen al calentamiento global permite a los científicos el cálculo de los riesgos; en el segundo, la imagen de la huella de carbono permite a los políticos trazar un camino factible para su gestión, presupuestando y comerciando con derechos de emisiones para su reducción (Farré, Prades y Gonzalo, 2020: 49).

En este sentido, el mencionado acuerdo “Green New Deal”, propuesto por Klein (2021), también funciona como una metáfora en tanto evoca la movilización económica encarada por Franklin D. Roosevelt tras la depresión de los años 1930. Es, además, un gran catalizador de las visiones que coinciden en la idea de una alianza liderada por los Estados, recuperados discursivamente tras el vaciamiento ideológico y material ocasionado por el neoliberalismo globalizante.

Desde esta perspectiva se desbanca el mito de la eterna abundancia de la naturaleza que nos condujo a la crisis, se propone reducir el consumo y escuchar en las soluciones a las comunidades marginadas del mundo con el fin de generar cambios que promuevan discutir en profundidad la distribución de los costos y beneficios de las transformaciones necesarias e imperiosas.

1.3. Riesgo, resiliencia e hibridación en la capacidad de respuesta urbana

El proceso riesgo-desastre encierra en sí mismo tensiones en relación con determinadas “conceptualizaciones” que vinculan la manera en que se gestionan los desastres, con los desafíos que genera el cambio climático y el impacto que tiene en las ciudades. Sobre estas tensiones se añaden las experimentadas de forma repentina con la irrupción del COVID-19 y su impacto en la fisiología de las grandes ciudades. Para comprender estos procesos y tensiones, en este apartado, proponemos recorrer las perspectivas del enfoque sistémico¹² que permiten identificar elementos y procesos

¹² El enfoque sistémico nos permite comprender el impacto de un fenómeno catastrófico como un sistema, en tanto es conglomerado de elementos o partes que interactúan interdependientes, que están relacionados

dentro de los sistemas de riesgo. Para luego, presentar distintas miradas teóricas que articulan el riesgo, la vulnerabilidad social, la resiliencia urbana y la hibridación, recogiendo los aportes de los estudios latinoamericanos y la crítica a los modos de desarrollo basado en el abordaje de las condiciones de vida y la reproducción de desigualdades (Cardoso, 2019; Velasco & Domínguez, 2022).

Los desastres producidos por el cambio climático se comportan como significantes sociales que han adquirido relevancia desde los años 80 en el marco de los estudios del riesgo, así como en los documentos e informes de organismos internacionales de cooperación y en los medios de comunicación. Entre la bibliografía específica, se advierte que diversos eventos extremos (sequías, inundaciones y deslizamientos, tormentas y huracanes, terremotos, incendios forestales y actividad volcánica, etc.) son cada vez más atribuibles al cambio climático (Lhasen & Ribot, 2021; Bocco, 2019; Lucatello & Garza Salinas, 2017). Esta visión es compartida por organismos internacionales (El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático - IPCC-; Organización Panamericana de la Salud -OPS-; Banco Mundial -BM-; entre otros).

Por otra parte, dichos significantes han sido difundidos en los medios de comunicación al transmitir información sobre los desastres naturales, incidiendo en las características de imprevisibilidad e inevitabilidad que estos eventos contraen, fomentando cierta idea de impotencia al momento de hacerles frente (Bernardo & Pelliser, 2010).

De esta manera, la vinculación planteada “naturaliza” este tipo de riesgos frente a los cuales distintos autores plantean las nociones de adaptación y resiliencia como alternativa para enfrentar los desastres, equiparando los sistemas sociales a los sistemas naturales y asignando al cambio climático las causas de los desastres sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas preexistentes (Calvo, Riera & Ríos, 2023). En definitiva, la lógica imperante concibe la ocurrencia de una serie de riesgos y eventos extremos a partir de impactos en una región específica, pero exacerbados por el fenómeno global del cambio climático¹³.

Estos señalamientos, sin embargo, omiten incorporar la perspectiva de la vulnerabilidad social, eluden las condiciones estructurales generales en que las poblaciones (urbanas

formando un todo complejo. El enfoque sistémico resulta de gran utilidad para estudiar los elementos del sistema, sus relaciones, los procesos y las fuerzas que los motorizan. Con este enfoque podemos diferenciar desastre de riesgo, vulnerabilidad de resiliencia, incluyendo otras variables explicativas como adaptabilidad, transformabilidad e inherencia (Mendez, 2012; Cardoso, 2019; Ladillinsky, 2020).

¹³ En el interior de este planteo se ubica a los gases de efectos invernadero como el agente causal del cambio climático (Gran Castro, 2020).

y rurales) viven. Es decir, ignoran que son los procesos históricos de producción y acumulación los que generan condiciones de vulnerabilidad y espacios de riesgo (García Acosta, 2005). Si bien su condición es preexistente, coincidimos en que el cambio climático intensifica la amenaza y la exposición, además de amplificar el riesgo.

Dado que la ocurrencia de un desastre es el resultado de un proceso de construcción social, y que la vulnerabilidad social cumple un papel relevante para comprender y explicar la producción de riesgo, la única salida recae en la elaboración de políticas públicas adecuadas para enfrentar situaciones de riesgos y prevenir y recuperarse de los desastres. Esta mirada, desplaza la idea de la naturaleza como responsable de los desastres hacia otra que incorpora el factor humano en la ecuación y las condiciones socioeconómicas que se traducen en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social (Maskrey, 1993; Lavell, 2004, entre otros). Estas tensiones definitorias importan a la hora de analizar la mediatización de los desastres desde el enfoque de la vulnerabilidad social. Como sostiene Padilla Lozoya (2018), el fenómeno natural no es el desastre, sino el acontecimiento social donde la naturaleza es solamente el agente que genera impactos en la población y en los bienes que se ven afectados y, finalmente, son lo que se convierten en noticia.

Las diferencias en las formas de comprender los desastres repercuten tanto en la manera en que son visibilizados como en las respuestas gubernamentales que se construyen para afrontarlos. Sobre la capacidad de comprensión de estos fenómenos y su análisis desde distintos campos institucionales (periodístico, político, científico), Beltramino (2018) sostiene que estos eventos están marcados por el conocimiento técnico, el impacto en la población y la forma en que se gestionan. Para luego reconocer dos formas predominantes a partir de las cuales el riesgo se construye socialmente: como una forma de percepción social que considera al riesgo como algo real por percibido, que afecta a los individuos y a las sociedades; y como una representación de la relación sociedad–naturaleza, en la cual tanto el conocimiento como la incertidumbre tienen un rol central e impactan en la forma en que los individuos y la sociedad se relacionan cotidianamente con su ambiente inmediato.

En la problematización vinculada al entendimiento y comprensión de estos fenómenos, también se desatan las tensiones interpretativas entre el saber experto (técnico), la gestión política, las representaciones de los medios de comunicación, las vivencias de la población afectada y las protestas que emergen de la sociedad civil organizada a través de los movimientos sociales con posterioridad al suceso. En definitiva, frente a estas luchas por la significación se configura un escenario en el que emergen diferentes

actores, disputas y controversias que otorgan mayor visibilidad a los hechos, aunque esto no se traduzca en respuestas integrales y coordinadas.

Estas observaciones son retomadas nuevamente por Beltramino (2019), a partir del análisis de las intervenciones antrópicas sobre la naturaleza y sus consecuencias imprevistas. La autora se centra en observar que una obra pública pensada para gestionar los riesgos los expande y la amenaza se agiganta. La referencia puede vincularse con las inundaciones de la ciudad de Santa Fe en 2003 y 2007, donde las causas del desastre, el tipo de población afectada y la movilización social generada en el post-desastre fueron aspectos cruciales para entender el proceso de vulneración social a la hora de visibilizar el problema de las inundaciones (Cardoso, 2019). En definitiva, su problematización pública durante la emergencia y en la recuperación terminan incidiendo para que el riesgo específico sea visibilizado a partir de la protesta social que demandan soluciones integrales a la vulnerabilidad hídrica, en este caso.

Dentro de los sistemas urbanos, las ciudades son vistas no como unidades de análisis sino como sistemas socio-espaciales interconectados y complejos (Sosa, 2019), compuestas por macrosistemas (global, internacional, regional, nacional) y microsistemas (barrios, seccionales) (Finqueliévich, 2004). Sistemas que, a su vez, se mueven en procesos de retroalimentación. El impacto del riesgo y la vulnerabilidad en esta unidad de análisis ubica los efectos de los desastres en el plano "glocal", otorgando un papel "central" a los gobiernos locales (Nagorny 2017; en Aurrekoetxea Casaus, 2018: 250), entendiendo que los riesgos globales demandan respuestas locales.

El riesgo, la vulnerabilidad y la resiliencia son conceptos que se encuentran estrechamente interrelacionados, cuya interacción resulta indispensable para abordar el problema de la seguridad y la planificación sostenible. A modo de síntesis podemos señalar que:

Con el riesgo, se refiere a la probabilidad de que un evento peligroso ocurra y cause daño a las personas, las propiedades y el medio ambiente. En el contexto urbano, el riesgo puede estar asociado con amenazas naturales (como terremotos, inundaciones, incendios forestales), amenazas tecnológicas (como accidentes industriales, explosiones de gas) o amenazas sociales (como actos terroristas o delitos). La gestión del riesgo implica la identificación de las amenazas y la implementación de medidas para reducir la probabilidad de que se produzcan y para minimizar el impacto en caso de que ocurran.

Con el concepto de vulnerabilidad se alude a la incapacidad de un sistema (como una comunidad) para resistir y recuperarse de los impactos de los eventos peligrosos. La

vulnerabilidad puede ser causada por factores como la pobreza, la desigualdad, la falta de acceso a servicios básicos, la falta de infraestructura de protección y la falta de capacidad para responder a las emergencias. La reducción de la vulnerabilidad implica la mejora de la capacidad de los sistemas urbanos para resistir y recuperarse de los impactos de los eventos peligrosos. En palabras de Gustavo Wilches Chaux:

"(...) la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio" (Wilches Chaux, 1993: 12).

Si comprendemos, junto el autor que la vulnerabilidad en sí misma se constituye como un sistema dinámico, que se manifiesta a partir de la interrelación entre componentes y particularidades que confluyen en una determinada comunidad, su desenlace se desprende de las respuestas elaboradas frente al riesgo. A esta interacción, el autor la denomina: "vulnerabilidad global", compuesta por diversas dimensiones: natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional. Cada una de ellas constituye apenas un ángulo particular para analizar el fenómeno global.

Con el concepto de resiliencia se implica a la capacidad de un sistema (como una comunidad) para resistir, adaptarse y recuperarse de los impactos de los eventos peligrosos. La resiliencia implica la capacidad de mantener la continuidad de las operaciones esenciales, adaptarse a las nuevas condiciones y recuperarse de los impactos. La mejora de la resiliencia implica la implementación de medidas para fortalecer la capacidad de los sistemas urbanos para resistir, adaptarse y recuperarse.

Por otra parte, la necesidad de discutir aspectos comunes entre el COVID-19 y contextos de desastre nos invita a revisar planteos vinculados a la construcción de riesgos híbridos, entendiendo que las amenazas son cada vez más complejas y menos "naturales".

"Esto no necesariamente significa que los componentes no-humanos de las amenazas han cambiado dramáticamente, sino que más bien es reflejo del continuo crecimiento de la importancia del elemento humano. La gente ha contribuido siempre a las amenazas naturales, pero ahora el componente humano ha generado nuevos tipos de amenazas tales como aquellas generadas por el cambio global del medio ambiente" (Mitchell, 1996: 52).

Las nuevas combinaciones de amenazas naturales, pandémicas, tecnológicas, etc. requieren crear estructuras interpretativas más amplias que las hoy existentes porque presenta fronteras y delimitaciones difusas entre los fenómenos que irrumpen y pueden ser explicados a partir de la idea de hibridación:

"(...) los riesgos ambientales se conciben cada vez más como una construcción social donde el clásico dualismo naturaleza–sociedad se substituye por una caracterización 'híbrida'" (Ribas Palom & Saurí Pujol, 2006: 290).

En la discusión sobre la emergencia de riesgos híbridos se presenta la dificultad de definir y medir las condiciones de riesgo que evidencia la incertidumbre, es decir, la imposibilidad de "establecer una probabilidad respecto a qué va a ocurrir —aunque sólo sea una aproximación, aunque sea una estadística" (Natenzon, 2003: 3). Se retoman, así, los planteos de Beck (1998) acerca de las metamorfosis del peligro (un peligro difícil de delinear o controlar) y las nuevas formas de incertidumbre (las "incertidumbres manufacturadas"). Frente a esos planteos se apela a la capacidad de respuesta institucional ante los peligros mediante la implementación de planes de reconstrucción y recuperación posteriores a los desastres que prevén fortalecer la capacidad de resiliencia. Al respecto de los recientes eventos, Lavell y Lavell (2020) plantean que, así como ante los terremotos o huracanes se debe buscar reducir y no reconstruir niveles de riesgo negativos, aumentando la resiliencia, los planes de recuperación de la pandemia también deben considerar cambios en las zonas urbanas, viviendas, escuelas, sistemas de transporte masivo, etc., que conduzcan a una menor exposición y vulnerabilidad en el futuro.

Según María Mercedes Cardozo (2019), la vulnerabilidad y la resiliencia emergen como componentes centrales en la teoría del riesgo, ambos en pie de igualdad en cuanto su carácter de elementos internos. Además, concede a la vulnerabilidad, fuerte poder explicativo de las causas del riesgo y los desastres, que propicia la elaboración de diagnósticos con el fin de ordenar el territorio. Cómo contracara, le asigna connotaciones negativas que indican debilidad, carencia o limitación de la comunidad, por tanto, resulta en una incapacidad. No obstante, al ser un elemento dinámico y coyuntural, puede modificarse y se relaciona con la idea de sistema, como un conjunto de elementos en interacción que sustenta ambas nociones.

Ante una vulnerabilidad conceptualmente visualizada como una característica negativa de la comunidad, contra ponemos la definición de Blaikie, Cannon, Davis y Wisner (1996), quienes desde una mirada operativa entienden la vulnerabilidad como: "las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural".

Apalancados en esta definición, sostenemos que a través de la resiliencia se pueden "resaltar" los aspectos positivos de las políticas públicas de reducción de riesgo de desastres y las capacidades de las comunidades, y no solo las debilidades. De esta manera, el concepto de resiliencia a los desastres puede vincularse a la reducción de la

vulnerabilidad social, en tanto transformación hacia una mejora de la situación social, atendiendo los riesgos de amenaza que subyacen en tanto se buscan nuevos modelos para la prevención de los desastres y la reducción de la vulnerabilidad social (Chavez-Rodriguez, 2018: 139).

Por tanto, como plantean Pascale Metzger y Jeremy Robert (2013) vulnerabilidad y resiliencia pueden considerarse como los extremos de una misma "línea". Sin embargo, estos dos componentes no son opuestos ni incompatibles. Un elemento puede, por un lado, ser vulnerable debido a su exposición a las amenazas y, sin embargo, ser resistente, dada su preparación para hacer frente a cualquier tipo de irrupción imprevista.

Si observamos el concepto de resiliencia urbana como un proceso evolutivo, lo podemos entender como una interfaz (Scolari, 2018), donde interaccionan y conectan otros conceptos que proporcionan mayor comprensión del fenómeno, como sostenibilidad, gestión del riesgo y gobernabilidad de los desastres.

En tanto Lavell (2020) sostiene que, si no hay reducción de la desigualdad, de la pobreza, de la exclusión, se logrará poco en la reducción del riesgo de desastres para más de un pequeño porcentaje de la población mundial¹⁴.

La vulnerabilidad tiene elementos intrínsecos y socialmente construidos. Esto pone de relieve la necesidad de prestar atención a las causas subyacentes si se quiere lograr la reducción del riesgo y el riesgo de desastres en general. Las reflexiones sobre vulnerabilidad, resiliencia e hibridación permiten comprender el impacto del riesgo en las comunidades urbanas entendidas como unidades sistémicas con capacidad de respuesta.

1.4. Pandemia: el riesgo configurado por exposición

La exposición a la pandemia transcurrió de una forma desigual y desbocada en términos territoriales. A pesar de que hubo respuestas de contención más idóneas que otras, se podría concluir que se fue demasiado cauto en las medidas a aplicar que se mostraron insuficientes y que se aplicaron demasiado tarde, con una efectividad dudosa y una controvertida aceptación social. Aunque es cierto que la irrupción de la pandemia tensó las costuras de gestión hasta límites insospechados, un acercamiento excesivamente centrado en el propio evento, convertido en una especie de un antes y un después,

¹⁴ Los destacados son nuestros.

desvía la atención de aquellos componentes claves de la reducción de desastres como proceso complejo y multidimensional.

La agenda internacional de la Reducción del Riesgo de Desastres (en adelante RRD), basada en la acción y la cooperación, plantea la necesidad de considerar las capacidades de las comunidades y su fortalecimiento para hacer frente a los riesgos existentes y futuros¹⁵. Contribuye al reconocimiento del riesgo y los desastres como problemáticas multicausales a nivel global aumentando su exposición y visibilidad. Sin embargo, este proceso de internacionalización de atención y gestión de los desastres modifica situaciones sociales arraigadas en los ámbitos locales y nacionales, mediante la intervención de organismos multilaterales en desmedro de las capacidades de los Estados nacionales y los gobiernos locales. Tal como sostienen Jerez-Ramírez y Ramos-Torres:

“El paradigma de la internacionalización cambia a los actores sociales, económicos y políticos locales por agencias y agentes externos; además, el argumento de la especialización excluye los conocimientos no técnicos de las comunidades, reclamando la certeza científica en torno a los objetivos de RRD. La participación comunitaria sigue careciendo de la institucionalización de la que ya hace tiempo presume la intervención extranjera” (Jerez-Ramírez & Ramos-Torres, 2021: 218).

En razón con lo expuesto, consideramos que la agenda internacional para la cooperación en la RRD en la región de América Latina y el Caribe para que sea realmente eficaz debe basarse en las nociones de solidaridad y autodeterminación colectiva entre los países en desarrollo que permita relaciones horizontales y cooperativas que fomenten el intercambio de soluciones basadas en experiencias compartidas. Para ello, es necesario que las agendas internacionales, regionales y locales converjan para prevenir la ocurrencia de nuevos desastres mediante la atención a las vulnerabilidades y capacidades preexistentes a partir de una perspectiva que incluya la interseccionalidad para alcanzar los objetivos propuestos.

Las transformaciones que los desastres impulsan a menudo pueden ser contraproducentes para focalizar la mirada centrada en la gestión de riesgo de desastres, más allá del evento mismo. Una pregunta pertinente y preocupante para plantearse es hasta qué punto la pandemia podría haber generado una dinámica similar a la que resultó a partir del tsunami de 2004 que supuso el retorno a una dinámica centrada en el socorro. Para uno de los fundadores de La Red:

“El tsunami fue lo peor que le pudo suceder a la cuestión de la reducción del riesgo de desastres. En razón de que, nuevamente, son los grandes eventos excepcionales los que se sitúan en el centro de atención, se regresó a respuestas (...) que no hacen más

¹⁵ Para conocer acerca de la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres se sugiere consultar el siguiente enlace <https://www.eird.org/americas/we/que-es-la-estrategia-internacional.html>

que resolver el problema del número de vidas que se salvan, mientras que el resto no se resuelve. Estamos aquí ante dos perspectivas opuestas: la que consiste en privilegiar la preservación de vidas en el momento mismo del evento y la que hace hincapié en las transformaciones profundas que se deben afrontar fuera del evento mismo. Y estas dos perspectivas hacen referencia a instituciones, competencias y a formas de pensar las situaciones muy diferentes” (Revet, 2011: 550).

Entre los dilemas expuestos por la antropóloga francesa Sandrine Revet para describir el proceso de internacionalización de las catástrofes, se señalan la tensión socorro/prevenición, las tensiones entre civiles y militares y la tensión entre expertos y profanos. En estas tres dicotomías, la pandemia puede ser analizada por su estrecha relación con la infodemia y su comunicación pública.

Pero también el caso de la pandemia es emblemático en el sentido que opera por la transmisión y comunicabilidad del virus. Este contagio de persona a persona sitúa la exposición como eje articulador alrededor del cual se produce una variabilidad indiscriminada que aparentemente no hace distinciones sociales. Este riesgo por exposición desplaza y oculta la priorización de aquellos aspectos vinculados a la vulnerabilidad social, los cuales restan relegados no únicamente por la irrupción abrupta de la pandemia con el baile de cifras asociado sino también por la emergencia de la ‘crisis sanitaria’ como marco hegemónico de aproximación, e incluso por la decantación hacia la vulnerabilidad intrínseca más individual o coyuntural que colectiva, social o estructural.

1.5. Cambio climático: ¿Riesgo sin vulnerabilidad?

En una reciente entrevista a Omar Darío Cardona, investigador colombiano fundador de La Red, señala cuatro hitos que deben considerarse para comprender el reto transformador que supone la gestión del riesgo de desastres, apuntando a sus principales vinculaciones y luchas a lo largo del tiempo. En primer lugar, hace una incursión crítica al proceso de internacionalización-institucionalización y a las dificultades para transformar la mirada desde el desastre al riesgo sin perder la anhelada interdisciplinariedad, descentralización y visión multisectorial, dejándose arrastrar más bien por la burocratización y falta de ambición tal y como se apuntaba en el Marco de Hyogo y se confirma en el de Sendai. En segundo lugar, remarca el concepto de vulnerabilidad y su papel clave para la reformulación conceptual del riesgo, aunque cuestiona la manera en que va perdiendo su radicalidad asociándose a una concepción alternativa orientada hacia la resiliencia. Tal cosa supone un mal uso que debe revertirse y supervisarse para “lograr que la resiliencia se entienda no solamente como capacidad de absorber, recuperarse, sino también como capacidad de anticiparse, de resistir y de

adaptarse.” En una tercera transformación, Cardona distingue entre desastres crónicos y riesgos extensivos e intensivos. Esta diferenciación es útil para la contrastación entre la magnitud, intensidad y alcance de los distintos riesgos, pero especialmente para relativizar los desastres naturales ‘excepcionales’ que ocultan la cronicidad de otros muchos. Los condicionantes preexistentes, básicos para evaluar holísticamente la interdependencia entre gestión de riesgo y desastre, así como la irrupción de nuevos riesgos no deben perderse nunca de vista.

En el último punto sobre el cambio climático, qué podemos entender como corolario de nuestro enfoque, merece la pena reflexionar sobre la compleja vinculación de la gestión del riesgo con la adaptación al cambio climático. Aun refiriéndose a lo mismo, se generaron comunidades de investigación distantes que, a lo largo del tiempo, han ido convergiendo necesariamente:

“El punto de vista de los especialistas asociados al cambio climático siempre ha mantenido un énfasis en el aumento de la intensidad de los eventos extremos, es decir, en las amenazas y en la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. La adaptación se ha desarrollado, en buena parte, por una interpretación más apropiada de la gestión del riesgo, que le es útil a los especialistas del cambio climático, en términos prácticos. Ahora bien, mientras la gestión del riesgo surgió como un problema sujeto a decisores nacionales y como un tema de la modernidad, mientras que el cambio climático ha tenido una proyección global y se ha orientado a ser un tema de decisores internacionales y de la posmodernidad. Lo anterior explica por qué el cambio climático tiene un mayor impacto mediático, y es objeto de un alto interés, por parte de corrientes ambientalistas que se han convertido en sus principales promotores” (Cardona, 2018: 15-16).

Sin embargo, el énfasis de las agendas mediáticas y políticas aún permanece anclado en el incremento de la amenaza y su materialización como producto sobre el cual puede hacerse negocio. Contrariamente, la atención en los factores de riesgo, en la gestión y particularmente en la vulnerabilidad corren el peligro de ser soslayadas:

“Así, la vulnerabilidad, que es un concepto central para la gestión del riesgo, desde los años noventa, sigue sin tener relevancia en el ámbito del cambio climático. Evaluar las amenazas y el riesgo con el cambio climático es un desafío mayor y poco se ha hecho a respecto. Aunque es algo necesario, se desvía la atención hacia las amenazas y la vulnerabilidad sigue siendo subestimada. Existe la posibilidad que en los próximos años se abuse del tema del cambio climático, que aparte de volverse una moda que algunos promueven verdaderas farsas y lo conviertan en un negocio y publicidad; es decir, en un *business as usual*” (Cardona, 2018: 16).

CAPÍTULO II

GOBERNANZA E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRAL EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y COMUNICACIÓN

En este capítulo se recuperan las reflexiones sobre la gobernanza del riesgo en Argentina y Brasil desde el enfoque de la vulnerabilidad social, entendiendo el rol estratégico de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos y en el diseño de políticas orientadas a fortalecer la gobernanza en términos de cooperación local, regional e internacional. Como adelantamos en la introducción de este trabajo, el interés por la comunicación en la gestión de riesgo del COVID-19 y el cambio climático se debe tanto a la importancia global de ambos fenómenos como a la centralidad que su análisis tiene en la configuración de la problemática de riesgo y las políticas públicas vinculadas a gestionar las crisis derivadas de estos.

Para ello, revisamos los principales acuerdos internacionales alcanzados desde la perspectiva de la gobernanza para la RRD, y también interesa revisar las características de los planes de gestión de riesgo de desastres desarrollados con el fin de comparar modelos de actuación en la gestión de la comunicación y prevención del riesgo. Con ello procuramos sistematizar en este trabajo componentes críticos y conocimientos que permitan desarrollar propuestas futuras. Asimismo, esperamos que esta sistematización reúna elementos significativos para trazar líneas de acción que atiendan la complejidad de la gestión de los riesgos e influya en el desarrollo de políticas más apropiadas de gestión de desastres, tanto a nivel local y nacional como a nivel internacional (LA RED, 1992):

“Ya sea a través de las políticas de prevención, mediante la introducción del principio de precaución para afrontar el riesgo antes de que suceda un evento, o a través de medidas para el manejo de las situaciones de catástrofe cuando se producen, observamos que surgen en muchos países disposiciones que tratan de dominar la incertidumbre, de gobernar el futuro. Lo que caracteriza la época contemporánea es el establecimiento de instancias y de políticas internacionales para hacer frente a estas situaciones. Esta dinámica es particularmente notable en las áreas de sanidad y del medio ambiente. Sobre la cuestión de las pandemias o la del cambio climático, por ejemplo, muchos actores coinciden en considerar que estos riesgos sin fronteras no puedan ya ser atendidos a un nivel solamente nacional” (Revet, 2011: 540).

Las fuentes utilizadas para este desarrollo son actas, documentos y protocolos programáticos acordados a través de convenciones y tratados vinculantes. Cabe destacar que los documentos seleccionados son de gran valor prospectivo en el ámbito de los foros internacionales en que fueron diseñados y aprobados, principalmente, por su incidencia en la definición de posteriores estrategias de intervención, así como en la elaboración de futuros planes de contingencia y de reducción de riesgo de desastre, tal como veremos a continuación.

2.1. El protocolo de Sendai

El Marco de Sendai (2015)¹⁶ es un documento guía acordado por Naciones Unidas, que reconoce y asigna al Estado un papel principal en la reducción del riesgo de desastres, y aclara que esa responsabilidad debe compartirse con otros actores, como los gobiernos locales y el sector privado. Para alcanzar ese objetivo, se establecen siete metas mundiales y cuatro prioridades de acción cuya finalidad última es desarrollar la capacidad de las comunidades para afrontar los riesgos de su entorno, de modo que puedan aumentar su resiliencia y, consecuentemente, reducir los daños frente a las amenazas a las que se encuentran expuestas.

Recoge las experiencias acumuladas desde la década de 1980 en relación con la atención al riesgo de desastres, tanto como en adicionar nuevos temas a la agenda global del riesgo. La Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) es la encargada de facilitar la implementación, el seguimiento y la revisión de este Marco, y para tal fin cuenta con la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres¹⁷.

En cuanto a su alcance, añade la existencia de distintos riesgos o por lo menos diferentes formas de manifestarse:

“El presente Marco se aplicará a los riesgos de desastres en pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, de causas naturales o creados por el hombre, así como los peligros y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos” (párrafo 13).

El Marco de Sendai expresa la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas en plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los

¹⁶ Marco de Sendai <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de> Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

¹⁷La Plataforma Global es el principal foro consultivo para la reducción del riesgo de desastre a nivel global. Reúne una amplia gama de actores de diferentes sectores de desarrollo y de trabajo humanitario, y en los campos ambientales y científicos relacionados con la reducción del riesgo de desastres <https://www.eird.org/esp/plataformaglobal/inicio.html> Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales.

De igual modo, la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres se reconocen claramente como mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas.

El prefacio del documento para el Marco de Sendai contiene los elementos que posibilitan la existencia de este acuerdo, del mismo modo que evidencia el esfuerzo multilateral en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) por señalar una serie de recomendaciones, rutas de acción y prácticas para la gestión del riesgo de desastres en todas las escalas de organización socio-política.

El Marco de Sendai establece, el compromiso de 187 países para movilizar nuevas prácticas y nuevas políticas públicas al interior de sus territorios, orientadas a la reducción del riesgo de desastres como un elemento constitutivo del desarrollo y de la planeación participativa del desarrollo, dejando atrás la “gestión del desastre” y dando paso a una “gestión del riesgo de desastres”. Entre las prioridades de acción¹⁸, se indica que los Estados deben adoptar medidas (cuatro esferas prioritarias) específicas en diferentes escalas, local, nacional, regional y mundial:

- Comprender el riesgo de desastres: las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno.
- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo: la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles.
- Invertir en la reducción del riesgo de desastre para la resiliencia: las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente.

¹⁸ https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf Capítulo IV. Prioridades de acción Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

- Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, empoderando a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Es preciso subrayar, la forma en que se acordó los ámbitos de participación a partir de los llamados "grupos de interés" que se dividieron en nueve: ONG y sociedad civil, infancia y juventud, mujer, pueblos originarios, agricultores, sindicatos, sector privado, gobiernos locales y, por último, ciencia y tecnología. Esto demuestra avances con respecto a iniciativas anteriores en cuanto a la inclusión de estos colectivos; tal cual se menciona en una parte final en el documento dedicada a los "agentes de cambio", a saber: mujer, infancia y juventud, personas con discapacidad, personas mayores, pueblos originarios y migrantes/desplazados internos.

Darles a todos el espacio y las posibilidades de contribuir a la reducción del riesgo de desastres con arreglo a la legislación, la práctica nacional y los programas de estudio es una mejora sustancial.

Otro aspecto a destacar es que este marco tiene en cuenta otros procesos que son fundamentales y ocurren contemporáneamente: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Cumbre sobre el Cambio Climático. Ambos acontecimientos hacen converger la idea de que todas las medidas mencionadas en el nuevo marco se emprendan de manera conjunta y se armonicen a través de agendas de trabajo comunes.

A los fines de este estudio, se destaca la inclusión, por primera vez, -en términos taxativos- de la dimensión comunicativa para la prevención y gestión del riesgo del Marco de Sendai, constituyéndose así en la culminación de un proceso de años de negociación. Su mayor acierto y programa de acción consiste en dotar de herramientas a muchos gobiernos con las acciones que otros están haciendo en materia de implementación de políticas nacionales para reducir el riesgo.

2.2. La internacionalización del riesgo de desastres

En las últimas décadas, en un imbricado proceso histórico que nos lleva de la internacionalización de la asistencia y del socorro hasta la internacionalización de la prevención, la gestión del riesgo y de las catástrofes naturales se ha convertido en un espacio heterogéneo atravesado por una serie de tensiones:

En un contexto marcado, entre otras cosas, por la transformación de la noción de seguridad y por la influencia del riesgo en las formas de gobierno, vemos desde finales de la década de los 80 que ha surgido **un espacio internacional que tiene por objeto los riesgos y las catástrofes naturales y que se caracteriza por una doble dinámica: la internacionalización y la institucionalización**¹⁹. Muchas organizaciones intergubernamentales invierten en esta cuestión y asistimos al surgimiento de nuevas instituciones (Revet,2011:552).

Partimos de considerar que la institucionalización es un proceso mediante el cual los acontecimientos sociales se convierten en una especie de norma (Meyer y Rowan, 1977), y que ese tipo de proceder aplica a la problemática de los riesgos de desastres tanto por lo que refiere a su configuración como a su forma de abordaje. Los primeros esbozos vinculados a plantear la institucionalización del riesgo datan de 1970 y se vinculan al campo académico de las ciencias básicas, físicas o “duras” cuyo enfoque principalmente postula que un fenómeno natural puede desencadenar desastres que determinan el riesgo (Gellert, 2012). También las ciencias sociales hacen su contribución, enfocándose en el análisis de la vulnerabilidad social y en la evaluación del conocimiento y de la capacidad de una comunidad para actuar de la forma correcta ante la ocurrencia de un desastre (Cardona, 1991).

La preocupación por estos eventos también encuentra eco en Organismos y foros internacionales, donde empieza a prestarse atención a sus consecuencias. Es así como, a partir de la década de 1960,²⁰ Naciones Unidas, a través de su Asamblea General adoptó medidas con respecto a desastres graves. Entre los años 1970 y 1986 la atención se centra en la “Asistencia en casos de desastres naturales”, donde se recomienda implementar un proceso de planificación previa a los desastres para hacerles frente. Mediante la Resolución 2816/71, se crea la Oficina de las Naciones Unidas de Socorro en Casos de Desastre (UNDRO por sus siglas en inglés), como centro de coordinación para estos asuntos.

La historia del derecho ambiental internacional puede ser dividida en distintas etapas marcadas por dos de las conferencias internacionales más relevantes en materia ambiental que fueron celebradas hasta la actualidad: 1) la Conferencia de Estocolmo (1972)²¹ y 2) la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992)²².

¹⁹ Los destacados son nuestros.

²⁰ La información referida a medidas adoptadas por Naciones Unidas fue extraída de la página oficial de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) Disponible en: <https://www.undrr.org/about-undrr/history#60s> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

²¹ Primera Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Medio Ambiente Humano, llevada a cabo en la ciudad de Estocolmo, Suecia.

²² Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, II CNUMAD, realizada en Río de Janeiro, Brasil.

Desde las Naciones Unidas se impulsan acciones relevantes para la formación del Derecho Ambiental Internacional, que comienzan a darse entre los años 1945 y 1972, época en la que se constituyen organismos internacionales universales, regionales y subregionales. Diversos temas se abordan en este ámbito, entre los cuales se menciona, en los primeros tiempos: protección de los recursos naturales, en especial de los recursos hídricos, los mamíferos marinos, las fuentes de energía renovables, la desertificación del suelo, los bosques, o el Tratado Antártico, entre otros temas. Luego se observa que la visión se va ampliando hacia las actividades del ser humano, particularmente las actividades productivas, por lo cual se avanza hacia el abordaje de la relación entre ambiente y desarrollo.

La década 1990-1999, se corresponde para la ONU con el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, donde entre otros, se reconoce la importancia de reducir el impacto de los desastres naturales para todas las personas, y en particular para los países en desarrollo. Además, se adopta e insta a la comunidad internacional a implementar el Marco de Acción Internacional del DIRDN²³. También en 1994, se desarrolla la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres en Yokohama, Japón.

Un nuevo período se establece entre los años 2000-2007, bajo la impronta de la Estrategia internacional para la reducción de los desastres (EIRD)²⁴, cuando Naciones Unidas avanza con el Plan de Acción de Johannesburgo (2002) a través de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS)²⁵. El año 2004, es preparatorio para la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, a celebrarse en Kobe, Japón en enero de 2005.

De la realización de la Conferencia Mundial de Kobe, surge la Declaración y Marco de Acción de Hyogo 2005-2015²⁶ cuyos puntos sobresalientes son el llamado a la construcción de resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres y a reafirmar la importancia del Sistema multisectorial de la Estrategia internacional para la reducción de desastres (EIRD), al igual que de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres para apoyar y promover el documento marco.²⁷

²³ La información referida al Marco de Acción Internacional del DIRDN fue extraída de la página oficial: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

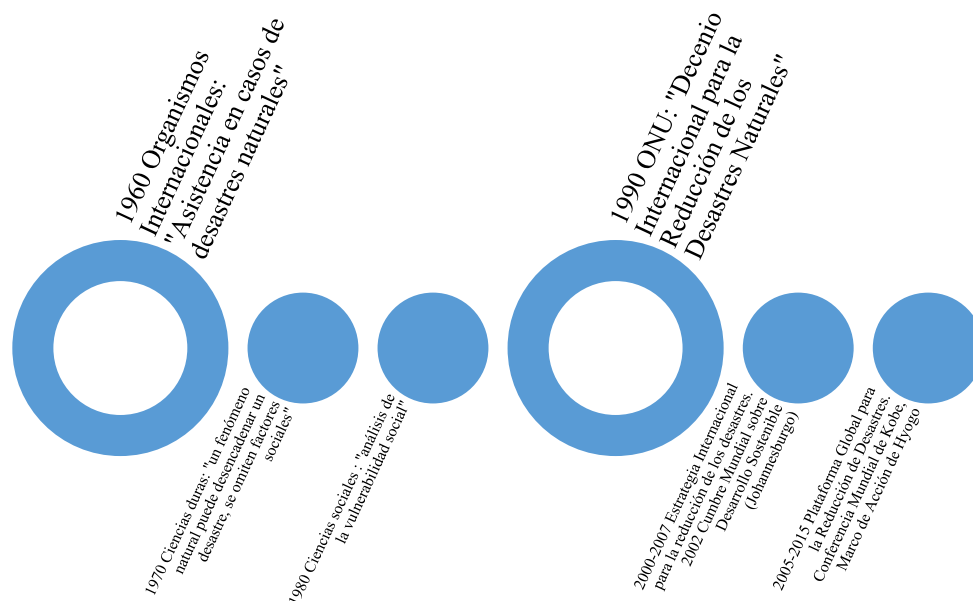
²⁴ La información referida a la Estrategia internacional para la reducción de los desastres fue extraída de la página oficial: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

²⁵ La información referida al Plan de Acción de Johannesburgo y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible fue extraída de la página oficial: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

²⁶ La información referida al Marco de Hyogo fue extraída de la página oficial: <http://srala.org/wp-content/uploads/2017/03/Marco-de-Hyogo.pdf> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

²⁷ La Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres está reemplazando al Equipo de Trabajo Interinstitucional sobre la Reducción de Desastres, pero conserva su mismo mandato y está abierta a la participación de los Estados miembros www.preventionweb.net/globalplatform Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

Gráfico 1: Proceso evolutivo atención-gestión-respuesta ante los desastres.



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, se puede apreciar la manera en que los organismos internacionales fueron tejiendo una trama compuesta por conceptos, documentos e iniciativas con la finalidad de dar respuesta a los desastres. En este marco, se puede observar una paulatina inclusión de la dimensión comunicativa como herramienta indispensable para la Gestión de Riesgos de Desastres (en adelante GRD), en los principales acuerdos internacionales alcanzados a partir del año 2015 en pos de construir una gobernanza mundial, tal como veremos a continuación:

"A través de esa dinámica de institucionalización, este mundo adquiere también cada vez más peso y visibilidad, tanto que permite abarcar temáticas emergentes y de fuerte presencia mediática, tales como el cambio climático. Produciendo discursos, herramientas, normas, formas de pensamiento y creencias propias, este espacio internacional de la gestión de riesgos y de desastres naturales ejerce hoy en día una influencia decisiva sobre la formulación de las problemáticas, la estructuración de las políticas nacionales y locales, la financiación de los proyectos de las ONG y las posturas de los diversos actores. Sin embargo, mientras hace alarde de una voluntad de cohesión, sigue siendo, en realidad, complejo y heterogéneo" (Revet, 2011: 552).

2.2.1. La Agenda 2030

A partir del año 2002²⁸, la ONU plantea una estrategia distinta para agregar objetivos de desarrollo sostenibles que fueran medibles y comparables entre el conjunto de naciones,

²⁸ Cumbre de Johannesburgo.

los que se denominaron objetivos del milenio. Y se llega luego al año 2012 cuando se organiza una nueva Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible. Se conoce como Río + 20 y reunió a 192 Estados miembros, así como también a empresas del sector privado, a ONGs y a otras organizaciones. De ese encuentro derivó el documento “El futuro que queremos” que propone medidas concretas para la implementación del desarrollo sostenible. La conferencia se enfocó en dos temas principales: la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

Entre las numerosas medidas, los Estados miembros acordaron iniciar un proceso para desarrollar los “Objetivos de desarrollo sostenible” (en adelante ODS), que reemplazan a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (en adelante ODM). Si bien existió consenso en el alcance de progresos en los 20 años transcurridos desde la reunión de Río de Janeiro en 1992, también se destacan las brechas entre compromisos asumidos y concretados.

El resultado fue un documento no vinculante llamado “El futuro que queremos” y los Estados renovaron su compromiso con el desarrollo sostenible, a través de los nuevos objetivos. Los ODS son producto de los acuerdos alcanzados en Río + 20, por los Estados miembros de las Naciones Unidas, y aprobaron la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible. Los ODM²⁹, con los que se emprendió en 2000 una iniciativa mundial para abordar la indignidad de la pobreza. Eran objetivos medibles acordados universalmente para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo.

Para dar continuidad a los ODM, se impulsa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³⁰ como una iniciativa que regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables. De esta manera señalaron en la resolución:

“Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir

²⁹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas son ocho objetivos de desarrollo internacional que los 192 miembros de las Naciones Unidas y una serie de organizaciones internacionales acordaron alcanzar para el año 2015 con el fin de acabar con la pobreza.

³⁰ La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible fue aprobada en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, realizada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015. Más información disponible en: https://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”.³¹

El documento final de la cumbre con la cual se aprueba la agenda para el desarrollo se denomina: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”³², propone un conjunto de 17 objetivos y 169 metas, asumiendo un carácter integrado e indivisible que conjuguen las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. A su vez, son el resultado de varios años de intercambio de consultas públicas en el intento de obtener la mayor cantidad de opiniones de la ciudadanía mediante mecanismos de participación mundial que consideren distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo.

Estos nuevos objetivos mundiales resultan más pretenciosos en cuanto a afrontar las desigualdades, el crecimiento económico, el acceso a un trabajo decente, las ciudades y los asentamientos humanos, la industrialización, los océanos, los ecosistemas, la energía, el cambio climático, el consumo y la producción sostenibles, la paz y la justicia. Son de aplicación universal para todos los países, mientras que los del Milenio estaban dirigidos únicamente a los países en desarrollo.

Además, prestan especial atención a los medios de aplicación —la movilización de recursos financieros—, el desarrollo de la capacidad y la tecnología, los datos y las instituciones.

En consecuencia, los ODS 2030 aúnan dos agendas convergentes: el desarrollo humano (heredera de los ODM) y el desarrollo sostenible (resultante de las cumbres de la tierra). De este modo evita la fragmentación de objetivos y la dispersión de esfuerzos que hubiera significado definir dos agendas paralelas.

Los ODS son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los ODM. Entre los diecisiete objetivos³³, se destaca el objetivo 9 que consiste en garantizar que todo el mundo disponga de las infraestructuras necesarias para conectarse con el resto del mundo.

En cuanto a la temática del riesgo, el documento también reconoce los resultados de la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de

³¹ Información obtenida en la página <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

³² A/Res/70/L1 Resolución aprobada por Asamblea General de Naciones Unidas https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

³³ Más información disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Agenda2030/PNUDArgent-DossierODS.pdf> Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

Desastres y el Marco de Sendai, así como las oportunidades específicas para alcanzar los ODS a través de la reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, reducir la exposición y la vulnerabilidad de la población en condiciones de pobreza a los desastres o al construir infraestructura resiliente, o en referencia a las metas se menciona a la erradicación del hambre, la garantía de una vida saludable, la educación, la gestión sostenible del agua, las ciudades resilientes, cambio climático y ecosistemas marinos y terrestres.

De forma implícita, la Agenda 2030 menciona también en varios objetivos y metas su contribución a reducir el riesgo de desastres y desarrollar la capacidad de recuperación, estos incluyen objetivos relacionados con la promoción de la educación para desarrollo sustentable, construir y mejorar las instalaciones educativas y garantizar vidas saludables entre otros.

Estas referencias representan un avance significativo para la reducción del riesgo de desastres en comparación con los marcos de desarrollo anteriores, tales como los ODM, que en gran medida pasaron por alto la importancia de reducir los impactos de los desastres en la sociedad y la economía.

Desde una perspectiva de gestión pública, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018) vincula la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas con la capacidad que estas tienen de proteger a la población de los riesgos. Y agrega que: “el continuo crecimiento de los desastres obliga a asumir una gestión del riesgo como estrategia global y nacional, una visión conjunta de todas las fases del ciclo de gestión del riesgo, una fuerte capacidad institucional, recursos, un liderazgo permanente del centro del gobierno y una comunicación efectiva de los riesgos que involucre a toda la sociedad” (OCDE, 2018: 371).

En tal sentido, la propia concepción de los ODS reconoce la necesidad de interrelacionar la economía, la sociedad y el medio ambiente. Los objetivos desarrollan un potencial mayor en la fase de implementación cuando se combinan entre sí objetivos y metas.

2.2.2. Acuerdo de París

En la Conferencia 21 (comúnmente COP21), realizada en París el 12 de diciembre de 2015, las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC) convienen el Acuerdo de París³⁴ que tiene por objeto reducir de

³⁴ El Acuerdo de París es un tratado para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. Más información

forma sustancial las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y limitar el aumento global de la temperatura en este siglo a 2 grados Celsius, al tiempo que busca medios de limitar la subida todavía más, a 1,5 grados.

Además, el acuerdo persigue el propósito de aumentar la capacidad de los países para hacer frente a los efectos del cambio climático. Entre las acciones a emprender y las medidas a adoptar, merece destacar aquellos artículos que inciden especialmente en la comunicación y la gestión de riesgos de desastres³⁵.

Por ejemplo, el artículo 4 hace referencia a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible. También dispone que las partes comunicarán sus contribuciones determinadas a nivel nacional cada cinco años, y proporcionarán la información necesaria para la claridad y la transparencia. También en el artículo 7 que alude a la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático en el contexto del objetivo de temperatura del Acuerdo. El Acuerdo reconoce que la adaptación es un reto mundial al que se enfrentan todos. Todas las Partes deberían dedicarse a la adaptación, incluso mediante la formulación y aplicación de planes nacionales de adaptación, y deberían presentar y actualizar periódicamente una comunicación de adaptación en la que se describen sus prioridades, necesidades, planes y medidas, mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente.

Asimismo, en el artículo 8 se hace referencia a las pérdidas y daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños. Las Partes deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, incluso a través del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños³⁶, de manera cooperativa y asistida con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Por último, en el artículo 11 sobre fomento de capacidades y sensibilización del público/educación ambiental se mencionan las capacidades que debería mejorar la

disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris> Fecha de consulta: 19 de abril de 2021.

³⁵ Información extraída de: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf Fecha de consulta: 19 de abril de 2021.

³⁶ En noviembre del 2013, la COP, en su 19a sesión, estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, con el fin de hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, incluidos los fenómenos extremos y los fenómenos graduales, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Mayor información en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf> Fecha de consulta: 19 de abril de 2021.

capacidad y las competencias de las Partes que son países en desarrollo y facilitar el desarrollo, la difusión y el despliegue de tecnología, el acceso a financiación para el clima, los aspectos pertinentes de la educación, formación y sensibilización del público y la comunicación de información de forma transparente, oportuna y exacta. Mientras que en el artículo 12 se alude a la importancia de la educación, la participación y la información pública sobre el cambio climático.

En síntesis, el proceso de institucionalización del riesgo es el resultado y producto de la acción de distintos actores (disciplinas, instituciones, profesionales y gobiernos) que llevan adelante iniciativas que gozan de aceptación y pasen a regir el funcionamiento de un campo determinado de la acción social como, por ejemplo: la gestión de los desastres.

En este apartado pudimos precisar que el año 2015 se destacó por la confluencia de acontecimientos significativos que marcan un momento importante en el desarrollo del proceso de hacer frente a los desastres de manera integral y coordinada: se adopta el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, se aprueba en la Asamblea General de Naciones Unidas la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se concreta el Acuerdo de París. También durante este año, el papa Francisco presenta la Encíclica Laudato Si para el cuidado de la casa común.

2.3. La institucionalización en los Marcos normativos nacionales y regionales

En el ámbito regional de América Latina y el Caribe, destaca la iniciativa presentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la implementación del principio 10 de la Declaración de Río (1992): Declaración Río+20 y los ODS. Para alcanzar esta instancia se trabajó durante varios años y así, se logró el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, conocido con “Acuerdo de Escazú” porque fue definitivamente adoptado en esa localidad de Costa Rica el 4 de marzo de 2018.

Este Acuerdo vincula los marcos nacionales, estableciendo estándares regionales para estos temas; tiene como objetivos garantizar la implementación plena y efectiva del derecho de Acceso a la Información Ambiental, propiciar la participación pública en el proceso de toma de decisiones y favorecer el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación de instrumentos que permitan la protección y seguridad de los defensores ambientales.

Cabe resaltar que las declaraciones producidas en el marco del derecho internacional se caracterizan por ser principios programáticos, que no poseen “per se” fuerza jurídica. Para ser obligatorios deben ser incorporados al derecho interno de los países de acuerdo al procedimiento establecido en cada uno de ellos. En definitiva, los convenios o acuerdos internacionales que la ONU propone a los países miembros pueden ser suscriptos por los países, pero también pueden NO serlo.

En la República Argentina la firma de los acuerdos internacionales corresponde con exclusividad, al Poder Ejecutivo Nacional (PEN), dado lo previsto en el artículo 99 inciso 11 de la Constitución Nacional, quien una vez que decide la suscripción de un tratado lo lleva adelante, como Estado-miembro de la ONU, luego de enviarlo a consideración del Poder Legislativo Nacional³⁷.

Por su parte, en el caso de Brasil la ratificación de los acuerdos internacionales sólo se realiza, en la gran mayoría de casos, si el acuerdo es aprobado por el Congreso Nacional.

Los artículos 4 y 5 de la Constitución brasileña de 1988 recogen los tratados internacionales de derechos humanos como elenco de derechos constitucionalmente protegidos. El artículo 4 establece “A Republica Federativa do Brasil rege-se nas suas relacoes internacionais pelos seguintes princípios: II. Prevalência dos direitos humanos” Por su parte, el artículo 5.2 consagra: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a Republica Federativa do Brasil seja parte”. De esta manera, la Constitución confiere naturaleza constitucional y son inmediatamente exigibles en el orden jurídico interno, sin depender de un acto adicional del Poder Legislativo, como sucede con otros tratados que no se refieren a la protección de los derechos humanos.

Todos estos tratados y acuerdos configuran un marco de referencia internacional para promover avances en materia de políticas estratégicas de prevención y comunicación de riesgo a nivel regional. En el siguiente punto sistematizamos algunas de las principales propuestas existentes hoy en la Argentina y Brasil en cuanto a acción estatal y políticas de comunicación para la prevención, mitigación y gestión de riesgo de desastre.

³⁷ Se destaca que existe un conjunto de tratados vinculados a esta temática, a los cuales la Constitución Nacional reformada en 1994 les ha otorgado jerarquía constitucional. Dado el sistema constitucional argentino, los tratados que entran en vigor son aquellos tratados ratificados mediante ley del Congreso de la Nación, según lo previsto en el art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Una vez ratificados, estos tratados o convenios poseen rango superior al de las leyes nacionales o provinciales.

Como se puede apreciar, el relevamiento realizado muestra planes, sistemas y dispositivos implementados en ambos países durante la última década que incorporan diversas actividades de comunicación de riesgos como elemento estratégico para la GRD, tomando en cuenta la participación de cada uno de los actores que intervienen en el proceso.

2.3.1. Planes Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres en Argentina y Brasil

Argentina cuenta con un Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo³⁸ (SINAGIR), creado en 2016 tras la sanción de la Ley 27.287, depende del Ministerio de Seguridad. El mismo, está integrado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, el Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y la Secretaría Ejecutiva. Tiene como objetivo integrar acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación.

A su vez, el Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias (SINAME),³⁹ permite el mapeo y monitoreo de amenazas hidrometeorológicas y el intercambio de información para el seguimiento de potenciales situaciones adversas en el país. A través de este sistema se monitorea durante las 24 horas distintos tipos de eventos y, cuando las características de la coyuntura lo exigen, se coordina la producción informativa de los organismos y jurisdicciones implicadas en la gestión de riesgo y respuesta a emergencias y desastres.

Durante el año 2017, los distintos organismos participantes del Consejo Nacional del SINAGIR, elaboraron el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD 2018-2023)⁴⁰. El PNRRD constituye una herramienta de política pública que contempla objetivos y metas que tienen como propósito definir los lineamientos de las políticas relacionadas con la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (en adelante GIRD) y los principios básicos que deben desarrollarse para la ejecución de programas y acciones tendientes a reducir los riesgos existentes, garantizar mejores condiciones

³⁸ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sinagir#:~:text=Sistema%20Nacional%20para%20la%20Gesti%C3%B3n,y%20recuperaci%C3%B3n%20de%20la%20crisis>

³⁹ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sinagir/siname>

⁴⁰ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sinagir/plan-2024-2030#:~:text=El%20Plan%202024%2D2030%20se,Gobiernos%20locales>

de seguridad de la población y proteger el patrimonio económico, social, ambiental y cultural.

También en Argentina, se configuró la Red de Organismos Científico-técnicos para la Gestión Integral del Riesgo (RED GIRCyT)⁴¹, que depende del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Secretaría de Articulación Científico Tecnológica, y busca promover la generación, transferencia y sistematización de la información producida por las instituciones del sistema científico-tecnológico en materia de gestión integral de riesgos para ayudar a la toma de decisiones ante escenarios de amenazas. Su función es responder a requerimientos técnicos vinculados a la gestión de riesgos, poniendo a disposición sus capacidades y recursos humanos. Entre sus acciones se destacan la elaboración del Mapa de Gestión de Riesgo de Desastres⁴² y los protocolos que se desarrollaron para enfrentar amenazas naturales y antrópicas.

En estos últimos años se produjeron, por parte de La Red de Organismos Científico-técnicos para la Gestión Integral del Riesgo, una serie de productos y servicios de monitoreo sobre amenazas de origen natural y antrópico que brindan información sobre eventos ya ocurridos (riesgo reactivo) y por ocurrir (riesgo prospectivo)⁴³.

Por último, el país cuenta con el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)⁴⁴, dependiente del Ministerio de Economía que ha coordinado la mesa de Amenazas Volcánicas del Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD 2018-2023) y es el coordinador de las actividades de la Red GIRCyT relacionadas a la actividad volcánica en el país, como máximo organismo referente del estado nacional en materia de evaluación y estudio de las amenazas volcánicas.

Por su parte, Brasil deposita en la Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (SEDEC) la capacidad de formular y conducir la política nacional de protección y

⁴¹ Entre los productos y servicios elaborados por esta Red se destacan: Sistema de Alerta Temprana (SMN); Reporte de eventos sísmicos ocurridos (IMPRES); Informes de monitoreo de inundaciones, sequías e incendios (OMEGA); Mapa de peligro de incendio (SNMF); Índice de déficit hídrico (ORA); Pronóstico de dispersión de ceniza volcánica (SMN); Reporte diario de incendios (SNMF); Previsión agro-meteorológica (INTA); Informe de situación hidrológica (INA); Niveles de alerta volcánica (SEGEMAR); Informe de escenarios hidrológicos en Cuenca del Plata (INA) y Avisos, Alertas y Ceses Mareológicos para el Río de la Plata (SHN). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/sact/gestion-del-riesgo#:~:text=La%20Red%20de%20Organismos%20Cient%C3%ADfico,la%20toma%20de%20decisiones%20ante>

⁴² Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sinagir/institucional/mapas-de-riesgo/manual-elaboracion>

⁴³ Los protocolos producidos hasta la fecha para la gestión de desastres son variados y podemos enumerar de esta manera: Interrupción de rutas nacionales; Explosión demográfica de langostas; Inundaciones aguas abajo de presas de embalse; Amenazas biológicas transmitidas por el vector Aedes Aegypti; Perturbaciones graves en el abastecimiento eléctrico; Colapso del sistema de distribución eléctrica en AMBA y Gran La Plata; Inundaciones en la Cuenca del Plata; Cenizas volcánicas; Incendios forestales; Movimientos en masa; Sismos; Inundaciones urbanas repentinas; Sequías meteorológicas; Sobre-exposición a la luz solar; y Nevadas.

⁴⁴ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/economia/segemar>

defensa civil a través de la coordinación del Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC) en conjunción con los estados, municipios y el Distrito Federal. En particular, promueve el planeamiento de la protección y defensa civil mediante planes directores, preventivos de contingencia y de operación. Establece estrategias y directrices para orientar las acciones de prevención y reducción de desastres. Promueve la capacitación de recursos humanos en la materia, pone en marcha el Centro Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (CENAD), mantiene el Grupo de Apoyo a Desastres (GADE) y preside el Consejo Directivo del Fondo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP). Además, la SEDEC coordina y fomenta los proyectos y acciones de mitigación de desastres y de rehabilitación y reconstrucción.

Cuenta con el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC)⁴⁵ que está constituido por los órganos y entidades de la administración pública federal, de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios y por las entidades públicas y privadas relevantes a la protección y defensa civil, a saber: 1) el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil, 2) la SEDEC, 3) los órganos regionales de protección y defensa civil, 4) los órganos estatales, 5) los órganos municipales y 6) los órganos sectoriales de los tres ámbitos de gobierno.

A su vez, el Centro Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres (CENAD) tiene como objetivo gestionar acciones estratégicas de preparación y respuesta a desastres en el territorio nacional y eventualmente, en el internacional. Trabaja en dos ámbitos: 1) en la preparación y respuesta frente a desastres y movilización para la atención a víctimas, y 2) en el monitoreo de desastres en áreas de riesgo con el objetivo de reducir el impacto en las poblaciones y así prepararlas. El CENAD elabora mapa de riesgos de inundaciones y deslizamientos, y la ocurrencia de desastres y daños asociados. El CENAD apoya a los estados y municipios para que éstos se preparen junto con las comunidades más vulnerables. El CENAD actúa en asociación con el Centro Nacional de Monitoreo y Alertas de Desastres Naturales (CEMADEN), el Servicio Geológico de Brasil (CPRM), el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales (IBAMA), la Agencia Nacional de Aguas (ANA), el Centro de Previsión del Tiempo y Estudios Climáticos (CPTEC/INPE), el Instituto de Meteorología (INMET), entre otros.

Por otra parte, Brasil cuenta con el Centro Nacional de Monitoreo y Alertas de Desastres Naturales (CEMADEN)⁴⁶ que tiene por objetivo, desarrollar, probar e implementar un sistema de previsión de ocurrencia de desastres naturales en áreas susceptibles en todo

⁴⁵ Disponible en <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sinpdec>

⁴⁶ Disponible en <http://www.cemaden.gov.br>

el país. El CEMADEN no solamente apoya en acciones preventivas sino también identifica las vulnerabilidades en relación con la ocupación y uso de suelo para informar el planeamiento urbano y la instalación de infraestructura. El CEMADEN monitorea actualmente 644 municipios en las regiones Sur, Sudeste, Centro Oeste, Norte y Nordeste. El requisito para que un municipio sea monitoreado por el CEMADEN es que haya mapeado sus áreas de riesgo de deslizamiento, alargamiento, escorrentías y los daños a ser ocasionados por desastres naturales.

Por último, cabe destacar la creación Sistema Integrado de Información sobre Desastres (S2ID)⁴⁷ disponible en línea. El objetivo del S2ID es calificar y transparentar la gestión de riesgo de desastres en Brasil; esto a través del acceso de la información sobre desastres a distintos niveles de la gestión pública y del público en general. Cuenta con un grupo de Gestión para el registro del desastre y al reconocimiento federal de Situación de Emergencia o Estado de Calamidad Pública. Su función es mantener el banco de datos actualizado sobre la ocurrencia de desastres. También cuenta con un módulo de “Solicitud y liberación de recursos” que tiene tres objetivos: 1) mantener el banco de datos nacional actualizado acerca de la aplicación de los recursos, 2) informatizar el proceso de solicitud y liberación de recursos, y 3) informar y capacitar a los Estados y Municipios para que las especificaciones de los proyectos sean claras y precisas. Y el módulo de “Supervisión y provisión de Cuentas” tiene por objetivo, mantener el banco nacional de datos sobre la supervisión y provisión de cuentas e informatizar su proceso.

Esta sistematización de planes y herramientas de gestión de riesgo nos permiten identificar la relación entre gobernanza y el impacto de las principales amenazas de desastres en ambos países analizados. Muchos de estos instrumentos se han modelado a partir de las amenazas climáticas: inundaciones y sequías, incorporando la necesidad de reducción de riesgos por desastres en la planificación local, haciendo énfasis en el desarrollo de las poblaciones más pobres, vulnerables y más afectadas por el cambio climático. Asimismo, se han desarrollado planes de adaptación junto con propuestas de financiamiento para fortalecer las capacidades locales de gestión de riesgos mediante la implementación de estrategias de capacitación y comunicación, tal como veremos en el próximo apartado.

⁴⁷ Disponible en <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sistema-integrado-de-informacoes-sobre-desastres>

2.4. La apropiación social y cultural al comunicar el riesgo y las emergencias

Existe suficiente consenso entre diferentes autores -Carles Pont (2013), Salvador Percastre (2019), Beatriz Gallardo (2021)-, acerca que ante situaciones de emergencia un mensaje preciso, unívoco y concentrado genera confianza entre quienes informan y la población. Además, sienta las bases de la comunicación de riesgos, al menos como una de sus características salientes. Junto a la descripción clara de las acciones colectivas que serán necesarias para asegurar la comprensión de las estrategias a utilizar para hacer frente a una amenaza. Esta perspectiva, también es compartida por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tales como: Ministerio de Salud de la Nación, República Argentina (2016); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres (2022); Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018); Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2009); quienes sostienen que durante las emergencias las personas requieren saber a qué riesgos se enfrentan y qué medidas adoptar para protegerse, para lo cual el intercambio de información veraz en tiempo real resulta indispensable entre los distintos actores que intervienen ante situaciones de riesgo. Sin embargo, esta preocupación por las situaciones de excepcionalidad y emergencia constituye únicamente un segmento del conjunto del proceso.

Se alude a la comunicación de riesgos para definir las características que la comunicación pública adquiere en relación con la gestión de riesgos o gestión de desastres. Está asociada a las particularidades que tiene transmitir información y generar participación y cambios en la comunidad ante una situación de riesgos, es decir, ante una situación vinculada con la incertidumbre (Gallardo, 2021). La gestión de riesgos permite identificar cuáles son las amenazas a las que está expuesta una población o una sociedad para diseñar políticas públicas y gestionarlas. Estas amenazas pueden ser naturales (como inundaciones, tormentas, terremotos), o biológicas, como en el caso de la salud o las epidemias. La incorporación de la percepción y la vulnerabilidad al proceso comunicativo, posibilita identificar las amenazas y el nivel de exposición que una comunidad tiene frente a éstas, así como también reconocer las fortalezas y debilidades para enfrentarlas (Cuevas Muñiz & Arellanos, 2021), o sea, si está preparada en las mejores condiciones para esa situación de riesgo que se puede transformar en una crisis o emergencia, y si presenta vulnerabilidades preexistentes que se deben afrontar o resolver para que el impacto sea el menor posible.

En todo ese proceso es fundamental el manejo de la información adecuada, tanto para quienes toman decisiones como para la población. Ahí es donde aparece la importancia

del enfoque de la comunicación de riesgos porque tiene en cuenta la percepción del riesgo. En este contexto, no sólo es importante transmitir información adecuada, precisa y oportuna, sino que también hay que pensar cuáles son las formas en que cada comunidad percibe el riesgo al que está expuesta, porque así va a responder con los cambios que se le pidan (Riquelme & Valdez, 2022). De ahí la relevancia de la estructura narrativa y los procesos de interpretación y recepción, los cuales cultural y socialmente plantean la necesidad de ir más allá de los factores asociados a la percepción, dado que los condicionan y los enmarcan colectivamente.

Ese procedimiento de transferencia e intercambio de información, orientaciones y directrices, obtenidas de fuentes confiables debe involucrar a las partes interesadas con el propósito que la población en condiciones de vulnerabilidad adopte decisiones acordes para su protección. Como campo de especialización, la comunicación de riesgo busca dar respuesta a la necesidad por cerrar la brecha existente entre el conocimiento experto y el público general en temas técnicos, en particular, para generar un entendimiento común sobre los niveles de riesgo involucrados en ciertas actividades y fortalecer los procesos de RRD (Liberona Durán, Castro- Correa, Sarmiento & Arrieta, 2022).

Por ello, no se trata solamente de ordenar la transmisión de información, sino de entender cuál es el sentido que esa información cobra en las comunidades y qué nivel de confianza y credibilidad tienen los emisores. Se establece una relación dinámica entre expertos (los que saben), responsables (generalmente autoridades) y afectados (comunidad) que intercambian, además de información, recomendaciones y opiniones (PAHO/WHO, 2015). En cuanto a las fuentes, deben ser autorizadas y confiables, así la gente puede creer y prestar mayor atención frente a una situación de riesgos o de emergencia. Por consiguiente, conviene evitar los problemas por la poca credibilidad y confianza que atesoran, en muchos casos, tanto organismos públicos como los propios medios de comunicación.

Es importante que la información pública que se brinda desde los organismos responsables sea precisa, oportuna —qué decir; en qué momento— y sistemática. Y que, a su vez, vaya generando un canal entre la ciudadanía y los gobiernos, donde se puedan encontrar las respuestas a las consultas de la población. Y el foco tiene que estar puesto no sólo en brindar información, sino también en cómo se va consolidando la confianza entre quienes forman parte de esa comunicación. Lo cual posibilita, un enfoque muy pertinente para pensar las estrategias de comunicación en el marco de situaciones de emergencias y riesgos que tienen tan presente la incertidumbre y la

necesidad de generar información certera y sostenible en un escenario que se va modificando.

Entonces, lo que se busca no es solamente informar, sino qué a partir de la información, la gente cambie sus conductas cotidianas. Allí la comunicación de riesgo tiene la tarea de crear conciencia ante el posible daño, o sea adquiere un carácter preventivo que implica un cambio de conducta (Riorda & Bentolila, 2020).

En definitiva, una comunicación de riesgos efectiva debe incluir los siguientes componentes: confianza y credibilidad; anuncios tempranos; transparencia; involucramiento de la comunidad y planificación con tiempo (Heredia Martínez & Artmann, 2021). A pesar del conocimiento de todos estos elementos, la lógica anticipatoria continúa siendo muy compleja en su aplicación. Por su esencia cambiante, los procesos de comunicación de riesgo en términos de gestión a menudo resultan atrapados por unos protocolos con sus recomendaciones y buenas prácticas que cierran más que abren hacia la efectividad contrastable de las acciones y medidas, imposibilitando reforzar contextualmente la GIRRD por el condicionamiento de las guías y recomendaciones, descontextualizadas.

2.4.1. Comunicación del riesgo en los Planes Nacionales de Gestión

Dentro de estos marcos, la comunicación de riesgo en situaciones de crisis es una pieza fundamental de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (en adelante GIRD). En ésta no solo se juega la posibilidad de comunicar información y construir mensajes que propicien conductas protectoras, sino también generar medidas preventivas, configurando confianzas colectivas y una sensación compartida de cohesión social.

Al respecto, ya desde 2004, después de la epidemia del síndrome respiratorio agudo severo (SARS), debido al aumento de los brotes de enfermedades emergentes o reemergentes, así como de emergencias por desastres, la OMS elaboró, “cinco prácticas óptimas” para la comunicación eficaz con el público en caso de brotes epidémicos. Estas cinco prácticas esenciales para la comunicación eficaz, que se establecieron en una reunión de consulta con expertos, son: mantener confianza, anunciar temprano, actuar con transparencia, comprender al público y planificar.

De ahí que resulta indispensable comprender que la política comunicativa de la gestión del riesgo, no sólo articula los medios, los mensajes y los actores involucrados, sino que resulta una herramienta indispensable de transmisión de significado y de intercambio de opiniones y valores para originar cambios de comportamiento.

Este nuevo modelo de comunicación viene desempeñando un papel estratégico y protagónico en virtud del surgimiento y resurgimiento de epidemias y emergencias con impacto en la salud pública. Este proceso evolutivo ha permitido cambios positivos en la comunicación, que ha pasado de ser una fuente que emite mensajes “en un sólo sentido”, para convertirse, en la actualidad, en un proceso abierto donde lo que interesa es llegar a la población usando sus propios códigos con información comprensible, que la motive a participar en el proceso de toma de decisiones (Fishhoff, 1995).

Una mirada similar, en cuanto a la interacción de las partes involucradas, nos ofrece la Cruz Roja Internacional al señalar que la comunicación del riesgo de desastres:

“Constituye el proceso mediante el cual actores involucrados (poblaciones en riesgo, centros académicos, instituciones del Estado, organizaciones sociales, entre otros) en la reducción del riesgo de desastres, la preparación y la resiliencia, se transmiten mensajes que les permiten comprender los riesgos y actuar coordinadamente de forma prospectiva, correctiva y reactiva” (Cruz Roja Internacional, 2014: 6).

Estos enfoques, acentúan la importancia de un proceso de comunicación de carácter ágil y participativo que incorpora dispositivos de realimentación por parte de la ciudadanía o acepta la posibilidad de desarrollar algún tipo de acuerdo (consenso) que derive en una mejor respuesta a una situación de riesgo (Cozzi, 2019: 43). Aquí es cuando la comunicación del riesgo se convierte en una política fundamental para la gestión integral del desastre, ya que desde la comunicación política los gobiernos procuran disminuir el riesgo al que está expuesta la población, generando capacidades en la audiencia a fin de que disminuyan las vulnerabilidades existentes (Riorda, 2022: 136).

En relación con la gobernanza podríamos decir que existen grandes diferencias entre la comunicación de crisis y la comunicación de riesgo. Mientras la primera se desencadena de forma reactiva ante la crisis (Noguera, 2005) -ya que no parte naturalmente del gobierno, sino que este se ve forzado a responder ante una situación planteada por el contexto-, la comunicación de riesgo, es proactiva, ya que supone una política pública planificada, pautada estratégicamente con el fin de que la ciudadanía pueda anticiparse.

Al respecto, Fontana y Maurizi (2014) señalan que:

“(…) la gestión del riesgo de desastres es un paradigma que viene tomando fuerza desde la década de los 90, especialmente cuando los principales organismos internacionales pusieron en el centro de atención de los jefes de Estado del mundo el tema de la reducción de riesgos de desastres” (Fontana & Maurizi, 2014: 9).

Este ejercicio de comunicación, permite a los gobiernos generar estrategias para reducir la incertidumbre e implementar medidas preventivas y para gestionar la emergencia ante un desastre. En este trabajo, y siguiendo los lineamientos propuestos por los recientes

acuerdos internacionales, la comunicación del riesgo de desastres es considerada como un proceso interactivo de intercambio de información sobre el riesgo de daño severo entre personas, grupos e instituciones, con el fin tomar decisiones apropiadas para la reducción del riesgo de desastres y para los casos de ocurrencia de desastres (Fontana y Maurizi, 2014).

Los avances tecnológicos de los últimos años mejoraron fuertemente la calidad de la información sobre los riesgos y la velocidad en que se disemina. Sin embargo, esta información valiosa puede desperdiciarse si no se comunica mediante canales apropiados, bajo adecuadas reglas preestablecidas y a las personas que realmente la necesitan para la toma de decisiones. Para Maurizi (2015), esta comunicación debe buscar el “desarrollo de capacidades en la audiencia que disminuyan la vulnerabilidad [y promover] el acceso en tiempo real a datos fiables, [...] y utilizar las innovaciones en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar los instrumentos de medición y la recopilación, el análisis y la difusión de datos” (Maurizi, 2015: 17).

El buen manejo de la comunicación debe encaminarse a (según indica el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030): a) Difundir datos de interés para la comunidad en general sobre riesgos de desastres. b) Alertar sobre riesgos severos. c) Construir mapas de riesgos para ubicar amenazas, vulnerabilidad, actores involucrados, recursos, etc. d) Producir manuales de políticas públicas para la GIRD. e) Establecer normativas y protocolos de actuación frente al riesgo y al desastre.

Con estos marcos y presupuestos novedosos, podemos concluir señalando que los gobiernos nacionales, provinciales y locales tienen la responsabilidad de ofrecer información clara al público sobre los riesgos existentes en las comunidades, las personas responsables a cargo de su gestión, y las acciones a emprender. A propósito de la reducción de la incertidumbre, producto de condiciones de riesgo de desastres, los gobiernos deben constituir normas capaces de transmitir datos confiables, información valiosa, comunicación hacia actores pertinentes, entre otros atributos. Según advierten algunos especialistas, esta comunicación estará afectada por numerosos problemas culturales que pueden tener impactos tanto negativos como positivos en la interpretación de los mensajes emitidos (Harvey, 2017), lo cual dependerá de la diversidad cultural y lingüística, el sociolecto, y las percepciones diversas de la población en riesgo.

En definitiva, la función gubernamental de comunicar frente al riesgo se debe centrar en planificar, implementar y evaluar recursos y estrategias para ayudar a las personas a

tomar decisiones adecuadas y conscientes. Debe integrarse a través de todos los esfuerzos de reducción de riesgo de desastres y combinarse con otras estrategias de desarrollo ya establecidas. De esta manera, la comunicación del riesgo de desastres puede aumentar la prevención y preparación de las comunidades ante eventos de daños severos. Aunque como se ha alertado existe siempre la posibilidad de orientar las medidas hacia las crisis o emergencias desde una visión instrumental y segmentada de la comunicación, perdiéndose así el conjunto del proceso y el carácter constitutivo de la comunicación.

2.5. La Gestión Integral de Reducción del Riesgo de Desastre (GIRRD)

El proceso riesgo-desastre-riesgo muestra el carácter interdependiente entre estos conceptos bajo la apuesta de conversión de los desastres en ventanas de oportunidad gracias a los factores subyacentes del riesgo. Sin un mapeo de las amenazas que permitan identificar y evaluar el grado de exposición a las mismas, el riesgo no se materializa. Pero además sin integrar la vulnerabilidad social de forma consistente como factor endógeno al riesgo el enfoque integral pierde todo el sentido. Existen desviaciones hacia la reducción de la exposición que ocultan el carácter estructural de la vulnerabilidad. O aparecen otras vinculadas a abstracciones o proyecciones sobre el riesgo en forma global que alejan la vulnerabilidad del centro del escenario.

De la documentación analizada (actas, documentos y protocolos) producidos en foros internacionales por organismos gubernamentales y no gubernamentales, puede concluirse que si bien la comunicación no aparece como una dimensión específica, está incluida en diferentes momentos, donde interviene en forma directa para lograr: la transparencia y rendición de cuentas, a través de la difusión pública de los planes y avances en GRD así como en la promoción de debates públicos; el aumento del conocimiento del riesgo, a través del “intercambio y difusión de información”; la sensibilización pública sobre el riesgo, a través de campañas educativas e iniciativas de capacitación. Y en forma indirecta en: la articulación y coordinación entre actores (intra e intergubernamental e intersectorial) y en la organización de consultas públicas y comunitarias.

Por otra parte, observamos también que no se encuentran explícitamente recomendaciones acerca de la prevención y atención de epidemias causadas por virus que saltaron de animales a humanos⁴⁸, que hubieran sido de mucha utilidad ante la

⁴⁸ Para tener un detalle de las principales epidemias causadas por virus que saltaron de animales a humanos se recomienda este informe de la Redacción BBC News Mundo: “5 graves epidemias causadas

pandemia ocasionada por el COVID-19. Como contrapartida, un informe de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), revela que si bien los desastres climáticos han aumentado en los últimos 50 años ⁴⁹ causando más daños, no hay una correspondencia directa en cuanto víctimas fatales lo que presupone que los acuerdos logrados mejoran la preparación de las comunidades ante este tipo de eventos.

Todo esto sucede, en la mitad de camino entre la conformación del Acuerdo de Sendai, que sentó las bases de la RRD, y sus metas a 30 años. Lo que demuestra un éxito relativo en la gestión del riesgo de desastres.

La gobernanza implica la generación de espacios de articulación, coordinación, participación e involucramiento de distintas partes interesadas, y es ahí donde las ciencias de la comunicación pueden aportar sus conocimientos y experticia.

La comunicación del riesgo es una de las formas de crear capacidades frente a los riesgos. Además, la comunicación del riesgo es una política pública que debe ser gestionada con múltiples actores y es transversal a todos los sectores del desarrollo en las diversas etapas de la gestión de riesgos.

Los desastres analizados, interpelan y ponen a prueba la robustez de la gobernanza global. Es que sus efectos adversos hacen necesarios esfuerzos para entre otras acciones, prevenirlos y atender las consecuencias, destinar recursos presupuestarios adicionales con objeto de mejorar la capacidad de adaptación y luego adaptarse, revisar la organización de los Estados para asegurar la calidad, oportunidad y persistencia de las intervenciones y desarrollar criterios y prioridades para ordenarlas.

Los modelos de GRD han cambiado al ritmo de las nuevas formas de entender el desastre y su ciclo. Los modelos han pasado de comprender los desastres como un evento extremo localizado en el espacio y en el tiempo (con foco en la emergencia, las operaciones de respuesta logística, humanitaria e infraestructural al evento inmediato) al reconocimiento de la vulnerabilidad, la resiliencia y las condiciones subyacentes como los principales factores para explicar tanto las causas de los desastres como su prevención y mitigación.

La práctica de la GRD muestra la importancia fundamental de involucrar a las comunidades en los procesos de prevención, mitigación, preparación, respuesta de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Es justamente a nivel local donde están los

por virus que saltaron de animales a humanos”, publicada el 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51962135>

⁴⁹ Disponible en: <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/los-desastres-de-%C3%ADndole-meteorol%C3%B3gica-han-aumentado-en-los-%C3%BAltimos-50>

beneficiarios finales de las políticas públicas, y es en ese nivel donde se experimenta tangiblemente el desastre.

La pandemia por Covid19 implicó un escenario imprevisto a nivel internacional, marcado por la incertidumbre respecto de la nueva enfermedad, así como de los mecanismos más adecuados para mitigar y evitar su propagación. El impacto trascendió la cuestión sanitaria e implicó transformaciones profundas en términos económicos, políticos, psicológicos y culturales, ya que afectó fundamentalmente el vínculo social.

La crisis del regionalismo en América Latina, preexistente a la irrupción del COVID-19, ha dejado una profunda marca en la región. Por caso, la pandemia agravó ese proceso de desmembramiento acelerando la pérdida de consenso entre los estados miembros. El debilitamiento de la cooperación y la falta de una respuesta regional unificada han dificultado la capacidad de los países latinoamericanos para hacer frente a los desafíos derivados de la crisis sanitaria. Cada Estado diseñó y realizó su propia estrategia sanitaria y económico-social, tomando distancia de los acuerdos preestablecidos con otros países y con otros bloques internacionales. Como resultado, se ha puesto en evidencia la necesidad de revitalizar el regionalismo y fortalecer la integración en la región.

Los gobiernos activaron diferentes dispositivos institucionales para atender una situación de emergencia diferente, reforzar las capacidades de respuesta e implementar medidas de prevención que excedieron el ámbito de la salud. En este escenario, se puso en evidencia la necesidad de repensar la gobernanza y la comunicación pública.

Para ello, resulta pertinente incorporar el enfoque de gestión de riesgos de desastres para repensar las políticas públicas y diseñar estrategias orientadas a construir resiliencia a partir de situaciones adversas, que atiendan las vulnerabilidades sociales y la exposición de la población ante las mismas. También resulta central resignificar el rol de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos, ya que adquiere características específicas: tanto con relación al manejo de información para la toma de decisiones como en cuanto a la generación de procesos sociales de construcción de sentido sobre lo que pasa, que atiendan las diferentes percepciones del riesgo que existen en los grupos sociales.

Respecto a la pandemia el enfoque y la estrategia de la GIRRD se puede entender prioritariamente desde la necesidad de reducción de la exposición en un proceso de exposición-riesgo-desastre donde se prioriza el riesgo por exposición:

“Con eventos físicos naturales, la existencia de una exposición en condiciones de vulnerabilidad representa un nexo de riesgo crítico. Esto puede y ha sido compensado

en ocasiones con medidas de reducción de vulnerabilidad ex ante. Esto ha sido posible dado el conocimiento que tenemos de la mayoría de los patrones de amenaza física y los períodos de retorno de ellas. Pero, con COVID-19, **la única opción real actual en términos de salud es reducir la exposición**⁵⁰ porque a partir de entonces el riesgo está sujeto a factores de riesgo intrínsecos o ya acumulados socialmente que se desarrollaron cuando se sabía o se esperaba poco sobre virus y pandemias. Estos ya estaban presentes en el momento del brote inicial, y más allá de control médico. Lo mismo se aplica al nivel de acceso a servicios de salud adecuados, que también es una opción y oportunidad socialmente construida que precede a la crisis de salud.” (Lavell & Lavell,2020:17-18).

Esta diferenciación meramente analítica entre pandemia y cambio climático nos abre las puertas a centrar la atención en el enfoque interdependiente del riesgo de desastre, ya sea reduciendo la exposición, ya sea actuando sobre la vulnerabilidad.

En el primer caso se percibe un ocultamiento de la vulnerabilidad por la prevalencia de la exposición (¿exposición sin vulnerabilidad?) mientras que con el cambio climático la pregunta clave es si puede considerarse bajo la amenazante cuestión de ¿riesgo sin vulnerabilidad? en la que la sostenibilidad pasaría supeditada a un segundo plano.

Respecto al cambio climático el enfoque y la estrategia de la GIRRD se puede concretar poniendo el acento en la reducción de la vulnerabilidad, bajo un proceso de vulnerabilidad-riesgo-desastre donde se refuerza la tensión del riesgo por vulnerabilidad:

“La *gestión del riesgo* es un tema crucial tanto en el contexto científico como en el político. Riesgo en el ámbito de la seguridad humana y ambiental significa posibilidad de desastre en el futuro; i.e. consecuencias, daños, impacto sobre sistemas humanos o naturales. Significa que existe la posibilidad de que una situación adversa o peligro se manifieste –la amenaza– y que existe una predisposición o susceptibilidad de lo expuesto a esa amenaza, a ser afectado –la vulnerabilidad–. Reducir la vulnerabilidad existente significa reducir el riesgo, y reducir el riesgo significa reducir la posibilidad de futuros desastres. No es posible hablar de *sostenibilidad* si no existe una estrategia efectiva de gestión correctiva y prospectiva del riesgo; i.e. de intervenciones del riesgo ya configurado o del implícito, que podría configurarse. No pueden evitarse las *catástrofes* del mañana a menos que se imaginen hoy. La gestión del riesgo no es una disciplina, no es un sector ni una institución; es una estrategia para mejorar la calidad de vida” (Cardona,2022: 257).

Por ello, resulta interesante integrar este enfoque con la gestión de la salud pública, partiendo de reconocer la salud-enfermedad como un proceso social, de manera de identificar los determinantes socioeconómicos y ambientales, así como las inequidades y conflictos que condicionan a las distintas comunidades frente a una situación de riesgo. El impacto del COVID-19 en la vulnerabilidad social en Latinoamérica se manifestó fundamentalmente en dos grandes aspectos: salud y economía. A propósito de la salud, las personas en situación de vulnerabilidad tuvieron mayores dificultades

⁵⁰ Los destacados son nuestros.

para acceder a servicios de salud, lo que se tradujo en una atención médica deficiente y limitada capacidad de realización de pruebas diagnósticas. Además, las condiciones de vida precarias y la falta de acceso a servicios básicos aumentaron el riesgo de contagio. En cuanto a lo económico, los grupos más vulnerables de la población, como los trabajadores informales y aquellos que dependen de la economía informal, enfrentaron dificultades económicas significativas debido a las medidas de confinamiento y restricciones impuestas durante la pandemia. La falta de ingresos agravó la pobreza y la precariedad laboral.

A lo largo de este trabajo de investigación, se ha examinado y comparado la gestión de salud, comunicación y gobierno en Argentina y Brasil frente al COVID-19, con un enfoque particular en los planes de comunicación pública en situaciones de riesgo para la salud. Si bien ambos países han enfrentado desafíos significativos, se observan diferencias en la forma en que se han abordado estas cuestiones. Argentina ha implementado medidas sanitarias estrictas y ha destacado la importancia de la comunicación transparente, mientras que Brasil ha experimentado desafíos relacionados con la descentralización y la coherencia en los mensajes bombardeados por noticias falsas. Es fundamental aprender de estas experiencias y fortalecer las estrategias de comunicación en situaciones de crisis sanitaria.

Además, la desinformación y la falta de comunicación efectiva representan un desafío importante en la mitigación del impacto en la vulnerabilidad social. La difusión de información errónea y la falta de transparencia en la comunicación gubernamental pueden generar confusión y desconfianza en la población. Según Morales (2020), "es esencial establecer estrategias de comunicación claras, basadas en evidencia científica y culturalmente apropiadas".

Más allá de la extensión de la cuarentena en Argentina, el gobierno de Alberto Fernández fue tomando medidas a partir del asesoramiento brindado por el grupo de expertos (comité de crisis) que lo asesoraba, las cuales impidieron un mayor número de contagios y de víctimas, además de evitar el colapso del servicio sanitario debido al frágil sistema de salud heredado de la gestión anterior (la debilidad del sector era notable, incluso la gestión anterior degradó el Ministerio de Salud a Secretaría de Salud), que necesitaba de fortalecimiento en cuanto camas, unidades de cuidados intensivos y respiradores. No obstante, en algunos momentos de menor circulación del virus se podrían haber realizado aperturas de escuelas (en regiones menos comprometidas).

Por otra parte, el impacto en la ciudadanía de las medidas de protección adoptadas, reconociendo que medidas de protección similares no significan protección igualitaria

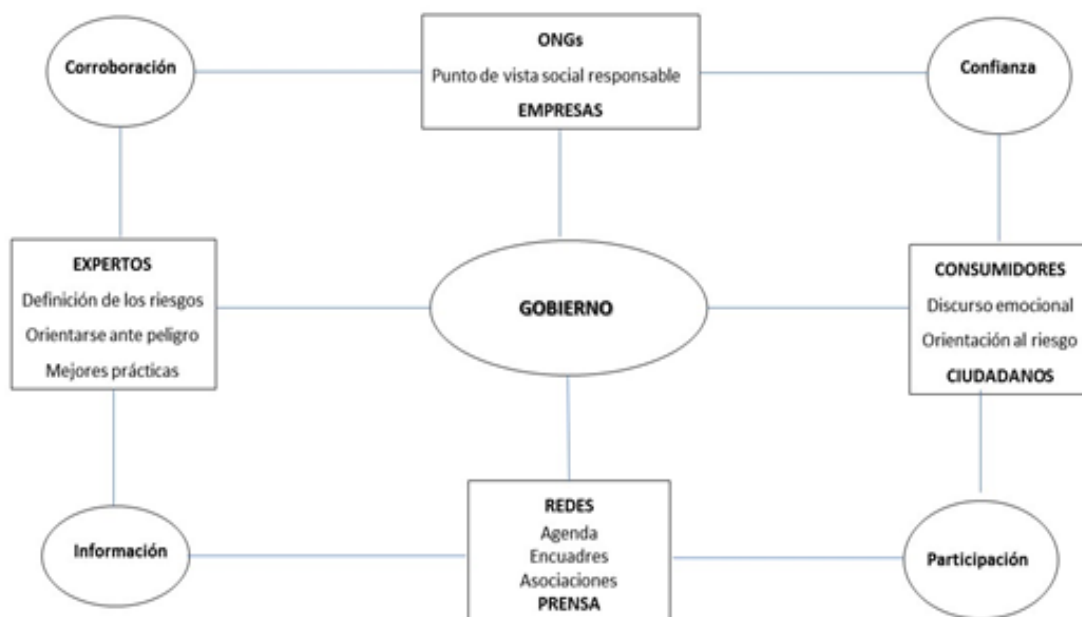
(desigualdades), necesitan de estrategias de comunicación pública de riesgo para el ajuste de las expectativas a fin de procesar la manera de controlar el riesgo para afectar de alguna manera cierta racionalidad del público.

En tal sentido, debería estar centralizada en el gobierno y debería habilitar un proceso de participación para que haya un proceso de mayor empatía y credibilidad y de confianza entre los expertos y el tercer sector para aumentar esa confianza entre lo que dicen los expertos, el tercer sector y las empresas, los ciudadanos y los consumidores para que haya más participación y que esta participación esté controlada y sea aceptada por todos los actores y fundamentalmente para que la información se pueda diferenciar entre lo que serían noticias falsas y noticias verídicas o confiables.

En este proceso aparecen varios espacios de comunicación: espacio mediático masivo o colectivo, espacios intermedios de negociación grupal y espacios de negociación cara a cara con todos los actores.

Para ello, proponemos el siguiente modelo de comunicación para la gestión de crisis cuando se produce un agotamiento del modelo de la empatía:

Gráfico 2: Esquema comunicativo de gestión de crisis frente la fatiga del modelo



Fuente: elaboración propia

La gestión de la pandemia en Brasil se vio envuelta desde sus inicios en un proceso conflictivo que involucró a todos los estamentos del estado. Donde las tensiones marcaron la agenda pública, creando problemas de comunicación que impactaron en la toma de decisiones.

En estos contextos, las organizaciones sociales en términos generales priorizaron y tomaron un rol protagónico en dar respuesta a las necesidades básicas que la pandemia y sus efectos generaron en las poblaciones más necesitadas. Fueron ellas quienes, con su trayectoria previa, lograron de manera rápida y efectiva, cubrir la urgencia. Así lo demuestra, su involucramiento y colaboración en la producción y distribución de recursos básicos para asegurar el acceso a alimentación, y otros bienes y servicios esenciales (cuidado, apoyo escolar, distribución de medicamentos, material sanitario, acompañamiento a adultos mayores, etc.), como un componente central de la contención social. También ante los desastres naturales, como las inundaciones, las organizaciones sociales adquirieron protagonismo. Sus actividades se producen en el contexto de la crisis (colaborando con quienes más lo necesitan) y en el escenario post

crisis (denunciando para no perder la memoria sobre lo acontecido, y ayudando en la respuesta fortaleciendo la resiliencia social).

Resulta de suma importancia, incorporar el enfoque integral de gestión de riesgos de desastres para repensar las políticas públicas y diseñar estrategias orientadas a construir resiliencia a partir de situaciones adversas, que atiendan las vulnerabilidades sociales y la exposición de la población ante las mismas. También resulta central resignificar el rol de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos, ya que adquiere características específicas: tanto en relación al manejo de información para la toma de decisiones como en cuanto a la generación de procesos sociales de construcción social y cultural de sentido sobre lo que pasa, que atiendan las diferentes percepciones e interpretaciones del riesgo que existen en los grupos sociales y la esfera pública.

Si bien durante las dos últimas décadas se puede observar un avance sostenido en la construcción de una política pública en torno al riesgo, el ritmo de las reformas, las inversiones y las asignaciones presupuestarias continúa sin corresponderse.

La falta de constancia en las medidas y políticas públicas efectivas puede perjudicar la gobernanza de eventos inesperados como la pandemia o en la gestión de las inundaciones esperadas por haber ya sucedido, debido a que se interrumpe la continuidad y se pueden provocar efectos inadvertidos no deseados.

El mayor impulsor del riesgo de desastres es una gobernanza débil y escasa inversión en la prevención de desastres. Una buena gobernanza implica sólidas estrategias nacionales y locales de RRD.

Existe una necesidad de concebir el problema de las inundaciones como un sistema complejo integrado para consecuentemente, proponer acciones sistémicas integradas (estructurales y no estructurales) tanto de reducción de riesgo como de prevención de inundaciones.

La gestión del riesgo de inundaciones debe darse en el contexto amplio de las cuencas hidrográficas. Esto implica la conservación amplia de la cobertura forestal, recuperación y protección de la vegetación protectora de los cursos de agua y manantiales como medio para proteger a las poblaciones, actividades económicas, diversidad biológica y la estabilización de cursos de agua: es decir, el mantenimiento de los servicios ambientales. También, se debe considerar que las intervenciones en los cursos de agua y planicies adyacentes pueden incrementar el riesgo de inundaciones.

Es necesario profundizar en programas de educación formal en todos los niveles de la enseñanza formal y no formal (incluyendo a los gestores). Esta educación debe estar orientada al conocimiento de la cuenca y microcuencas hidrográficas, las redes de interacciones ecológicas y humanas con implicaciones en la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación de las inundaciones.

Los casos analizados, muestran la historia de la problemática de las inundaciones en las regiones donde las ciudades se ubican, y la evolución de las respuestas para atenderlas. Si bien, ambas ciudades padecieron inundaciones severas. Se observa una mejor preparación y conciencia en el caso de Blumenau, no así en el de Santa Fe donde se confirma la falta de planificación en la etapa preventiva.

Ambos casos, ejemplifican la importancia que tiene la coordinación entre instituciones académicas, gestión pública y ciudadanos para lograr crear conciencia acerca de los riesgos de inundaciones e implementar acciones de prevención y mitigación.

Finalmente, nos percatamos de cómo los medios difunden los desastres, incidiendo en sus formas de representación y marcos de interpretación. Construyendo narrativas, que, si bien por sí solas no cambian la realidad, sin ellas no se moviliza el deseo, y la irritación necesaria para inspirar, ilusionar y pasar a la acción.

La identificación, medición y evaluación de aquellos elementos expuestos a amenazas incorporan su grado de vulnerabilidad. Este proceso de conceptualización y marco epistemológico holístico centrado en la GIRRD se asocia con el enfoque metodológico orientado tanto hacia la percepción de las amenazas como la comunicación pública de la vulnerabilidad:

“La serie de procesos, los métodos y acciones que componen una propuesta de GRD pueden clasificarse según diferentes tipos de gestión: correctivo (con referencia al riesgo existente), prospectivo (anticipando el riesgo futuro), reactivo (preparación y respuesta inmediata a un desastre) y un proceso compensatorio (recuperación y fortalecimiento de la resiliencia desde el momento de la crisis hacia adelante). Estos tipos de gestión reúnen las diferentes actividades y enfoques tradicionalmente denominados prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción, recuperación y resiliencia” (Lavell & Lavell, 2020: 38).

En este planteamiento coinciden en la gestión del COVID-19 y el cambio climático y en sus consecuencias sociales, poniendo el foco en las variaciones en cuanto a los métodos, procesos y acciones que las autoridades enfrentan como respuesta a los riesgos y su reducción:

“En su expresión más moderna, GRD constituye una estrategia, un enfoque de acción, un conjunto de métodos y procesos relacionados con el tema del riesgo

de desastres y desastres⁵¹. Ante la posibilidad o probabilidad de que ocurra un desastre, busca y promulga opciones, oportunidades y líneas de acción para comprender, medir, mitigar, prever y prevenir riesgos futuros. También ayuda a preparar a la sociedad para enfrentar y reaccionar en caso de un desastre anunciado, responder a sus impactos y consecuencias inmediatas e implementar mecanismos, procesos y acciones que permitan la rehabilitación, reconstrucción y recuperación de la sociedad afectada, fortaleciendo y fomentando su resistencia y resiliencia. El concepto y la práctica de la GRD se conciben cada vez más como una búsqueda para contribuir a una estrategia de desarrollo para la sostenibilidad, en condiciones de creciente igualdad, participación y reducción de la pobreza. La GRD debe integrarse, debe ser una parte integral del ADN de las organizaciones, instituciones, familias y empresas, y un principio rector fundamental para su desarrollo y crecimiento” (Lavell & Lavell, 2020: 31-32).

2.5.1. ¿Imprevisibilidad o in-visibility?

Se parte de la premisa que la imprevisibilidad o excepcionalidad de los desastres debe ser relativizada. No se puede dar por hecho, el carácter irreversible o “natural” de la pandemia o el cambio climático. Ambos desastres responden a los regímenes de visibilidad que les otorgan significado, a la lucha por su anticipación y pre-visibility. El riesgo es constitutivo de los desastres e implica tener la capacidad de gestión. Una mirada excesivamente sesgada sobre los eventos en curso no debe hacernos perder del verdadero objetivo: la acción e intervención sobre los factores de riesgo en términos de exposición física y vulnerabilidad social. Tanto la pandemia como el cambio climático deben tornarse de desastres a riesgos para actuar sobre ellos como desastres manejables gracias a los factores de riesgo. Cabe entenderlos como factores subyacentes sobre los que se debe intervenir tomando precauciones anticipatorias, medidas desde las políticas públicas para actuar sobre el tejido social y entramado cultural. Desde este enfoque, la irrupción de la comunicación juega un rol transversal que debe absorber las demandas, necesidades e idiosincrasia de la ciudadanía, desde la percepción de riesgo a los procesos de recepción social y apropiación cultural.

De ahí que la comunicación pública sea básica en la revisión del problema porque más allá de la transmisión se imponen el carácter constitutivo de la comunicación y la circulación de las narrativas de riesgo con sus evidentes repercusiones en la opinión pública, entendiendo la gestión del riesgo como un problema de comunicación en el que intervienen actores diversos, entre los cuales, los medios de comunicación se destacan como protagonistas por su capacidad de amplificación.

La literatura específica sobre el tema nos ha permitido identificar a la comunicación de riesgo como un proceso de transmisión de información indispensable para la toma de decisiones en contextos de crisis. Esta idea se asienta sobre la pretensión de que la

⁵¹ Los destacados son nuestros.

comunicación de riesgo permite definir expectativas, valoraciones y percepciones, incidiendo en la capacidad social y política e institucional de prevenir o modificar situaciones de peligro que enfrentan las poblaciones (Rojas Orduña, 2003; Rosas Rodríguez & Barrios Puga, 2017).

Las narrativas mediáticas sobre estos fenómenos son aproximaciones que podemos hacer al problema de investigación planteado, reconociendo sus limitaciones y parcialidades, dado el carácter dinámico y cambiante de las comunicaciones en general y de las narrativas sobre el riesgo, en particular, asociadas al carácter intempestivo y disruptivo de los procesos que refieren.

A su vez, un análisis de este tipo rebasa las consideraciones sobre la condición meramente instrumental de los medios de comunicación, sus contenidos y modos de circulación (Aranes Usandizaga, 1997; Farré Coma, 2005). No obstante, nos interesa considerar y revisar aportes teóricos sobre narrativas y metáforas presentes en el discurso informativo como construcción social del riesgo, tomando como referencia la comunicación de riesgo en tanto práctica de divulgación y difusión que permita comprender su impacto sociopolítico y las consecuencias comunitarias de sus representaciones (Gómez Castro, 2017).

Este recorrido nos permite revisar las metáforas que configuran la construcción de narrativas publicadas en los periódicos seleccionados de los países que configuran los casos de análisis, tal como veremos en el Capítulo IV, entendidas como mediaciones simbólicas en contextos de emergencia y crisis que, de manera implícita o explícita, forman parte de la comunicación de riesgo, la difusión y gestión. Aquí consideramos que estos elementos se tornan indispensables para comprender su impacto comunitario y desarrollar políticas públicas de gestión del riesgo que incorporen la configuración de la opinión pública como parte del proceso.

Tal como hemos señalado, los modelos de comunicación de riesgo implican la interacción entre actores (gobiernos nacionales, gestores locales, instituciones globales, organizaciones sociales y medios) que permitan el acceso a la información por parte de la comunidad (Martínez, 2009; Fontana y Cabas, 2014). Participan de un espacio dinámico donde se elabora, difunde, discute y replica la información (Díaz Aldret, 2017). Algunas autorías hacen referencia a diferentes momentos del proceso de comunicación como la etapa preventiva (dimensión pedagógica), la etapa de emergencia (dimensión informativa), etapa de crisis (dimensión decisional) o post crisis (dimensión reconstructiva) (González Heredia, 2020).

En tal sentido, Gonzalo y Farré (2011) definen que la comunicación de riesgo se refiere a “todo proceso de mediación y mediatización sobre el riesgo como forma de comunicación entre aquellas comunidades que participan en su definición simbólica” (p. 100).

Por su parte, Piet Strydom (2008) identifica la comunicación de riesgo como un proceso de aprendizaje cooperativo en y a través del cual una comunidad comunicativa interpreta y elabora un diagnóstico de situación común, incorpora los desafíos a los que se enfrenta y las posibles maneras de tratar con ellos creando, de esta manera, formas de vidas posibles para sus miembros.

Por otra parte, la tematización sobre la comunicación de riesgo ha evolucionado desde campos diversos para convertirse en una herramienta central de la gestión de crisis. Desde un punto de vista estratégico e instrumental, la comunicación se convierte en una herramienta para regular la percepción, contextualizar el riesgo, evitar o minimizar los efectos adversos, prevenir y concientizar a la comunidad.

Para Héctor Lupin (2006), la comunicación de riesgo asume una orientación participativa que incluye al público o la comunidad como elemento de colaboración. En los momentos o situaciones en las cuales se haga presente, la comunicación de riesgo tiene como propósitos aumentar el conocimiento y la comprensión, incrementar la confianza y la credibilidad, así como prevenir y solucionar situaciones de conflicto. Además de concientizar y modificar hábitos o comportamientos, tal como sostiene Mario Riorda (2020).

De ahí que la comunicación sobre los riesgos también refiera a procesos de producción, circulación y percepción/recepción eminentemente comunicativos. En su dinámica requiere propiciar una comprensión del contexto, identificando a los promotores (los que lo hacen visible) y las formas en que es interpretada o recibida por las audiencias (Rojas Orduña, 2003).

En sociedades altamente mediatizadas, prevenir, evaluar y gestionar los riesgos, así como comunicar sus implicancias a los actores involucrados, fomentando su participación, implica la centralidad de las organizaciones gubernamentales. Al respecto, en un estudio precedente, resaltamos que la comunicación de riesgo requiere procesos de comunicación de carácter ágil y participativo, incorporando procedimientos y herramientas de retroalimentación ciudadana que permitan construir consensos provisorios y/o estables con el fin de construir mejores respuestas frente a situaciones de crisis (Cozzi, 2019: 43).

En un sentido más amplio, la comunicación de riesgo pasa a ser entendida como la construcción de significados y mediaciones (Gonzalo & Farré, 2011). De esta manera, la comunicación de riesgo se convierte en el espacio donde el riesgo cobra sentido y significado a través de la discusión sobre posibles amenazas, medidas necesarias que las mitiguen y producción de cambios indispensables que se proyecten en el tiempo.

Las consecuencias resultantes, desde esta perspectiva, dependen de la planificación y eficiencia de un plan de comunicación de riesgo para informar, proteger, incrementar confianza en las autoridades y, no menos importante en la actualidad, evitar rumores y desinformación⁵² (Cozzi, 2021: 64).

Ciertamente, los escenarios, los canales y los actores de la comunicación del riesgo son ahora mucho más complejos, y las diferentes interpretaciones de un mismo acontecimiento pueden circular, reproducirse y transformarse con mucha mayor rapidez. Esta condición nos conduce a reflexionar críticamente sobre cómo se construyen en este nuevo contexto comunicativo las representaciones sociales del conocimiento acerca de estos riesgos globales (García, 2014).

Las crisis que se desprenden de la irrupción de fenómenos globales como la pandemia del Covid-19 y el cambio climático, tienden a desplegar sobre la población una percepción de riesgo inminentes cargados de afectaciones individuales y sentimientos colectivos de miedo e incertidumbre, es decir que, propician la elaboración de juicios subjetivos sobre las posibles consecuencias negativas, las cuales aumentan la necesidad de información -y desinformación- por parte de la población (Muñiz y Corduneanu, 2020: 45).

En estos entornos, no sólo es importante transmitir información adecuada, precisa y oportuna, sino que también se hace indispensable calibrar los modos en que cada comunidad percibe el riesgo al que está expuesta, para orientar los programas de acción y estrategias de cambios que se requieran (Cozzi, 2021).

Para ello, un factor al que necesariamente debe ponerse atención es a la capacidad de los medios de comunicación para difundir y propagar información, por lo que es fundamental conocer el papel que estos ejercen en la esfera pública, ya que se debe

⁵² Al respecto de la desinformación, en el marco de la irrupción del virus COVID 19 se acuñó el concepto de "infodemia" (uniendo los términos información y epidemia) para referirse a la abundancia de información sobre un tema concreto. Esta noción también se relaciona con otros como "fake news" o "infoxicación", en la medida que la cantidad y exposición de estos eventos noticiosos se intensifican. La Organización Mundial de la Salud advierte que la infodemia consiste en difundir noticias falsas sobre la pandemia, aumentando el pánico en las sociedades. Al respecto, ver las advertencias de la OMS sobre la infodemia <https://www.who.int/es/campaigns/connecting-the-world-to-combat-coronavirus/how-to-report-misinformation-online>

tomar en cuenta la percepción social del riesgo y la significación que se le asigne (Rosas Rodríguez y Barrios Puga, 2017).

En cuanto a la circulación mediática del riesgo, Enrique Gil Calvo (2004) sostiene que los medios de comunicación difunden y multiplican el conocimiento colectivo sobre el peligro, el riesgo y la inseguridad visible, donde el estado de alarma se amplifica a través de la transmisión múltiple de los medios de comunicación de masas y las noticias sobre crisis, atentados, desastres y catástrofes se difunden instantáneamente a todo el planeta.

En ese marco, la prensa de información general asume un rol clave en las situaciones de emergencia como canal privilegiado con la responsabilidad de comunicar los hechos verazmente, promoviendo seguridad y bienestar de toda la población. Por ese motivo, un manejo adecuado y oportuno de la información contribuye a que los riesgos y los efectos de la emergencia se reduzcan. A tales efectos, los medios pueden ser tomados como la fuente principal de información para la percepción pública de los riesgos, y en cada reporte se debe invitar a la acción organizada de la población (Suazo & Torres-Valle, 2021).

Se propone ahondar en las reflexiones teóricas en torno a la construcción de narrativas de riesgo que realizan los medios de comunicación sobre los fenómenos abordados con el objeto de reconocer argumentaciones y retóricas que circulan globalmente en relación con la pandemia COVID-19 y el cambio climático. En este punto también interesa observar y comparar los rasgos comunes, así como las diferencias sustantivas que presenta el tratamiento comunicativo del riesgo de cada uno de estos fenómenos en Argentina y Brasil.

CAPÍTULO III

LA GESTIÓN Y COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA PANDEMIA: COVID-19 EN ARGENTINA Y BRASIL

El desarrollo de esta parte, que consta de dos capítulos, se sustenta a través de la exploración y análisis de documentación elaborada por los organismos gubernamentales (Ministerios de Salud de ambos países) con planes sanitarios de corte nacional, protocolos de actuación, normativas y disposiciones establecidas por cada gobierno ante la pandemia, los cuales se gestionaron mediante estrategias de comunicación oficial. Adicionalmente, desarrollamos la cobertura y la representación de la gobernanza de la pandemia COVID-19 en los principales medios de prensa gráfica de ambos países. Para ello se seleccionan tres de los principales diarios por cada país: Clarín, La Nación y Página 12 de Argentina; y O Globo, Correio Braziliense y Folha de Brasil, con el fin de realizar un análisis de contenido sobre sus portadas, en el marco de la teoría de la Agenda Setting (Shaw & Mc Combs, 1977). Efectivamente se comprueba como los temas públicos sobre el cambio climático quedan desplazados y relegados por la irrupción de la pandemia en la agenda mediática. Se evidencia también que los marcos y enfoques de la pandemia tuvieron una desviación hacia el desastre como producto de la crisis sanitaria, generando contradicciones en las medidas tomadas por los responsables públicos y fallas en la comprensión de las medidas a seguir por parte de la población.

En ambos capítulos, se procede a estudiar la gestión y comunicación pública de la pandemia. Por un lado, se profundiza en las medidas políticas, estrategias de comunicación y capacidades del sistema sanitario; por otro lado, se presta atención a la imagen del desastre a través del establecimiento de la agenda en las portadas de los principales periódicos en Argentina y Brasil. El recorte temporal establecido para las medidas emprendidas y el análisis de las noticias comprende tres etapas o periodos delimitados de la siguiente manera:

1° período: desde la declaración de una emergencia de salud pública internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 30 de enero de 2020 hasta la aparición del primer caso COVID-19 positivo registrado en Brasil, el 26 de febrero de 2020.

2° período: desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) anuncia que América del Sur es el nuevo epicentro de la enfermedad, desde el 22 de mayo

de 2020 hasta el 31 de julio de 2020, cuando en la región se totalizaron 200.000 muertes por COVID-19.

3° período: desde que comienza la campaña de vacunación en Argentina, el 21 de diciembre de 2020, hasta que comienza la campaña de vacunación en Brasil, el 21 de enero de 2021.

A principios del 2019, la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁵³, advirtió acerca de posibles amenazas que atenten contra la salud de las personas. Entre esos desafíos prioritarios destaca la posibilidad que el mundo enfrente otra pandemia de gripe, incluso que una nueva cepa desarrolle un potencial pandémico.

Del mismo modo, un informe denominado “Un mundo en riesgo”, elaborado durante 2019 por el Consejo para Monitorear la Preparación Global - GPMB por sus siglas en inglés- para el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud; establecía que una pandemia era posible y que había que prepararse. Definiendo muy claramente el concepto de preparación como la capacidad, que incluye conocimiento y organización, de los gobiernos, las comunidades profesionales, las sociedades y los individuos de “anticipar, detectar, responder y recuperarse del impacto de una probable, inminente o real emergencia en salud”⁵⁴.

En consonancia con este informe, en 2021 el Panel Independiente de Preparación y Respuesta a la Pandemia⁵⁵ hizo un llamado a la comunidad internacional para que ponga fin a la pandemia de COVID-19 mediante la aplicación inmediata de una serie de recomendaciones destinadas a redistribuir, financiar y aumentar la disponibilidad y la capacidad de fabricación de vacunas, y para que se apliquen de forma urgente y coherente en todos los países las medidas de salud pública de probada eficacia. Asimismo, el informe elaborado señaló una cadena de errores cuyos eslabones lo constituyeron en primer lugar, la OMS por perder un tiempo precioso antes de declarar la emergencia sanitaria internacional, lo que facilitó que febrero 2020 fuera un mes perdido en el que muchos más países podrían haber adoptado medidas serias para contener la propagación del SARS-CoV-2. Además, los expertos resaltaron la ausencia de liderazgo político global y el poco poder de la OMS que propició un conjunto de

⁵³ Bajo el título “¿Cuáles son las 10 principales amenazas a la salud en 2019?”, publicado: 17 Enero 2019 la OPS realizó una serie de advertencias vinculadas a riesgos sobre la salud https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14916:ten-threats-to-global-health-in-2019&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0

⁵⁴ Puede encontrarse un mayor análisis de este tema en el artículo periodístico de Juan Manuel Cozzi publicado en el diario El Litoral en el marco de la pandemia del Covid-19 https://www.ellitoral.com/opinion/advertencias-reflexiones-torno-covid-19_0_eKDylZp5eX.html

⁵⁵ Disponible en: <https://theindependentpanel.org/panel-independent-de-expertos-pide-una-reforma-urgente-de-los-sistemas-de-prevencion-y-respuesta-a-las-pandemias/>

vacilaciones y falta de coordinación que hizo que las señales de advertencia no fueran atendidas. Para finalmente reconocer que la pandemia seguía siendo un desastre global, y que era un desastre evitable.

La pandemia Covid-19 ha puesto de relieve las disparidades existentes en la sociedad y cómo afecta de manera desproporcionada a los grupos socialmente vulnerables. Según Marmot (2017), estas desigualdades en salud están arraigadas en las condiciones sociales y económicas desfavorables que enfrentan ciertos segmentos de la población.

Sobre ese aspecto, Phelan, Link y Tehrafinar (2010), argumentaron que las condiciones sociales son causas fundamentales de las desigualdades en salud. Factores de vulnerabilidad social, como la pobreza, la falta de acceso a la atención médica adecuada y las condiciones de vivienda precaria, pueden aumentar el riesgo de propagación y los efectos adversos de la pandemia.

3.1. Pandemia y gobernanza en el contexto regional

En un trabajo reciente, Batthyány y Vommaro (2022), plantean que la pandemia impactó profundamente en una realidad latinoamericana y caribeña compleja y contradictoria. La informalidad de los mercados laborales, la imposibilidad de practicar el distanciamiento social y la masificación de los asentamientos irregulares como las favelas brasileñas o de las “villa miseria” argentinas -tal como veremos más adelante-, así como la tardía y titubeante reacción inicial de algunos líderes regionales resultaron determinantes para disparar los contagios y el número de muertes.

Además, la pandemia ha impactado de forma significativa en el aumento de la desigualdad socioeconómica tras su caída continua entre 2002 y 2014, lo que produjo una reversión de los avances conquistados en la región en años anteriores, donde más allá de algunos matices los gobiernos buscaron de fortalecer el papel del Estado en materia de política social con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, y revertir las tendencias de las políticas públicas centradas en el mercado, que predominaron en la región durante los años noventa.

El COVID-19 tuvo un efecto significativo en Latinoamérica, exacerbando las condiciones de vulnerabilidad social preexistentes en la región. Como señala García Elorrio (2021), ha puesto de relieve la debilidad existente en los sistemas de salud en toda la región de América Latina y el Caribe (en adelante ALC) para prepararse y responder de manera efectiva a las emergencias de salud pública. Ante ese escenario, se requirió implementar

medidas de mitigación que abordaron tanto las consecuencias sanitarias como las sociales de la pandemia.

La región se caracteriza por la existencia de marcadas desigualdades socioeconómicas, lo que ha dado lugar a altos niveles de vulnerabilidad social. La falta de acceso a servicios de salud de calidad, viviendas precarias y condiciones laborales informales son solo algunos de los factores que han contribuido a la vulnerabilidad frente al virus. En palabras de González (2021), la pandemia ha actuado como un amplificador de las brechas sociales y económicas preexistentes en la región, poniendo en evidencia las desigualdades y la falta de protección social. El COVID-19 hizo visible cómo las profundas desigualdades estructurales dan forma a lo que significa ser afectado por el virus no sólo a través de diferentes geografías sino también a través de la intersección de clases, razas, géneros, edades y habilidades (Allen, Sarmiento & Sandoval, 2020).

En el caso de América Latina hubo varios agravantes que dificultaron la respuesta a la pandemia. Por ejemplo, la baja inversión en la salud pública, que según datos del Banco Mundial fueron del orden de cuatro por ciento del producto, por debajo de los diez por ciento de la media de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁶. Los números relativamente bajos de camas por mil habitantes, de acuerdo con Rodríguez Pinzón y Álvarez García (2020), a comienzos de 2020, los países de la región contaban, de media, con 2,2 camas por cada 1.000 habitantes, una cifra sensiblemente menor a la media de la OCDE (3,7). Contando tanto con la sanidad pública como con la privada, en una región extremadamente desigual donde gran parte de la población encuentra barreras económicas e incluso geográficas a la hora de obtener cuidados médicos.

Los datos refieren a las deficiencias en el acceso a la sanidad básica, en particular para poblaciones en contextos de elevada pobreza. A lo que se podría agregar, la alta incidencia de enfermedades contagiosas, como la epidemia de dengue⁵⁷ que asolaba paralelamente a la región, y que complicaba el tratamiento del COVID-19. Como única ventaja de la región sobresale poseer una población relativamente joven.

Según CEPAL (2021), los países de ALC enfrentaron desafíos en diversos frentes para controlar la pandemia. La propagación del COVID-19 y sus efectos económicos y

⁵⁶ Información obtenida del sitio oficial del Banco Mundial: “Los países de Latinoamérica y el Caribe necesitan gastar más y mejor en salud para poder enfrentar una emergencia de salud pública como el COVID-19 de manera efectiva”, publicado el 16 de junio de 2020 <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/16/latin-america-caribbean-health-emergency-covid-19>

⁵⁷ El Hospital de Pediatría Garrahan de Argentina a través de su sitio web, el 21 de abril de 2020 alertaba ante el dengue en plena pandemia de coronavirus <https://www.garrahan.gov.ar/abril-2020/abril/piden-estar-alertas-frente-al-dengue-en-plena-pandemia-de-coronavirus>

sociales se vieron agravados por los problemas estructurales de la región: principalmente, los elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, la región se caracteriza por poseer sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados y asentamientos urbanos marginados en expansión carentes de acceso a servicios básicos.

En este sentido, Daniel Feirstein (2021) describe que América Latina (en adelante AL) presenta altos niveles de hacinamiento de millones de personas en las grandes ciudades, con dificultades en el acceso al agua, la alimentación, la vivienda y los cuidados estatales, sumados a un sistema de salud deficiente y arrasado por décadas de “ajustes”, que solo dejaba a la región con la posibilidad de intentar eliminar el brote muy temprano, antes que se expandiera a los conglomerados donde sería imposible implementar medidas de restricción o formas de trazabilidad (Feierstein, 2021: 47).

A este marco, se le debe agregar la crisis organizacional que atravesaba el regionalismo latinoamericano (y que aún se mantiene) que impactó directamente en la posibilidad de articular acciones de cooperación institucionalizadas para enfrentar la pandemia del coronavirus en la región (Santos Carrillo, 2023).

Estamos de acuerdo con Saraiva y Granja (2022), en el sentido que la crisis del regionalismo se debe a una marcada divergencia ideológica entre los gobiernos regionales, que acarrea falta de liderazgos y de iniciativas que atentan contra la construcción de una gobernanza regional que lleva a que los gobiernos se concentren casi exclusivamente en sus políticas internas, lo que supone el desarme de estructuras institucionales de integración como por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La desarticulación de esta organización intergubernamental en particular nos importa para nuestro trabajo por las propuestas que cobijaba: el “Modelo de Estrategia Suramericana para la Reducción de Riesgos de Desastres” (que consideraba el contexto de la gestión del riesgo en la región) y el “Instituto Suramericano de Gobernanza en Salud” (constituido como centro de altos estudios y debate de políticas públicas, cuyas acciones apuntaban al desarrollo de la gobernanza y liderazgo en salud en los países de Suramérica). Tales iniciativas, podrían haber impulsado medidas colectivas para responder a la crisis sanitaria regional que impuso la pandemia, y no de carácter individual como veremos más adelante en el análisis de los casos elegidos.

Si bien la pandemia ocurre en un contexto donde también el Mercado Común del Sur (en adelante Mercosur) se encontraba en crisis, sus efectos contribuyeron a acelerar ese proceso. Tal como observa Julieta Zelicovich (2020), el COVID-19 conmocionó al organismo, por un lado, la economía global donde los mercados de bienes se

contrajeron de manera sustantiva afectando el comercio intra y extra regional; y otro, sobre la sanidad regional, donde la salud pública proyectaba un incremento notorio de la demanda. Asimismo, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) a través de su Observatorio Social del Coronavirus, señala que desde el Mercosur no se diseñó y ni se previó una acción colectiva para hacer frente a eventuales embates de pandemias, y que cada país miembro respondió con una estrategia individual ante el riesgo.

Es crucial entender que la crisis del regionalismo en AL no solo ha afectado la respuesta a la pandemia, sino también el abordaje de otros problemas regionales, como las migraciones, el cambio climático y la desigualdad. Para superar estos desafíos, se requiere un compromiso renovado con la cooperación y la integración regional.

La propagación del virus COVID-19 en AL, hizo que los gobiernos tomaran medidas al respecto a fin de minimizar el número de contagios. En un primer momento, más allá de los contrastes (oportunidad, alcance y rigurosidad), la mayoría, determinó el cierre de fronteras, la cancelación de eventos masivos y la suspensión de clases⁵⁸.

En segundo lugar, los gobiernos de la mayoría de los países llevaron adelante (con grandes matices diferenciales en cuanto al rigor restrictivo) políticas de aislamiento y de distanciamiento social de la población, e implementaron mecanismos de control epidemiológico junto a recomendaciones para el cuidado, para luego dar lugar a la tercera política de gestión que apuntó a fortalecer la capacidad del sistema de salud público⁵⁹.

En cuanto a las políticas de gestión de riesgo para hacer frente a la pandemia que los distintos gobiernos de la región adoptaron, destacan tres tipos de enfoques: los que priorizaron el riesgo sanitario con el propósito de evitar el colapso de los sistemas de salud pública, aquellos que se preocuparon más por reducir el impacto del cese de actividades económicas y los que no impusieron cuarentenas para reducir la exposición, pero que no han reportado altas tasas de contagio o mortalidad⁶⁰.

⁵⁸ Más información en: "Cómo se comparan las medidas contra el coronavirus tomadas en Latinoamérica". EL CEO. Publicado el 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://elceo.com/internacional/como-se-comparan-las-medidas-contra-el-coronavirus-tomadas-en-latinoamerica/> Fecha de consulta: 11 de octubre de 2020.

⁵⁹ Al respecto se puede consultar: "Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis". OCDE. Publicado el 4 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/#annex-d1e2454> Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

⁶⁰ "La política pública frente al Covid-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe". BID. Publicado el 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-politica-publica-frente-al-Covid-19-recomendaciones-para--America-Latina-y-el-Caribe.pdf> Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.

Teniendo en cuenta estos aspectos, coincidimos con Inés Nercesian, Roberto Cassaglia y Vanesa Morales (2021), quienes sostienen que el comportamiento de la pandemia y la gestión de la crisis sanitaria fueron el resultado de la decisión política de los gobiernos, pero además, de los rasgos estructurales de los países, las capacidades estatales, las características sociodemográficas y los índices relacionados con el desarrollo humano en la región.

Este escenario de riesgo sistémico generado por la pandemia del COVID-19, también nos convoca a examinar cómo los mecanismos de comunicación pública -en particular de riesgo- son capaces de incidir en el comportamiento de las personas y, con ello, fomentar la adhesión a las medidas de autocuidado y de prevención de los contagios. Teniendo en cuenta que la emergencia por el coronavirus puso a prueba la capacidad de los gobiernos para comunicar de manera efectiva a la población, brindar información precisa y promover medidas de prevención.

Con el fin de revisar las medidas adoptadas por cada gobierno, en los próximos apartados nos proponemos abordar comparativamente la gestión institucional de la comunicación pública sobre la pandemia COVID-19 en Argentina y Brasil. Ambos países presentaron características políticas e institucionales distintas que influyeron en el modo de gestionar la comunicación durante la crisis. Las dimensiones que se pondrán a consideración en cuanto a las capacidades de gestión y comunicación pública son: políticas de aislamiento y distanciamiento social de la población, políticas de control epidemiológico junto a recomendaciones para el cuidado, políticas de fortalecimiento de la capacidad del sistema de salud público, políticas de vacunación e inmunización, políticas de información pública.

Para ello, se relevarán los dispositivos normativos (leyes, decretos y reglamentos), de gestión (esquemas organizacionales e instancias organizativas) y los recursos elementales (humanos, financieros y tecnológicos) implementados por cada país de acuerdo a sus capacidades, para dar respuesta a la pandemia.

3.2. Comunicación pública de la pandemia desde la reducción de riesgo de desastres

La gestión político institucional de la comunicación pública implica la planificación, implementación y evaluación de estrategias de comunicación por parte de los gobiernos y las instituciones para informar, persuadir y mantener una relación adecuada con la

sociedad. Para la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁶¹, es fundamental establecer una comunicación transparente, efectiva y estratégica con los ciudadanos. Una comunicación oportuna y transparente, con información correcta y basada en evidencias, pero también honesta y franca, con empatía y comprensión por las preocupaciones del público, es fundamental para que las personas conozcan los riesgos de la COVID-19 y sigan las recomendaciones de las autoridades para proteger su salud. La comunicación preventiva incentiva al público a asumir comportamientos de protección, facilita la adopción de medidas de vigilancia más rigurosas, disminuye la confusión y permite un mejor uso de los recursos.

El objetivo de la comunicación pública en contextos de crisis en salud, como parte de los programas de prevención y control, es ayudar a un determinado sector de la población a resolver sus problemas específicos de salud en un espacio y momento determinados, por lo que puede considerarse un proceso de modelación de conductas a escala colectiva (González Díaz, 2015).

Frente a una salud pública vulnerable, la comunicación pública adquiere un papel estratégico para responder a las necesidades de información de la sociedad, de manera que las autoridades responsables del manejo de estos eventos la deben incorporar en sus planes de gestión de riesgo, para así conectar con las poblaciones más desfavorecidas con mensajes que incorporen sus requerimientos de información (García González y Mendoza Longoria, 2021). Como plantea Patricia Acinas (2007), en una situación de emergencia es fundamental saber de quién se puede obtener información para que el progreso de la misma se haga de manera adecuada y a quién debe proporcionarse la información, para facilitar la gestión de todo el proceso.

La comunicación pública durante la pandemia fue crucial para difundir información precisa, promover medidas de prevención y generar confianza en la respuesta gubernamental. García Avilés (2020), destaca la importancia de la comunicación en situaciones de crisis y la necesidad de adaptar los mensajes y necesidades de la sociedad. El informe de la OCDE (2021), "Comunicación pública: el contexto global y el camino a seguir" resalta el rol que la misma tiene para el fomento de la transparencia y la participación ciudadana, y su real importancia para la formulación e implementación de políticas frente a la pandemia del COVID-19 destacando la relevancia de las estrategias comunicativas efectivas para generar confianza y fomentar la cooperación ciudadana.

⁶¹ "La comunicación, herramienta vital para salvar vidas en medio de la pandemia" OPS publicado el 9 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/9-7-2020-comunicacion-herramienta-vital-para-salvar-vidas-medio-pandemia>

3.3. Gestión del riesgo sanitario en Argentina y Brasil

En los siguientes cuadros sistematizamos las principales iniciativas gubernamentales llevadas adelante frente al contexto de pandemia por el COVID-19 por los gobiernos de Argentina y Brasil. En el primer cuadro se sistematizan la gestión de medidas sanitarias y restricciones aplicadas a la organización social de la población, mientras que en el segundo se resumen las medidas vinculadas a la gestión de la comunicación.

Cuadro 1: Medidas sanitarias y restricciones implementadas por los gobiernos de Argentina y Brasil durante la pandemia del COVID-19:

ARGENTINA	BRASIL
<i>Aislamiento social obligatorio:</i> En marzo de 2020, Argentina implementó un estricto aislamiento social obligatorio en todo el país, conocido como "cuarentena". Durante este período, se restringió la circulación de personas y se cerraron la mayoría de las actividades no esenciales (DNU N°297/2020 de fecha 19 de marzo).	<i>Distanciamiento social:</i> Se recomendó el distanciamiento social como medida preventiva, pero no se implementó un aislamiento social obligatorio a nivel nacional.
<i>Cierre de fronteras:</i> Argentina cerró sus fronteras aéreas, terrestres y marítimas, restringiendo la entrada y salida del país, salvo para casos excepcionales y para el transporte de mercancías (Decreto 274/2020 de fecha 16 de marzo).	<i>Cierre de fronteras:</i> Brasil también cerró sus fronteras aéreas y terrestres, restringiendo la entrada de extranjeros y suspendiendo algunos vuelos internacionales.
<i>Suspensión de clases presenciales:</i> Se suspendieron las clases presenciales en todos los niveles educativos como medida preventiva para reducir la propagación del virus (Resolución Ministerio de Educación 108/2020 de fecha 16 de marzo). Se implementaron modalidades de educación a distancia.	<i>Cierre parcial de actividades no esenciales:</i> Algunos estados y municipios brasileños implementaron restricciones y cierres parciales de actividades no esenciales en determinados momentos, de acuerdo con la situación epidemiológica de cada región.
<i>Uso de tapabocas:</i> Se estableció la obligatoriedad del uso de barbijos en espacios públicos y en el transporte (Resolución del Ministerio de Transporte 95/2020 de fecha 17 de abril).	<i>Uso de tapabocas y medidas de higiene:</i> Se recomienda el uso de tapabocas y se promovieron medidas de higiene, como el lavado de manos frecuente y el uso de alcohol en gel.
<i>Limitaciones en la circulación y horarios comerciales:</i> Se implementaron restricciones en la circulación de personas, limitando los horarios de apertura de comercios y servicios.	<i>Limitaciones en eventos y aglomeraciones:</i> Se establecieron restricciones en eventos públicos, aglomeraciones y en el funcionamiento de bares, restaurantes y otros establecimientos comerciales.

Fuente: elaboración propia

La imposición o negociación de las medidas propuestas presentan una enorme complejidad a la hora de su seguimiento y comprensión por la población. En este proceso aparecen rechazos, incomprensiones y resistencias que deben ser tomadas en

cuenta en las estrategias de comunicación planificadas. El carácter impositivo, vertical o coactivo es puesto a prueba tratando de analizar los niveles de respuesta y recepción de las medidas por parte de la población afectada. Asimismo, se comprueba hasta qué punto se realizaron y obtuvieron resultados coordinados y coherentes entre la puesta en práctica de las medidas y sus niveles de aceptación, tolerancia y efectividad entre las comunidades afectadas. Sin duda, se produjo un desalineamiento entre unas propuestas de acción excesivamente generales y su apropiación sociocultural distintiva, dependiente de factores subyacentes como el grado de exposición y la vulnerabilidad social preexistente.

Cuadro 2: Gestión de la comunicación frente a la pandemia del COVID-19 en Argentina y Brasil:

ARGENTINA	BRASIL
<p><i>Organización de la población:</i> Argentina implementó medidas de aislamiento estricto en varias ocasiones, especialmente durante los primeros meses de la pandemia. Se impusieron cierres de fronteras, restricciones de viaje interprovinciales y cuarentenas obligatorias para personas con síntomas o casos confirmados. Se ordenó el cierre temporal de establecimientos no esenciales, como bares, gimnasios y cines, con el objetivo de reducir la interacción social y frenar la propagación del virus.</p>	<p><i>Organización de la población:</i> Brasil adoptó un enfoque descentralizado permitiendo a los estados y municipios tomar decisiones y medidas específicas en función de la situación epidemiológica local.</p>
<p><i>Campañas de concientización:</i> Se llevaron a cabo campañas de comunicación para concientizar a la población sobre las medidas preventivas, como el lavado de manos frecuente, el distanciamiento social y el uso de tapabocas.</p>	<p><i>Campañas de concientización:</i> Se llevaron a cabo campañas de comunicación para concientizar a la población sobre las medidas preventivas, como el lavado de manos frecuente, el distanciamiento social y el uso de tapabocas.</p>
<p><i>Uso de tapabocas:</i> Se estableció el uso obligatorio de barbijos en espacios públicos y se promovió su uso generalizado.</p>	<p><i>Uso de tapabocas:</i> Se estableció el uso obligatorio de tapabocas en espacio público, aunque su cumplimiento fue variado según las diferentes regiones y municipios.</p>
<p><i>Apoyo económico:</i> Se implementaron programas de ayuda económica y social para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, brindando subsidios y asistencia a sectores vulnerables y afectados por las restricciones.</p>	<p><i>Apoyo económico:</i> Se implementaron programas de ayuda económica para sectores afectados por la pandemia, como trabajadores informales y de bajos ingresos. Sin embargo, los recursos y la cobertura de estos programas fueron limitados.</p>
<p><i>Vacunación:</i> El gobierno argentino lanzó una campaña de vacunación masiva, priorizando grupos de mayor riesgo, como el personal de salud y los adultos mayores. Se implementaron estrategias de comunicación</p>	<p><i>Vacunación:</i> Brasil lanzó un programa nacional de vacunación, priorizando a los grupos de mayor riesgo. No obstante, enfrentó desafíos en términos de disponibilidad y distribución de vacunas.</p>

para promover la vacunación y generar confianza en las vacunas.	
---	--

Fuente: elaboración propia

Las brechas, barreras y bloqueos entre las estrategias comunicativas y la implementación más o menos efectiva de las medidas merecen una profundización contextual y aplicada. Este análisis comparativo nos posibilitará plantear un balance para evaluar, más adelante y de forma contrastada, la capacidad de respuesta del sistema sanitario en ambos países. Para a continuación considerar la comunicación de riesgo como factor constitutivo para orientar y aplicar en las distintas modalidades de gestión. Todo ello atravesado por las luchas abiertas sobre la significación de este proceso, sus consecuencias e impactos, pero también las lecciones a entresacar y los dilemas a afrontar.

3.3.1. Medidas de gobierno ante la irrupción de la pandemia

En Argentina, la llegada de la pandemia de COVID-19 agravó una situación social delicada, al tiempo que ponía en evidencia carencias habitacionales y necesidades sanitarias y asistenciales no cubiertas (Heredia, 2022). Quedaba atrás, el período de integración en la región iniciado a principios del año 2000, de desarrollo inclusivo y de Estado orientado a derechos (García Delgado, 2020).

El 19 de marzo el presidente de la nación, Alberto Fernández, anunció por cadena nacional que el país ingresaba en un momento de cuarentena rigurosa y total⁶² en la que sólo serían habilitadas “actividades esenciales”, en referencia a los sectores de salud, telecomunicaciones, energía y alimentación. Así se inició el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) en todo el territorio nacional, decisión que fue acatada por las autoridades provinciales. La medida se extendió hasta el 7 de noviembre. Previamente, más precisamente el 15 de marzo, se decretó el cierre de fronteras⁶³.

La decisión gubernamental del aislamiento se inscribe, de acuerdo con Montero (2022), en una lógica de la excepción fundada en valoraciones científicas-sanitarias que va

⁶² Información publicada en el diario Página 12 bajo el título: “Coronavirus: Alberto Fernández anunció la cuarentena total hasta el 31 de marzo”, de fecha 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/254047-coronavirus-alberto-fernandez-anuncio-la-cuarentena-total-ha>

⁶³ Información publicada en el diario La Nación bajo el título: “Coronavirus: Alberto Fernández confirmó que se suspenden las clases y se cierran las fronteras hasta el 31 de marzo”, de fecha 16 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-confirman-10-casos-mas-son-nid2343636/>

estructurando un tipo de discurso basado en la asociación excepcionalidad-salud que conforman un soporte a las medidas gubernamentales. Asimismo, la emergencia ante el coronavirus ha dado lugar también a que los gobiernos apelen discursivamente a la metáfora “bélica”, que también guarda relación con la excepción política, en tanto como construcción de sentido -la guerra como situación que requiere del estado de excepción, ya que se trata de dar batalla, combatir y luchar contra el enemigo -amenaza viral- para vencerlo o derrotarlo (Cozzi, 2020).

A su vez, estas medidas, fueron acompañadas por políticas de contención social que contribuyeron a digerir la imposibilidad de comerciar y de producir de todas las clases sociales. A continuación, ofrecemos una descripción de las medidas implementadas por el gobierno argentino, realizada por Giuseppe Manuel Messina (2022): Las de mayor relevancia fueron: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) destinado a trabajadores monotributistas categorías A y B y trabajadores informales (8 millones de personas); Bono extraordinario para jubilados de menores ingresos (3 millones de personas) y para quienes perciben la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo (4 millones de personas); Programa de Asistencia de Emergencia para el Trabajo y la Producción (ATP), que consistió en el otorgamiento por parte del Estado de un salario complementario a los trabajadores, reducción de contribuciones patronales, créditos a tasa 0 (cubrió un máximo de 2,3 millones de trabajadores hasta finales del año 2020), luego fue sustituido a finales del año por el Programa de Recuperación Productiva 2 (REPRO 2), de menor alcance ; Programa para la Emergencia Financiera Provincial, que consistió en partidas presupuestarias por parte del Estado nacional a aquellas provincias que no puedan afrontar la situación sanitaria. Otro programa relevante durante la crisis fue el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” - Tarjeta Alimentar. El programa estableció una prestación para gastos alimentarios a titulares de AUH con hijas e hijos de hasta 6 años inclusive. También cubrió a mujeres embarazadas titulares de AUE y a personas con discapacidad titulares de AUH, sin límite de edad.

Además, se organizó la ayuda alimentaria a los sectores populares mediante la implementación de “tarjetas alimentarias”⁶⁴, y se otorgó asistencia alimentaria a los “barrios populares” la que fue ejecutada por las fuerzas de seguridad en colaboración con organizaciones políticas y sociales.

⁶⁴ Información publicada en el diario La Nación bajo el título: “Coronavirus: La tarjeta Alimentar se adapta a la pandemia”, de fecha 17 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/la-tarjeta-alimentar-se-adapta-pandemia-nid2344219/>

En Argentina, encontramos un entramado social-asistencial preexistente a la irrupción del COVID-19, residual de crisis socioeconómicas anteriores, que se activa y recrea cíclicamente debido a saberes y experiencias previas. La última gran experiencia sucedió en 2001 donde proliferaron muchas iniciativas de autogestión como las asambleas populares, los clubes de trueque, fábricas y empresas recuperadas. Estas experiencias traídas al contexto pandémico ofrecieron como fenómenos sociales emergentes a los comedores comunitarios y las ollas populares. Si bien no son fenómenos nuevos (Santarsiero, 2013), en situaciones de alta vulnerabilidad se conciben como el lugar específico emergente del cruce entre las políticas de asistencia alimentaria y los diversos procesos de organización social a escala territorial (Aliano, Pi Puig y Rausky, 2022). Por consiguiente, estos espacios juegan un papel muy importante en la organización social del cuidado, tal como sostienen Tommaso Gravante y Salvador Leetoy (2022), son formas de prácticas comunitarias que enfatizan y visibilizan las necesidades de cuidado colectivo.

Otro ejemplo, lo constituyen los Comités Barriales de Emergencia (CBE), con características particulares según la región de la provincia de Buenos Aires donde actúan, los cuales pueden definirse según Marcela Moledda y Luisa San Martín (2021), como una estrategia de la que forman parte diversas organizaciones sociales, iglesias, sociedades de fomento, instituciones estatales, clubes deportivos y ONG's a partir de objetivos que permiten coordinar acciones en el marco de la emergencia sanitaria y alimentaria, así como también realizar acciones de "control" sobre los precios de las mercaderías.

En relación a lo antes expuesto, sostenemos que las distintas experiencias de organización social que se suceden en Argentina producto de la crisis por el COVID-19, resultan expresiones de la crisis de reproducción social que recae en los sectores más vulnerables de la población, haciéndolos depender de sus recursos personales, poniendo en juego su resiliencia. En este sentido, los investigadores Carter y Cordero (2022), destacan los efectos favorables que tuvieron los "barrios", como espacios de interacción comunitaria que vinculan las personas entre sí y posibilitan que se utilicen "recursos de resiliencia" para eludir las múltiples interrupciones que originó el coronavirus en la vida de las personas. Además, estas organizaciones sociales con fuertes vínculos en los territorios se constituyen en rápidas "mediadoras" entre las políticas y medidas sociales y sanitarias gestadas en tiempos de la pandemia y las necesidades de la población (Rosa & Toscani, 2022).

A su vez, en mayo de 2021, la Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación creó el “Programa Resiliar (Resiliencia Argentina)” con el objetivo de “lograr resiliencia comunitaria en las distintas áreas del Estado nacional, en su vinculación con la sociedad civil y sus organizaciones”. El decreto de creación del Programa se enmarca en el impacto “globalmente catastrófico y subjetivamente traumático” del Covid-19.

La estrategia sanitaria decidida por el presidente Alberto Fernández tuvo al inicio de la pandemia mucha aceptación ciudadana, incluso la comunicación presidencial de estilo sobrio y seguro en las cadenas nacionales⁶⁵, eran recibidas con atención y con altos niveles de audiencia. El aislamiento ciudadano impulsado por la presidencia fue obedecido, no teniendo que acudir a una política coercitiva por parte del Estado. Sin embargo, si bien esta medida fue inicialmente aceptada y acatada por la población, al poco tiempo quedó evidenciado que las viviendas y los entornos habitacionales no contaban con las condiciones materiales suficientes lo que se trasladaba a aspectos relacionales. A esta situación, se le agregó la necesidad de vastos sectores de la población vinculados a la economía informal a volver a la calle para retomar sus actividades a fin de generar ingresos.

Cabe consignar que las normas implementadas vinculadas con la cuarentena y sus extensiones fueron consensuadas en el seno de una comisión de expertos que asesora al presidente⁶⁶. Así fue como, desde las primeras medidas de ASPO dispuestas por el DNU N°297/2020 previstas inicialmente hasta el 31 de marzo de 2020, luego fueron sucesivamente prorrogadas a través de los DNU No 325/2020 (hasta el 12 de abril de 2020), 355/2020 (hasta el 26 de abril de 2020), 408/2020 (hasta el 10 de mayo de 2020), 459/2020 (hasta el 24 de mayo de 2020), 493/2020 (hasta el 7 de junio de 2020), 520/2020 (hasta el 28 de junio de 2020), 576/2020 (hasta el 17 de julio de 2020) y 605/2020 (hasta el 2 de agosto de 2020)⁶⁷.

Asimismo, a medida que el aislamiento obligatorio se fue prorrogando se aceptó que la evolución de la pandemia no era homogénea en el territorio argentino por lo que se

⁶⁵ Información publicada en el diario La Nación bajo el título: Coronavirus. Alberto Fernández: "Aquellas personas que infrinjan el aislamiento tendrán responsabilidades penales", de fecha 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-a-que-hora-es-la-cadena-nacional-de-alberto-fernandez-nid2342746/>

⁶⁶ Información publicada en el diario Clarín bajo el título: “Coronavirus en Argentina: quiénes integran el comité de expertos que asesora a Alberto Fernández”, de fecha 29 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-integran-comite-expertos-asesora-alberto-fernandez_0_D5ZVoVBW1.html

⁶⁷ Para mayor información se recomienda consultar en el sitio web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina el informe sobre: Medidas del Estado argentino para la protección de los Derechos Humanos durante la pandemia del Covid-19. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/COVID/States/Argentina1.pdf>

comenzó a adoptar aislamientos diferenciados. Las diversas realidades jurisdiccionales, originaron el DNU 355/2020 que estableció que los gobernadores, gobernadoras y el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires pudieran presentarle al Gobierno nacional, para su autorización, propuestas para liberar algunas actividades con la debida adopción de protocolos de funcionamiento para cada caso.

Esta federalización de respuesta ante la pandemia fue necesaria para empezar a cambiar la manera centralizada -con la mirada puesta especialmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)- de gestionar la pandemia. Desde el interior del país, esta perspectiva, era criticada producto del cansancio social ante la duración y características del tipo de medidas que no contemplaban las realidades provinciales.

Al respecto, y tomando en cuenta el contexto sanitario, podemos observar que la política de Covid-19 en Argentina, se montó sobre escenarios de polarización política, implicando grandes desafíos para el sistema presidencialista que operó en la toma de decisiones.

En este contexto, se presentaron diferentes “espacios temporales” que marcaron la agenda en el espacio público a través de la publicidad de las tensiones que cada decisión gubernamental adoptada ofrecía. Una derivación de la extensión de la cuarentena instaló un “falso dilema” del cual la mayoría de los medios se hizo eco⁶⁸, sobre qué es más importante de atender frente a la pandemia si la salud o la economía⁶⁹. Al respecto, Mc Donald (2020), opina que hay una falsa dicotomía entre la economía y la salud, ya que las vidas humanas son de importancia para el desarrollo y la producción de bienes y servicios que forman parte de la actividad económica; es decir, que la generación depende de la actividad humana y más aún para salvar vidas como los médicos, enfermeras que forman parte de los profesionales de la salud.

⁶⁸Ejemplos de cómo los diarios argentinos reflejaron la dicotomía entre salud y economía: “La salud está primero, pero la economía apura”, publicado por el diario Clarín el 9 de abril de 2020. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/salud-primero-economia-apura_0_y2rZJvy82.html ; Alberto Fernández, sobre las medidas por el coronavirus: “El dilema entre economía y salud es falso”, publicado por el diario La Nación el 12 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-medidas-coronavirus-el-dilema-economia-nid2353339/> ; Alberto Fernández: “De la economía se vuelve, de las muertes no” | Extendió la cuarentena hasta el fin de Semana Santa, publicado por el diario Página 12 el 3 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/256235-alberto-fernandez-de-la-economia-se-vuelve-de-las-muertes-no> ; Alberto Fernández: “Si el dilema es la economía o la vida, yo elijo la vida”, publicado por el diario Perfil el 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/alberto-fernandez-si-el-dilema-es-la-economia-o-la-vida-yo-elijo-la-vida.phtml>

⁶⁹ Un análisis de ese momento se puede encontrar en el artículo de Juan Manuel Cozzi: “El dilema del gobernante gestor en tiempos de coronavirus”, publicado en Hipermediaciones el 6 de abril de 2020. Disponible en: <https://hipermediaciones.com/2020/04/06/el-dilema-del-gobernante-gestionar-en-tiempos-de-coronavirus/>

Otro hito, lo marcó el movimiento “anti cuarentena” que ideó e hizo circular discursivamente el término “infectadura” que asimilaba a la disposición de la cuarentena prolongada como una pérdida de derechos y libertades. Desde esa perspectiva, en Argentina habría, una dictadura de la infección o una dictadura de la salud (Montero, 2022). Fue así cómo, estos movimientos se organizaron en respuesta a la gestión sanitaria llevada adelante por el gobierno nacional, apelando al concepto de “Libertad” para circular y comerciar. Dando lugar a marchas de protesta y movilizaciones concentradas frente al Obelisco, reproduciéndose en otros barrios de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires, y en otros centros urbanos del interior del país. Negando la existencia de la pandemia con frases del estilo “el virus existe, la pandemia no”, incluso portando imágenes del ex dictador Videla⁷⁰.

Estas teorías conspirativas han demostrado ser particularmente peligrosas para la salud pública ya que pueden correlacionarse a favor de conductas que se materialicen en una falta de los cuidados necesarios para prevenir el contagio, en el consumo de remedios alternativos e, incluso, en el desinterés o la negación de la relevancia de la vacunación (Suarez-Ruiz, 2021).

La suspensión de clases presenciales y el cierre de escuelas, abrió otro capítulo de “discusión pública”, luego del receso de vacaciones de invierno (agosto 2020) donde creció la demanda desde algunos sectores por el regreso a las aulas. El debate se planteó entre quienes se manifestaban a favor de un regreso total, sin adentrarse a pensar las condiciones de ese retorno, y otros que no querían volver a clases hasta que la mayoría de los docentes se haya vacunado⁷¹.

El proceso de tránsito de la presencialidad a la virtualidad resultó arduo sobre todo por las iniquidades del sistema educativo en Argentina. La decisión de la suspensión de clases presenciales llevó a generar diferentes estrategias para garantizar la continuidad escolar, por ejemplo, modalidades de aprendizaje a distancia (con o sin uso de tecnología). Esta tensión entre la presencialidad y la no presencialidad, según conjeturan Nora Lamfri y Yanina Maturo (2021), se fue instalando porque se confundió o se relacionó la no presencialidad con la falta de acción educativa, invisibilizando el arduo trabajo realizado por miles de docentes para “sostener” la continuidad educativa de millones de alumnos en los distintos niveles educativos, y así forjar discursos que

⁷⁰ Información publicada en el diario Perfil bajo el título: “Los anticuarentena marcharon con barbijos, fotos de Videla y la bandera argentina”, de fecha 6 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/anticuarentena-marcharon-con-barbijos-fotos-de-videla-bandera-argentina.phtml>

⁷¹ Información publicada en el portal de noticias Cenital bajo el título: “Los argumentos a favor y en contra de volver ya a las aulas”, de fecha 17 de octubre de 2020. Disponible en: <https://cenital.com/los-argumentos-a-favor-y-en-contra-de-volver-ya-a-las-aulas/>

realzan la nocividad de la no presencialidad, de la no materialidad física del “cuerpo” docente, que llevaron a responsabilizar al mismo por los resultados del proceso educativo y la consecuente exigencia de “volver a clases” de forma presencial, como la única manera de garantizar el derecho a la educación.

La vacunación e inmunización contra el COVID-19, encendió nuevamente el debate entre quienes la promueven y quienes se oponen. Incluso, se incorpora a la discusión la procedencia de las vacunas a utilizar, tal cual analizamos en el punto 3 del capítulo IV del presente estudio.

El 23 de diciembre de 2020, Argentina dio a conocer el Plan estratégico para la vacunación contra la COVID-19⁷². El documento pretendía brindar información dinámica, ágil y flexible. A su vez, se iría actualizando a medida que avanzara el conocimiento de los resultados de los ensayos clínicos que se estaban llevando a cabo con las vacunas candidatas, y de las vacunas presentadas a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

Seis días después, el 29 de diciembre de 2020, dio inicio a la campaña de vacunación contra la COVID-19 que arrancó en forma simultánea en todo el país con la aplicación de la vacuna, en primera instancia, al personal de salud⁷³.

Brasil, por su parte, ha enfrentado desafíos relacionados con la gobernabilidad y la participación ciudadana en el sistema político. En términos sanitarios, Croda (2020), examina la respuesta brasileña a la pandemia COVID-19, destacando la ventaja de contar con un sistema de salud unificado y socializado, así como los esfuerzos para contener la propagación del virus. A este respecto, el sistema de salud de Brasil está compuesto por un sector público que cubre alrededor de 75% de la población y un creciente sector privado que ofrece atención a la salud al restante 25% de los brasileños.

El sector público está constituido por el Sistema Único de Salud (SUS) y su financiamiento proviene de impuestos generales y contribuciones sociales recaudadas por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). El SUS presta servicios de manera descentralizada a través de sus redes de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones, y a través de contratos con establecimientos privados. El SUS es además responsable de la coordinación del sector público. El sector privado está conformado por un sistema de esquemas de aseguramiento conocido como Salud Suplementaria

⁷² Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coronavirus-vacuna-plan-estrategico-vacunacion-covid-19-diciembre-2020.pdf>

⁷³ Para mayor información sobre el inicio de la vacunación contra el COVID-19 en Argentina, se sugiere consultar el sitio: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comenzo-la-campana-de-vacunacion-contra-covid-19-en-argentina>

financiado con recursos de las empresas y/o las familias: la medicina de grupo (empresas y familias), las cooperativas médicas, los llamados Planes Autoadministrados (empresas) y los planes de seguros de salud individuales⁷⁴.

El 6 de febrero de 2020, se dicta en Brasil la Ley 13.979 por medio de la cual se adoptaron medidas para hacer frente a la emergencia de salud pública tales como: aislamiento, cuarentena, determinación de exámenes médicos obligatorios, pruebas de laboratorio, recolección de muestras clínicas, vacunación y otras medidas profilácticas o tratamientos médicos específicos; estudio o investigación epidemiológica (Leite Sampaio y Costa Assis, 2021).

Sin embargo, la política sanitaria instrumentada desde el gobierno nacional fue una estrategia laxa que incluso tensionó el sistema político con algunos estados federales que no acompañaron esa estrategia. Se observó una importante descoordinación vertical entre las políticas implementadas desde el gobierno central y los gobiernos estatales. Incluso en el transcurso de un mes (del 16 de abril al 14 de mayo), el Ministerio de Salud tuvo tres ministros distintos por diferencias con el presidente. Finalmente, asumió el cargo un militar afianzando el poder de las fuerzas armadas dentro del Ejecutivo nacional (Ratto & Azerrat, 2021: 134).

En el contexto de crisis sanitaria, el presidente Jair Bolsonaro no sólo subestimó el alcance e importancia de la pandemia que se extendió por todo el planeta, sino que sostuvo públicamente que se trataba de una “gripecita”. Adoptó una postura negacionista⁷⁵ y desoyó el aporte de los científicos. Además, mantuvo una actitud militante orientada a convocar a la población a desconocer las medidas de confinamiento dictaminadas por la OMS y, también, por los principales gobernadores brasileños⁷⁶.

Además de minimizar la gravedad de la pandemia, Bolsonaro alentó acciones para desacreditar las recomendaciones sobre distancia social y el uso de mascarillas que realizaba el Ministerio de Salud. De igual manera, exaltó utilizar métodos de tratamiento no probados como la hidroxiclороquina, involucrando en su producción, difusión y distribución a distintos organismos gubernamentales junto a parte de las fuerzas armadas (Costa Lima & Fonseca, 2021).

⁷⁴ Disponible en <https://bvsm.s.saude.gov.br/sistema-de-saude-brasil/>

⁷⁵ A los fines del presente estudio consideramos al negacionismo como una posición que promueve un rechazo dogmático y poco razonado, frecuentemente por motivaciones emocionales e ideológicas, de tesis científicas bien establecidas acerca de determinados fenómenos.

⁷⁶ Información publicada en el diario The New York Times bajo el título: “Bolsonaro, aislado y desafiante, subestima la amenaza del coronavirus en Brasil”, de fecha 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/04/02/espanol/america-latina/bolsonaro-coronavirus-brasil.html>

Fue así como, el manejo de la pandemia generó tensiones, y se libraron disputas políticas entre el presidente y sus políticas de gobierno y los gobernadores. Incluso estas discrepancias, se plantearon también entre el presidente y sus ministros de salud. Hasta alcanzar otros poderes del estado como el enfrentamiento con el Supremo Tribunal Federal, y el congreso. Esta situación ocasionó que las medidas de cuarentena, cancelación de clases presenciales, suspensión de actividades masivas y el cierre total de las fronteras nunca fueran establecidas desde el gobierno nacional -más allá de su organización federal- sino más bien desde las autoridades estatales.

Los gobernadores de los principales Estados de Brasil⁷⁷, a diferencia de Bolsonaro, tuvieron otro comportamiento político frente a la pandemia. En efecto, el gobernador del Estado de Río de Janeiro fue el primero en dictaminar la “situación de emergencia” el 17 de marzo, mientras que el de San Pablo –la región más rica y poblada del país–, gobernado por Joao Doria, decretó “calamidad pública” el 24 de marzo. En ambos casos no fueron aislamientos totales, como lo fue en Argentina y sus provincias, sino que se trató de una estrategia sanitaria parcial.

Más allá de las disputas, el Gobierno federal llevó adelante políticas sociales y de asistencia económica. Esteban Iglesias (2020), menciona que las principales medidas de contención social remitieron para el arco empresarial a la asistencia financiera para la compra de maquinaria (crédito PROGER/FAT) orientada a la micro y pequeña empresa y otorgado por el Banco Nacional de Desarrollo; 50% de reducción en las contribuciones debidas a terceros (Sistema S); aplazamiento del plazo de pago de Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) por tres meses; línea de crédito para micro y pequeñas empresas cuyo límite es el 30% de las ganancias que obtuvieron en 2019. Y, para los trabajadores consistieron en la Prestación de Emergencia para la Preservación del Empleo y los Ingresos orientado a trabajadores que tengan horarios laborales reducidos o contrato suspendido; Plan de auxilio universal de ingresos básicos para trabajadores informales, lo que permitiría a las empresas reducir salarios o suspenderlos por tres meses, que serían costeados por el Estado; fondo de indemnización para trabajadores; refuerzo monetario del programa Bolsa Familia. Finalmente, también fue importante la ayuda económica del gobierno nacional a Estados y municipios, así como la suspensión de deudas de los gobiernos locales al federal.

⁷⁷ Información publicada en el portal de noticias de Infobae bajo el título: “Río de Janeiro y Sao Paulo declaran “estado de emergencia” por el coronavirus”, de fecha 17 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/03/17/rio-de-janeiro-y-sao-paulo-declaran-estado-de-emergencia-por-el-coronavirus/>

Si bien estas medidas se tomaron para atenuar el impacto en la economía y en el bolsillo de la población, la circulación del virus se acelera y el número de contagios señalaba a Brasil como uno de los países con la tasa más alta de infectados por COVID-19 en el mundo⁷⁸; no obstante, el Gobierno federal decidió levantar las restricciones al comercio antes de controlar la pandemia⁷⁹. Ante tal decisión, algunos estados y municipios recurrieron a la Suprema Corte Federal para no adherir a las determinaciones del Gobierno federal, y de esa manera, conservar la autonomía de decidir ellos mismos cuál era el momento más apropiado para una posible reapertura (Scelza Cavalcanti y García Marques, 2021). Estas situaciones suponen la continuidad de las disputas y controversias, no solo en lo discursivo, sino también en la coordinación de políticas.

Al respecto, Ortega y Behague (2020), señalan que en el contexto de vulnerabilidad social en que vive Brasil, la presencia estatal se muestra “débil” tal como ocurre con la situación que atraviesan las favelas, especialmente en Río de Janeiro. No obstante, fueron surgiendo nuevas formas de activismo solidario y de ayuda mutua que resultan en un aliado potencial de la medicina social, porque a menudo son capaces de permitir el compromiso político de base, además de cubrir los aspectos básicos de la organización de la circulación. Además, fomentan la capacidad de autoorganización y autodeterminación y tienen el potencial de generar nuevas infraestructuras, movilizando a un gran número de personas no sólo para exigir reformas o igualdad de derechos, sino para desestabilizar las relaciones paternalistas con el Estado y transformar las desigualdades institucionalizadas y sus causas históricas (Ortega & Behague, 2020: 9).

En esta línea en términos de Ortega (2021), estaríamos en presencia en Brasil de una gobernanza sin Estado frente al COVID-19, donde si bien el estado no desaparece por completo, las instituciones asociadas al mismo no desempeñan sus funciones inherentes. Ese vacío, es suplido por redes de solidaridad y ayuda mutua, que como sostiene el autor, pueden crear redes estructurales para la soberanía local e imaginar nuevas formas de organización social (Ortega, 2021: 169).

Nuevamente, las disputas emergieron frente al proceso de vacunación. Primero, se formularon resquemores a la seguridad, provisión y laboratorio productor de las vacunas

⁷⁸ Información publicada por el portal de noticias Infobae bajo el título: “Coronavirus: Brasil ya es el país con la tasa de contagios diaria más alta del mundo”, publicado el 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/05/19/coronavirus-brasil-ya-es-el-pais-con-la-tasa-de-contagios-diaria-mas-alta-del-mundo/>

⁷⁹ Información publicada en el portal de noticias Infobae bajo el título: “Brasil y el dilema más difícil: la reapertura apenas impulsa la economía y los casos de coronavirus crecen a nivel récord”, de fecha 9 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2020/07/09/brasil-y-el-dilema-mas-dificil-la-reapertura-apenas-impulsa-la-economia-y-los-casos-de-coronavirus-crecen-a-nivel-record/>

a utilizarse contra el coronavirus⁸⁰, estas indecisiones condujeron hacia el atraso para diseñar una campaña de vacunación nacional producto de dificultades para las autorizaciones de los ensayos clínicos⁸¹. Ante tantas idas y vueltas, los estados intentaron llevar adelante sus propios programas de vacunación, desatando una frenética carrera entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales⁸².

En los siguientes cuadros sistematizamos las principales iniciativas gubernamentales llevadas adelante frente al contexto de pandemia por el COVID-19 por los gobiernos de Argentina y Brasil. En el primer cuadro se resumen las medidas vinculadas a la gestión de la comunicación, en el segundo se sistematizan la gestión de medidas sanitarias y restricciones aplicadas a la organización social de la población y en el último de los cuadros se sistematizan las medidas que dan cuenta de la capacidad de respuesta del sistema de salud para enfrentar la crisis del COVID-19 en Argentina y Brasil.

A modo de resumen, en el último de los cuadros se sistematizan las medidas que dan cuenta de la capacidad de respuesta del sistema de salud para enfrentar la crisis del COVID-19 en Argentina y Brasil.

Cuadro 3: La capacidad de respuesta del sistema de salud para enfrentar la crisis del COVID-19 en Argentina y Brasil:

ARGENTINA	BRASIL
<p><i>Infraestructura sanitaria:</i> Ante la pandemia, se tomaron medidas para ampliar la capacidad hospitalaria, incluyendo la habilitación de nuevos centros de atención y la adaptación de instalaciones existentes para la atención de pacientes con COVID-19.</p> <p>Se implementaron estrategias para incrementar el número de camas de cuidados intensivos y asegurar la disponibilidad de equipos y suministros necesarios para la atención de pacientes graves</p>	<p><i>Infraestructura sanitaria:</i> Brasil ha enfrentado una alta demanda de atención médica debido al aumento de casos de COVID-19. Algunas regiones del país han experimentado una saturación en los hospitales y escasez de camas de cuidados intensivos.</p>
<p><i>Recursos Humanos:</i> Se tomaron medidas para reforzar el personal médico y de enfermería, contratando profesionales de la salud y promoviendo la incorporación de estudiantes avanzados y egresados en áreas</p>	<p><i>Recursos humanos:</i> La pandemia ha generado desafíos en términos de recursos humanos, equipos médicos y suministros. La falta de personal y la escasez de medicamentos y equipamiento de protección</p>

⁸⁰ Información publicada en BBC News bajo el título: "Vacuna contra la covid-19: por qué Brasil es considerado el "laboratorio perfecto" para probarlas", de fecha 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53951373>

⁸¹ Información publicada en El CEO bajo el título: "Brasil retoma ensayos de vacuna Coronavac contra COVID-19", de fecha 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://elceo.com/internacional/brasil-retoma-ensayos-de-vacuna-coronavac-contra-covid-19/>

⁸² Información publicada en El Mundo bajo el título: "El inicio de la vacunación en Brasil se convierte en una derrota para Bolsonaro", de fecha 20 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2021/01/20/6007fe6121efa071188b4590.html>

críticas (Resolución Ministerio de Salud 718/2020 de fecha 6 de abril).	han sido aspectos críticos para la respuesta sanitaria en algunos lugares.
<i>Coordinación federal:</i> Se estableció una coordinación estrecha entre el gobierno nacional y las provincias para distribuir recursos, compartir información y fortalecer la respuesta sanitaria en todo el territorio.	<i>Coordinación federal:</i> Existen diferencias significativas en la capacidad del sistema de salud entre las diferentes regiones de Brasil. Algunas áreas urbanas y metropolitanas cuentan con una infraestructura sanitaria más robusta, mientras que en áreas rurales y remotas hay limitaciones en el acceso a servicios de salud de calidad.

Fuente: elaboración propia

3.4. La comunicación de riesgo en contexto de crisis sanitaria

Antes de continuar con el análisis comparativo de la gestión de la comunicación frente al riesgo sanitario que implicó la pandemia en los dos países seleccionados, interesa señalar que la comunicación de riesgo se aplica ante estas situaciones, como un conjunto de capacidades y conocimientos para transmitir a la sociedad una información adecuada sobre una crisis potencial o en desarrollo, reconociendo la lógica incertidumbre que los hechos generan y sin intentar eliminar por completo los temores (Estrada, Espinosa y Vinajera, 2013).

Por otro lado, el mantener la buena o verdadera comunicación de esta pandemia se convierte en un asunto prioritario con el fin de asegurar la calma y no someter a la población a situaciones de estrés, más allá que la comunicación de riesgo procede en situaciones de emergencia, y ofrece una percepción a la comunidad sobre posibles amenazas potenciales (Vázquez Pauca et al., 2023).

En el ámbito de la salud, la comunicación de riesgo implica la elaboración de campañas de comunicación pública destinadas a alertar e informar a los ciudadanos de riesgos sanitarios. El objetivo es modificar comportamientos, reducir amenazas y producir percepción y valoración del riesgo para modificar situaciones que puedan evitarse (Prior, 2020).

Para las emergencias de salud pública como la pandemia por COVID 19, la comunicación de riesgos y el compromiso comunitario incluyen variedad de acciones de comunicación necesarias para la preparación, respuesta y recuperación, a fin de promover la toma de decisiones informadas, el cambio de comportamiento y el mantenimiento de la confianza (OMS, 2020). Además de las acciones que se precisan en la estrategia en relación con las etapas de preparación y evaluación, es necesario precisar que luego del inicio de la emergencia y la etapa de control, durante la fase de recuperación las acciones se centran en la divulgación de mensajes sobre higiene y

prevención, en promover el apoyo comunitario y en la educación para emergencias futuras (Gómez Castro, 2017).

El proceso de toma de decisiones, ante emergencias de salud pública, requiere de la comunicación de riesgos para favorecer el intercambio de información entre las autoridades y las poblaciones afectadas para que conozcan los riesgos a los cuales están expuestas y puedan participar en su control o mitigación (Gutierrez Blanco, 2011). De ahí que, ante este tipo de emergencias, informar y comunicar a una diversidad de audiencias en medio de una crisis sea un reto enorme para los gobiernos debido a la gran incertidumbre que el virus genera (Moreno & Peres, 2020). Para posibilitar esta función frente a una crisis sanitaria, la comunicación de riesgo coloca como centro de su accionar a la participación ciudadana (especialmente entre los grupos de riesgo clínico y de vulnerabilidad social). Así, la intervención de la población se integra al proceso del control del riesgo y colabora en establecer confianza entre las instituciones intervinientes (Gómez Castro, et al. 2017).

Ante la pandemia, la comunicación de riesgo se conforma como un factor transversal de transformación de las lógicas gubernamentales (organismos públicos), mediáticas e, incluso, la opinión pública; entendiendo al riesgo como el cálculo y elección dentro de un contexto de posibles efectos negativos y oportunidades previsibles en este tipo de situaciones de fenómenos de afectación en la salud pública de la población (Riquelme & Valdés, 2022). Por ello, la población debe tener confianza en la fuente de información a fin de mantener el compromiso social para proteger la vida y la salud más eficazmente. De esta forma, la comunicación de riesgo propicia que la experiencia social acerca del riesgo transcurra de manera segura (Araujo Pinto, López & Leal, 2023).

La evolución de una epidemia está condicionada por los comportamientos de protección de la salud que adopte la población. En tal sentido, Tomás-Cardoso, Talayero y Américo (2022), sostienen que los mensajes de comunicación de riesgos para la salud tienden a ser más efectivos cuando incluyen información sobre la efectividad de las medidas de protección diseñadas y ofrecen recursos y evidencias que ayudan a las personas a protegerse de la enfermedad, tanto a nivel personal como social.

3.4.1. Estrategias de comunicación en Argentina y Brasil

Para completar el análisis comparado a continuación se sistematizan las políticas y estrategias de comunicación implementados por ambos gobiernos desde los Ministerios de Salud de Argentina y Brasil durante la pandemia del COVID-19:

Cuadro 4: Políticas y estrategias de comunicación

ARGENTINA	BRASIL
<i>Información:</i> El Ministerio de Salud se esforzó por brindar información clara y precisa sobre la situación epidemiológica, las medidas preventivas y los protocolos a seguir. Se utilizaron conferencias de prensa y comunicados oficiales para informar a la población.	<i>Información:</i> El Ministerio de Salud brindó información actualizada sobre el COVID-19 a través de su sitio web oficial y de sus redes sociales. Se proporcionaron consejos y recomendaciones para la población, así como información sobre la situación epidemiológica y las medidas adoptadas.
<i>Campañas de comunicación:</i> Se llevaron a cabo campañas de comunicación masiva para concientizar a la población sobre la importancia del lavado de manos, uso de barbijos, distanciamiento social y otras medidas preventivas. Se utilizaron diversos canales de comunicación, como la televisión, la radio, las redes sociales y vallas publicitarias.	<i>Campañas de comunicación:</i> Se realizaron campañas de comunicación masiva para concientizar a la población sobre la importancia del uso de mascarillas, el distanciamiento social, la higiene de manos y otras medidas preventivas. Estas campañas se difundieron a través de medios de comunicación tradicionales y digitales.
<i>Canales de comunicación:</i> Se implementaron líneas telefónicas y plataformas en línea para brindar información y asesoramiento a la población sobre síntomas, medidas preventivas y protocolos a seguir en caso de sospecha de COVID-19.	<i>Canales de comunicación:</i> Se desarrollaron materiales informativos y guías para los profesionales de la salud, con el fin de proporcionarles pautas claras sobre el manejo de casos de COVID-19, protocolos de atención y medidas de protección personal.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a las estrategias de comunicación de riesgo y transparencia en la difusión de información durante la pandemia del COVID-19, el gobierno argentino procuró transmitir información de manera clara y comprensible para la población en general. Para ello se utilizaron diversos canales de comunicación, como conferencias de prensa, comunicados oficiales y material educativo, para difundir información sobre la situación epidemiológica, medidas preventivas y recomendaciones. Asimismo, contó con un grupo de expertos y científicos que también participaron de las conferencias de prensa y la toma de decisiones.

Esta planificación ha brindado mayor respaldo y credibilidad a la información compartida con la población, sumado a que el gobierno argentino procuró proporcionar datos actualizados sobre la situación epidemiológica, incluyendo el número de casos, fallecimientos y capacidad hospitalaria. Se han implementado sistemas de monitoreo y reporte para mantener informada a la población sobre la evolución de la pandemia.

Por su parte, el gobierno de Brasil fue variando la estrategia de comunicación en las diferentes etapas y entre diferentes niveles de gobierno. Esto ha generado cierto caos, acrecentando la escasa transparencia y coherencia de la información proporcionada.

A su vez, el gobierno brasilero ha utilizado una combinación de canales de comunicación, como conferencias de prensa, redes sociales, sitios web y mensajes oficiales, para difundir información sobre la pandemia. Sin embargo, ha habido críticas en relación a la consistencia y la falta de coordinación en la comunicación entre diferentes actores. Algunos informes sugieren que ha habido subregistro de casos y dificultades en la obtención y divulgación de información completa y precisa.

En cuanto a los desafíos en la coherencia y efectividad de la comunicación gubernamental durante la pandemia del COVID-19, tanto en Argentina como en Brasil se han enfrentado a algunos obstáculos que han afectado la respuesta comunicativa.

Por ejemplo, la difusión de desinformación y rumores relacionados con el COVID-19 ha representado un desafío para la comunicación gubernamental en Argentina. Esto ha dificultado la tarea de transmitir información precisa y confiable a la población. En algunos momentos, ha habido contradicciones o cambios en las medidas y restricciones implementadas, lo que ha generado confusión y falta de coherencia en la comunicación gubernamental. Esto puede afectar la percepción de la efectividad de las acciones tomadas.

Esto, sumado a la polarización política existente en Argentina ha permeado la comunicación gubernamental relacionada con la pandemia, habilitando críticas y desconfianza por parte de sectores políticos y sociales, lo que puede dificultar la efectividad de los mensajes gubernamentales.

Por su parte, las características federativas de la organización política en Brasil han generado diferencias y discordancias en la comunicación entre los distintos niveles de gobierno. Las inconsistencias y falta de alineación en los mensajes transmitidos han generado confusiones para la población en distintos momentos de la pandemia.

Asimismo, la polarización política en Brasil ha llevado a una falta de confianza en la información oficial y ha generado una mayor difusión de teorías conspirativas y desinformación. Esto dificultó la efectividad de la comunicación gubernamental. Esto se constata en los cambios de la estrategia de comunicación del gobierno brasileño, incluyendo cambios en el liderazgo y enfoques divergentes, así como en la falta de coherencia en los mensajes transmitidos.

En relación con la coherencia y claridad en los mensajes transmitidos a la población durante la pandemia del COVID-19, es importante destacar que ha habido variaciones y desafíos en ambos países.

En Argentina, se han realizado esfuerzos por transmitir mensajes claros y coherentes a la población en los mensajes relacionados con las medidas preventivas, como el uso de mascarillas, el distanciamiento social y la higiene de manos. Se han transmitido recomendaciones claras y se han actualizado en función de la evolución de la situación epidemiológica.

El gobierno argentino ha llevado a cabo conferencias de prensa regulares, encabezadas por funcionarios de salud y expertos, para informar sobre la situación epidemiológica y las medidas adoptadas. Esto ha permitido una comunicación directa con la población y la prensa.

Se han desarrollado materiales educativos y campañas de concientización para transmitir información de manera clara y comprensible a la población. Estos materiales han sido difundidos a través de diversos canales de comunicación, como la televisión, la radio y las redes sociales.

Por su parte, en Brasil, la coherencia y claridad en los mensajes transmitidos a la población han enfrentado desafíos significativos. Ha habido divergencias y contradicciones en los mensajes transmitidos por diferentes actores políticos y gubernamentales en Brasil. Esto ha generado confusión y falta de claridad en las medidas y recomendaciones.

A lo largo de la pandemia, se han producido cambios en la estrategia comunicativa del gobierno brasileño, incluyendo cambios en los enfoques y liderazgo. Estos cambios han afectado la consistencia y la claridad en los mensajes transmitidos.

La difusión de desinformación y rumores ha sido un desafío importante en Brasil, lo que ha dificultado la tarea de transmitir mensajes claros y confiables a la población. Esto ha contribuido a la falta de coherencia en la información recibida.

En cuanto a la accesibilidad de la información y el uso de diferentes canales de comunicación durante la pandemia del COVID-19, tanto en Argentina como en Brasil se han utilizado diversos medios para difundir información a la población. A continuación, se sintetiza la situación en cada país sobre este aspecto:

Cuadro 5: Accesibilidad y difusión de la información

ARGENTINA	BRASIL
<i>Medios de comunicación tradicionales:</i> Se ha utilizado ampliamente la televisión, la radio y los periódicos para transmitir información y mensajes oficiales relacionados con la	<i>Medios de comunicación tradicionales:</i> La televisión, la radio y los periódicos han sido canales importantes para transmitir información relacionada con la pandemia en

<p>pandemia. Los discursos y conferencias de prensa de funcionarios gubernamentales se han difundido a través de estos medios.</p>	<p>Brasil. Se han realizado discursos y conferencias de prensa transmitidos por estos medios.</p>
<p><i>Sitios web:</i> Los organismos de salud y el gobierno argentino han utilizado sus sitios web. Se han publicado comunicados, recomendaciones, material educativo y actualizaciones sobre las medidas preventivas.</p>	<p><i>Sitios web:</i> Se han desarrollado sitios web y aplicaciones móviles oficiales para proporcionar información sobre la pandemia. Estas plataformas incluyen datos sobre casos, recomendaciones de salud y orientación sobre cómo buscar atención médica.</p>
<p><i>Redes sociales y aplicaciones de mensajería:</i> Se han implementado sistemas de envío de mensajes de texto, llamadas telefónicas masivas para brindar información a la población y cuentas en redes sociales para proporcionar información actualizada sobre el COVID-19. Estos mensajes contienen recomendaciones, medidas preventivas y actualizaciones sobre la situación epidemiológica⁸³.</p>	<p><i>Redes sociales y aplicaciones de mensajería:</i> Las redes sociales y las aplicaciones de mensajería, como WhatsApp, han sido ampliamente utilizadas para difundir información sobre el COVID-19 en Brasil. Los organismos de salud y el gobierno han utilizado estas plataformas para compartir recomendaciones, medidas preventivas y actualizaciones⁸⁴.</p>

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la comunicación de las medidas adoptadas durante la pandemia COVID-19 en Argentina y Brasil, se utilizaron diferentes enfoques y estrategias de comunicación.

En Argentina, se implementaron estrategias de comunicación que involucraron la participación de diversas entidades gubernamentales, como el Ministerio de Salud, Enacom y Agencia de Información Pública. Para ello se realizaron conferencias de prensa regulares, encabezadas por funcionarios de alto nivel, como el Presidente y el Ministro de Salud, para informar sobre las medidas adoptadas, la evolución de la situación y brindar recomendaciones a la población.

En cuanto a la comunicación de riesgo, se utilizaron elementos de este enfoque para transmitir información sobre la gravedad de la situación y promover la adopción de medidas preventivas. Se realizaron campañas de concientización en medios de comunicación tradicionales y digitales, con mensajes que resaltan la importancia del distanciamiento social, el uso del barbijo y el lavado de manos. Además, se buscó

⁸³ Whatsapp y Facebook Chatbot, el servicio tiene como objetivo proporcionar respuestas a las preguntas más frecuentes, evitar la información errónea y proporcionar consejos <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sumamos-whatsapp-ante-la-emergencia-sanitaria>; #ArgentinaUnida <https://twitter.com/hashtag/argentinaunida?src=hash>; #CuidarteEsCuidarnos <https://twitter.com/hashtag/cuidarteescuidarnos?src=hash>

⁸⁴ El Ministerio de Salud de Brasil desarrolló una aplicación con informaciones sobre el coronavirus, que funciona como una especie de "diagnóstico virtual" para detectar potenciales síntomas de la enfermedad. La app CoronavirusSUS http://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.datasus.guardioes&hl=pt_br según datos oficiales de la Secretaría de Gobierno Digital, la aplicación está disponible en las plataformas Android e iOS.

generar confianza en las medidas adoptadas y en la eficacia de las vacunas a través de una comunicación clara y transparente.

En Brasil, la comunicación de las medidas adoptadas durante la pandemia fue gestionada por el Ministerio de Salud y el Gobierno Federal. Sin embargo, la comunicación fue objeto de controversia y presentó desafíos debido a la polarización política y a diferentes enfoques adoptados por distintas instancias gubernamentales.

En términos de comunicación de riesgo, aunque en Brasil se llevaron a cabo campañas de concientización sobre las medidas preventivas, como el uso de tapabocas y el distanciamiento social, se observa cierta inconsistencia y falta de alineación entre los mensajes transmitidos por diferentes actores políticos. Esto generó confusión y debilitó la efectividad de la comunicación de riesgo en algunos casos.

Ambos países elaboraron materiales específicos como recomendaciones y guías, cuyos elementos más importantes sistematizamos en el siguiente cuadro:

Cuadro 6: Guías y directrices para gestionar la comunicación de riesgo

ARGENTINA	BRASIL
<p><i>Guía Básica para la Comunicación de Riesgo en Argentina</i>⁸⁵. Esta guía fue desarrollada por el Ministerio de Salud de Argentina en 2016, bajo los conceptos de: Salud, Comunicación y Desastres, antes del inicio de la pandemia COVID-19. Si bien no se diseñó específicamente para la pandemia, sentó las bases para la gestión de la comunicación de riesgo en situaciones de emergencia sanitaria.</p>	<p><i>Guía de Vigilancia Epidemiológica</i>. Esta guía, establece las directrices para la comunicación durante situaciones de emergencia sanitaria frente al COVID-19, y proporciona un marco general para la gestión de la comunicación en casos de crisis.</p>

Fuente: elaboración propia

Respecto a la información sobre los planes de vacunación frente al COVID-19, ambos países presentaron divergencias. Mientras que en Argentina se llevó a cabo un Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19, en Brasil, se utilizó el Programa Nacional de Inmunización (PNI) existente para implementar la vacunación contra el COVID-19.

Tanto el Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 de Argentina como el Programa Nacional de Inmunización establecieron las pautas y fases para la distribución

⁸⁵ Disponible en: https://www.msal.gob.ar/images/stories/ryc/graficos/0000000832cnt-2016-05_guia-salud-comunicacion-desastres-isbn.pdf

y administración de las vacunas, priorizando a grupos de riesgo, trabajadores de la salud, personal esencial y personas mayores, y se fue ampliando progresivamente a medida que se disponía de más dosis. Se establecieron puntos de vacunación en todo el país y se promovió la inscripción en un registro nacional para organizar la asignación de turnos.

Argentina, a su vez, contó con un Monitor Público de Vacunación⁸⁶, una plataforma en línea que permite rastrear y visualizar el avance del proceso de vacunación en todo el país. Esta herramienta proporciona información actualizada sobre la cantidad de personas vacunadas, las dosis distribuidas y otros datos relevantes para brindar transparencia y seguimiento a la campaña de vacunación. Así como con un instructivo del Ministerio de Salud para vacunarse⁸⁷ con el fin de dar a conocer el esquema de vacunación y proceder de acuerdo a las recomendaciones brindadas.

Por su parte, Brasil, propuso un Plan Nacional para la Operacionalización de la Vacunación contra el covid-19⁸⁸, como medida adicional de respuesta a la enfermedad, conocida como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (PHEIC), a través de acciones de vacunación en tres niveles de gestión. Finalmente, presentó una plataforma "Conecte SUS" y aplicaciones móviles⁸⁹ para facilitar el proceso de vacunación y el registro de datos a través de distintas aplicaciones móviles. Estas herramientas permitieron el registro y seguimiento de la vacunación, la programación de citas y la emisión de certificados de vacunación.

El proceso de negociación para la obtención de vacunas contra el COVID-19 en Argentina y Brasil ha involucrado diversos aspectos y actores.

En Argentina, el gobierno central ha llevado a cabo negociaciones con diferentes empresas farmacéuticas y organismos internacionales para asegurar el suministro de vacunas contra el COVID-19. Algunos de los aspectos destacados del proceso de negociación incluyen:

El gobierno argentino ha establecido acuerdos bilaterales con diferentes laboratorios y fabricantes de vacunas, como Pfizer-BioNTech, Sinopharm, AstraZeneca y otros. Estos

⁸⁶ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas>

⁸⁷ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna>

⁸⁸ Disponible en: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2021/ministerio-da-saude/2021_07_09-plano-nacional-operacionalizacao-vacinacao-8-edicao.pdf?_goc_wbp_=297874002EfM11R2uOe6dqzngySo_Nh2kSMs

⁸⁹ Disponible en: <https://saluddigital.com/es/uso-de-plataformas-digitales/ministerio-de-salud-de-brasil-implementa-tarjeta-de-vacunacion-digital/>

acuerdos implicaron negociaciones sobre la adquisición de dosis, plazos de entrega, condiciones de distribución y precios.

Argentina se unió a iniciativas internacionales, como el mecanismo COVAX de la OMS y la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI), para acceder a una variedad de vacunas y garantizar una distribución equitativa.

En diciembre de 2020, Argentina sancionó la Ley de Vacunas, que estableció un marco legal para agilizar la adquisición de vacunas contra el COVID-19. Esta ley brinda seguridad jurídica a los laboratorios y establece mecanismos para indemnizar a las personas que puedan experimentar efectos adversos.

Por su parte, en Brasil, el proceso de negociación para la obtención de vacunas contra el COVID-19 ha sido liderado por el Ministerio de Salud y ha involucrado diferentes estrategias. Algunos aspectos destacados incluyen:

El gobierno brasileño ha realizado acuerdos bilaterales y ha firmado contratos con diversas empresas farmacéuticas, como AstraZeneca, Sinovac, Pfizer-BioNTech y Janssen. Estas negociaciones involucraron la adquisición de dosis, plazos de entrega, condiciones de distribución y precios.

Brasil ha sido un país activo en la realización de ensayos clínicos de vacunas, lo que ha permitido el acceso anticipado a algunas dosis. La participación en estos ensayos también ha brindado la oportunidad de establecer relaciones con los fabricantes y colaborar en el desarrollo de las vacunas.

El gobierno brasileño ha buscado establecer relaciones diplomáticas con diferentes países y ha participado en diálogos internacionales para asegurar el suministro de vacunas. Esto incluye la interacción con organismos multilaterales, como la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Pará finalizar, podemos concluir que tanto Argentina como Brasil enfrentaron varias instancias problemáticas durante la gestión de la pandemia COVID-19 y situaciones desafiantes que los gobiernos de ambos países debieron superar.

El aumento de casos y posibilidades de colapso del sistema de salud durante la segunda ola de la pandemia, llevó a Argentina a un estadio de presión intensa sobre el sistema de salud. La falta de camas de hospital, la escasez de recursos médicos y la fatiga del personal sanitario fueron algunos de los desafíos a los que se enfrentaron las autoridades.

Las medidas de restricción implementadas en Argentina generaron descontento y resistencia en ciertos sectores de la sociedad. Hubo protestas y críticas hacia las medidas de cierre y restricciones, así como desafíos para garantizar el cumplimiento de las medidas por parte de la población.

Las medidas relacionadas con la continuidad del funcionamiento del sistema educativo también generaron tensiones en Argentina. En marzo de 2020, Argentina suspendió las clases presenciales en todos los niveles educativos como medida preventiva. Durante el año 2020 y parte de 2021, se implementaron diversas modalidades de educación a distancia, como clases virtuales, plataformas en línea y materiales educativos impresos, para garantizar la continuidad del proceso educativo.

La educación a distancia puso en evidencia las desigualdades existentes en el acceso a la tecnología y la conectividad en el país. Algunos estudiantes enfrentaron dificultades para acceder a los recursos necesarios, lo que generó brechas en el aprendizaje. Se implementaron iniciativas para garantizar la entrega de materiales impresos y dispositivos tecnológicos a estudiantes en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, Brasil ha sido uno de los países más afectados por la pandemia, experimentando altas tasas de transmisión del virus y una saturación del sistema de salud en varias regiones. La falta de camas de hospital, suministros médicos y personal capacitado se convirtió en un desafío importante.

En Brasil, el dictado de clases presenciales también fue suspendido en marzo de 2020. Sin embargo, a diferencia de Argentina, la reapertura de las escuelas fue más temprana y gradual en algunas regiones del país, a medida que las condiciones epidemiológicas lo permitieron.

Debido a la descentralización de la educación en Brasil, las decisiones sobre el retorno a clases presenciales fueron tomadas por los gobiernos estatales y municipales, lo que generó diferencias en la forma en que se implementaron las medidas en cada región.

Al igual que en Argentina, Brasil implementó la educación a distancia a través de plataformas en línea, clases virtuales y materiales impresos. Sin embargo, también se enfrentaron desafíos relacionados con las brechas de acceso a la tecnología y la conectividad en diferentes áreas del país.

3.5. De la gestión reactiva y compensatoria a la gestión correctiva y prospectiva

El recorrido planteado en este capítulo nos sitúa en un escenario donde la gestión pública de la pandemia muestra una cierta tendencia a orientarse hacia lo reactivo y compensatorio. Contrariamente, el foco en la intensidad e incertidumbre derivada del transcurrir eventual de la 'crisis sanitaria' soslayó una aproximación en términos de gestión correctiva y prospectiva. En algunos discursos se arguyó que 'la nueva normalidad' debiera aprender de los errores cometidos, transformando la habitabilidad y concentración urbana, por ejemplo, o que existían datos evidentes que las restricciones de movilidad habían sido muy beneficiosas para la reducción de los efectos sobre el cambio climático.

Se puede afirmar, sin embargo, que las medidas emprendidas tuvieron un claro sesgo provisional, basándose en un cortoplacismo cortocircuitado por un debate político descarnado, especialmente en el caso de Brasil. La desviación de la atención sobre aquello urgente por encima de lo importante dificultó que las medidas, estrategias y modalidades de la comunicación de riesgo no se mostraran capacitadas para proyectar soluciones complejas, imprescindible en el enfoque subrayado por la GIRRD. La indistinción en la toma de decisiones no integró convenientemente la pluralidad de situaciones sociales y geográficas, las estrategias institucionales en su mayor parte actuaron como reacción a los hechos que iban sucediéndose. Finalmente, la comunicación de riesgo mostró debilidades a la hora de guiar la opinión pública hacia un conocimiento común de calidad en un terreno compartido, libre de falsedades y discusiones baladíes, a menudo resultantes de la fragmentación institucional, la burocratización o la falta de sentido común. De manera muy acusada, en la pandemia se priorizó la cuestión de la exposición y sus derivadas. Esto conllevó una ocultación de la vulnerabilidad social que, al ser tratada únicamente se personalizaba y aislaba del conjunto del proceso.

3.5.1. El desastre como la materialización de un riesgo mal manejado

El acercamiento a la pandemia nos empuja a analizar más allá de la imprevisibilidad, sus formas de ocultación o visibilidad tomando en cuenta que se trató de un riesgo configurado, que irrumpió de forma abrupta, conllevando una gestión reactiva y compensatoria, en una primera fase, para posteriormente, en el mejor de los escenarios, implementar medidas correctivas. De otro modo distinto, el cambio climático se construye como un riesgo implícito, el cual se subestima, sin ser dimensionado debidamente, asumiendo que pasa a formar parte de una posibilidad de desastre en el

futuro, en el cual juega un papel central el cálculo probabilístico y las lógicas de los expertos. Esta materialización virtual del desastre, sin embargo, se convierte en una realidad en el presente donde la toma de decisiones a través de las políticas y la comunicación públicas deben actuar para transformar y reducir los desastres, gracias a invertir en sus condiciones preexistentes: la exposición y la vulnerabilidad.

Se puede dudar de la efectividad de la gestión de riesgo por varias razones entre las cuales el incremento y la acumulación de la vulnerabilidad como factor endógeno o las fallas por parte de los decisores en la toma de conciencia y en su responsabilidad. Las formas de evaluación del riesgo pueden ser un aspecto limitante por su falta de robustez, propiedad o pertinencia. Si no se realiza un acercamiento integral al riesgo, desagregando cada uno de sus componentes y utilizando un lenguaje común, capaz de desarrollar una teoría holística del riesgo, desde una visión interdisciplinar (Cardona,2022: 268). La propuesta de Omar Darío Cardona es apostar por un enfoque como el de los sistemas dinámicos complejos, el cual queda bien reflejado en la siguiente cita textual:

“Riesgo significa la posibilidad de un desastre en el futuro, esto es, que un fenómeno peligroso se manifieste y que haya la predisposición de los elementos expuestos a ser afectados. La gestión del riesgo involucra cuatro dimensiones o políticas públicas bien diferenciadas. En primer lugar, la identificación o conocimiento del riesgo, esto es, la percepción individual y colectiva, en términos del análisis, la evaluación y la forma de comunicar un peligro inminente. En segundo lugar, la reducción del riesgo, que versa sobre las acciones correctivas y prospectivas de prevención y mitigación. En tercer lugar, el manejo de desastres, que se relaciona con la respuesta a emergencias, la rehabilitación y la recuperación. Y, en cuarto lugar, la transferencia del riesgo, que se refiere a los mecanismos de protección financiera para cubrir pasivos contingentes y riesgos residuales” (Cardona,2018:5).

Si entendemos el desastre como la materialización de un riesgo mal manejado, las matrices de datos seleccionadas para el análisis propuesto se organizan a partir de los aportes provenientes de la sociología de los desastres y sus impactos en la economía política y las condiciones de vulnerabilidad social que abarcan organizaciones como La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y autores como Lavell (2020), Allen (2018), Wilkinson (2020) y González (2020). Además, se trata de recoger la cobertura de los desastres y sus representaciones mediáticas con el fin de poner de relieve el carácter comunicativo, significativo, contextual y conflictivo, no meramente probabilístico del riesgo, porque tal y como afirma Mairal (2013;2022) el riesgo antes fue narrado que calculado.

Se han trabajado intencionadamente tres matrices de datos asociados a la gestión de la pandemia, su cobertura mediática en relación con el cambio climático y las políticas

públicas del cambio climático. Dichas matrices se concretan en Argentina y Brasil desde un análisis comparativo, subrayando el enfoque de la reducción de riesgo de desastre.

Matriz de datos 1: Gestión de los casos vinculados a la pandemia COVID-19

Identificación de casos	Gestión de riesgo ante el Covid-19	Gestión de la comunicación pública de riesgo
País, población afectada, niveles de exposición, vulnerabilidad.	Capacidad de acción, organismos intervinientes.	Estrategias comunicativas para la concientización pública y en sociedad.
Mecanismos de control y de vigilancia epidemiológica. Medidas de atención y cuidado implementadas.	Medición de la velocidad de reproducción de la pandemia (factor R). Probabilidades de infección durante el contacto, duración del período de infección (testeo, rastreo y tratamiento).	Sistemas de emergencia temprana. Instrumentos y recursos: portales en línea, redes sociales, aplicaciones móviles.
Medidas de excepción política adoptadas. Medidas para el fortalecimiento del sistema de salud pública. Medidas para reducir el impacto de la parálisis económica	Autoridad de aplicación. Protocolos de actuación. Normas y disposiciones.	Regulación de la comunicación de gobierno excepcional (dimensión pedagógica de la comunicación).

Fuente: elaboración propia

Matriz de datos 2: Análisis de la cobertura y representación de la gestión comunicativa vinculadas al COVID-19 y al cambio climático en la prensa de referencia

País	Medio	Cobertura	Relevancia noticiosa	Frecuencia	Jerarquía	Tono valorativo
Argentina						
Brasil						

Fuente: elaboración propia

Matriz de datos 3: Gestión de los casos vinculados al cambio climático

Identificación de casos	Gestión de riesgo de desastres	Gestión de la comunicación pública de riesgo
Localización: País, zona geográfica	Planes, programas y protocolos.	Participación sectorial. Promoción del conocimiento y la comprensión de los riesgos conocidos y desconocidos.
Superficie y población afectada y afectada.	Organismos intervinientes y niveles de coordinación.	Implicación de la población en el proceso de manejo del riesgo.
Evento catastrófico: fechas, características, factores desencadenantes, principales consecuencias, etc.	Resiliencia.	Diseño de actividades de educación que desarrollen capacidades en la población para superar circunstancias traumáticas.

Fuente: elaboración propia

Se ha procedido a un abordaje de tipo cualitativo (Denzin y Lincoln, 1994), recurriendo principalmente a la estrategia de la teoría fundamentada sistematizada por Páramo Morales (2015), siguiendo y actualizando las propuestas clásicas elaboradas por Glaser y Strauss (1967). Las fuentes secundarias que dan cuerpo a todos estos datos configuran un archivo heterogéneo de materiales compuestos por portadas de medios y artículos periodísticos, documentos producidos por organismos gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional, así como por los gobiernos nacionales destacados en los dos países analizados. Este trabajo comprende el diseño de los instrumentos de análisis que permitan una lectura sincrónica y diacrónica de los datos revelados, comparaciones de temas de análisis, períodos, actores y referencias institucionales, sin obturar la visión de conjunto, es decir, el universo socio-discursivo que da sentido a nuestra aproximación holística.

El criterio de selección de los países analizados se basa en las similitudes que presentan por sus características: demográficas (cantidad de habitantes), geográficas (vasta extensión de sus territorios) y desastres naturales acontecidos antes de la irrupción del Covid-19 en la Región (impacto y tipo de evento). A su vez, el estudio y análisis sobre la aproximación al cambio climático y las políticas públicas abordadas en los dos países nos permite observar comparativamente la gestión de la comunicación de ambos gobiernos ante la emergencia climática. Los sucesos seleccionados obedecen a criterios basados tanto en aspectos cualitativos: características del fenómeno, modalidades de gestión de la comunicación de riesgo; como cuantitativos: población afectada y magnitud de daños ocasionados en Argentina y Brasil. Los condicionantes

que operan sobre el riesgo están reflejados de forma muy consonante con los nuestros, en la siguiente cita:

“De esta forma, los riesgos contienen un elemento de realidad e irrealidad, es decir, son percibidos y contruidos por los individuos y la sociedad a través de significados. Sin embargo, se tratan de significados elaborados a partir de procesos anteriores, desastres... que han sido reinterpretados con base en condiciones actuales, pero aplicados a situaciones futuras; las cuales pueden ocurrir en el inmediato, mediano o largo plazo. Consecuentemente, las situaciones de riesgo requieren de un reforzamiento para evitar que se subestimen o ignoren; ya que cuando el riesgo se materializa en desastre no hay nada más que hacer, pues entonces surgirán nuevos riesgos a los cuales habrá que atender.

Por lo tanto, la sociedad es la que determina cuáles son los riesgos susceptibles de su atención. En este sentido, lo que para algunos es un riesgo, o desastre, para otros constituye una situación cotidiana. Por esta razón, los riesgos son contruidos socialmente a través de significados y se materializan a partir de una combinación de procesos sociales, naturales y tecnológicos, lo cual los hace más disruptivos. Sin embargo, buena parte de los riesgos que hoy experimentamos obedecen a la dependencia que hemos generado con respecto a diferentes productos, bienes o servicios. Si bien éstos nos permiten mantenernos a salvo de ciertas situaciones, también producen otras acordes con nuestro actual estilo de vida.

De esta forma, se ha querido mostrar bajo qué parámetros se han considerado a los riesgos como socialmente contruidos y bajo cuáles debemos considerarlo –como una combinación de factores sociales, naturales y tecnológicos–, así como la visualización del proceso riesgo-desastre-riesgo y **la importancia de establecer una relación entre la definición, la percepción y la materialización de los riesgos**⁹⁰ para la comprensión de los mismos” (Morán,2011:111).

En este punto, merece la pena aclarar que el análisis de la gestión de la comunicación de riesgo frente a ambos tipos de fenómenos se apoya en perspectivas de análisis proveniente de las lógicas de hibridación (Chadwick, 2013) como un enfoque de carácter integrativo, cuya clave reside en incorporar la complejidad del mapa de múltiples mediatizaciones. De esta manera, el entorno mediatizado en el que nos vinculamos ya no funciona de forma dilemática: “una cosa o la otra”, sino que más bien funciona de manera aditiva “una cosa y la otra” simultáneamente. Al respecto, es necesario subrayar que esta investigación también se inscribe en un nuevo entorno caracterizado por la hibridación de lógicas distintas y en muchos casos contrapuestas que eviten sesgos, simplificaciones o dicotomías interpretativas. Suscribimos la conclusión a la que llega Cardona:

“En consecuencia, se llegó a la conclusión de que el riesgo era el problema fundamental y el desastre era un problema derivado. El riesgo y los factores de riesgo se convirtieron en los conceptos fundamentales para el estudio y la práctica del problema de los desastres. Tal transformación en las bases paradigmáticas del problema fue acompañada por un creciente énfasis en la relación que el riesgo y los desastres guardan con los procesos y la planificación del desarrollo y, en consecuencia, con la problemática ambiental y el carácter sostenible del desarrollo (Lavell, 2000; Cardona, 2001, 2004,

⁹⁰ Los destacados son nuestros.

2011). En la literatura para el momento sobre el tema, el riesgo y los desastres se conciben como componentes de la problemática del desarrollo, y no como condiciones autónomas, generadas por fuerzas exteriores a la sociedad" (Cardona,2018:5).

CAPÍTULO IV

ARGENTINA Y BRASIL: LA IMAGEN DEL DESASTRE

En este capítulo nos abocamos a sistematizar y analizar las modalidades de representación periodística que los desastres -naturales, ambientales y para la salud humana- adquieren en los principales medios de prensa gráfica de ambos países: Clarín, La Nación y Página 12 de Argentina; y O Globo, Correio Braziliense y Folha de Brasil, con el fin de realizar un análisis de contenido sobre sus portadas, valiéndonos de los aportes provenientes de diversas teorías centradas en el análisis del discurso.

Para ello, esta investigación releva las representaciones de los fenómenos estudiados en Argentina y Brasil en tres momentos diferentes: un primer período determinado por el escenario pre-pandemia COVID-19, donde analizamos acontecimientos noticiosos vinculados a los desastres naturales producidos en ambos países (entre los meses de enero y diciembre de 2019); un segundo período determinado por la irrupción de la pandemia global producida por el virus COVID-19 (entre los meses de enero y julio de 2020); y un tercer período determinado por el escenario que se despliega cuando se inicia el proceso de vacunación e inmunización en estos países (entre los meses de diciembre 2020 y enero de 2021).

La agenda mediática, en general, resta atención a la información relativa al cambio climático y sus efectos, así como el incremento de los riesgos y las predicciones a largo plazo; sólo hay cobertura cuando se realizan encuentros mundiales en que se quiere resaltar la “visión responsable” de los representantes políticos; esto denota que les parece más atractiva la cobertura de catástrofes por el sensacionalismo, que la difusión y tratamiento de acciones preventivas.

En los primeros apartados de este capítulo recorreremos aportes teóricos y contextuales que nos permiten situar la construcción de la agenda periodística en torno a los fenómenos sociales analizados. Mientras que en los siguientes apartados nos centramos en sistematizar los resultados del análisis de las estrategias comunicativas desplegadas por organismos gubernamentales de Argentina y Brasil, para hacer frente a desastres naturales y la crisis sanitaria producida por la pandemia de COVID-19, tomando las portadas de las ediciones impresas de los principales medios gráficos de Brasil y Argentina.

4.1. COVID-19 y cambio climático percepción del riesgo y construcción de agenda setting en Argentina y Brasil

Entendemos que las principales representaciones mediáticas publicadas en los tres períodos analizados en las portadas de los periódicos más importantes de ambos países producen consecuencias masivas que inciden en el conocimiento y opinión pública. Si bien esta investigación no aborda de forma directa los procesos de recepción y reconocimiento que los públicos hacen del discurso informativo, coincidimos con los ya clásicos planteos de Van Dijk (1989) al señalar que, aunque no siempre los contenidos mediáticos influyen en nuestras opiniones, sí pueden determinar, en parte, los modos en que procesamos socialmente la información: es decir, los marcos interpretativos que aplican para la comprensión de los acontecimientos sociales y políticos (Van Dijk, 1989: 174).

Desde esta perspectiva, la estructura del periódico de información general, que aún se produce en soporte papel, cuenta con una “*portada*” que se comporta como la página principal. Morfológicamente, la portada, se compone de títulos grandes, bajadas e imágenes (generalmente una imagen central y otras de menor tamaño). Estos elementos sintetizan los hechos noticiosos más destacados por la redacción que, luego serán más desarrollados en sus páginas interiores (Muras, Rodríguez y López, 2021). Por ello, se configura como una especie de filtro de las noticias diarias, con un carácter definitorio, ya que, la portada funciona como elemento persuasivo para captar la mirada del lector y ratificar el perfil ideológico del medio. Aunque, en efecto, la portada es el resultado último de todo el trabajo de producción periodística, se constituye como un elemento autónomo y completamente funcional a estos propósitos. En términos investigativos, se puede decir incluso, que es, en sí misma una unidad independiente de contenido –denotativo y connotativo–, susceptible de ser analizada desde dicha perspectiva (Márquez-Domínguez, Moreno-Gudiño y Ruiz-Onofre, 2018: 81).

El carácter autónomo de este elemento puede ser analizado tanto desde una perspectiva comunicativa como formal. Desde la perspectiva comunicativa se destaca que, aunque reúne datos de lo que la jefatura de redacción ha considerado lo más importante, el mensaje se sintetiza de tal forma que es comprensible por sí mismo. Bastará que el lector revise el contenido de la portada para conocer la esencia de las noticias destacadas: “*el escaparate del diario, es decir, el sitio donde se expone la mejor mercancía*” (Marrone Otero, 2009: 73). Desde el punto de vista formal, se trata de un espacio limitado y preferente donde, mediante un delicado equilibrio, encuentran cabida distintos temas cuya disposición obedece a decisiones editoriales que se orientan a

informar y persuadir. La proporción de cada una de esas temáticas permite conocer de qué tipo de diario se trata (Canga Larequi, Coca García, Peña Fernández y Pérez Dasilva, 2010: 62).

En este punto, no interesa comprender si los medios modifican opiniones a éste o aquel individuo en la inmediatez, tal como sostiene Alejandro Muñoz Alonso (1989), sino que se trata de analizar los cambios institucionales y políticos a largo plazo, comprendiendo que tales “*efectos*” son muy profundos y tienen consecuencias en el imaginario social. En este sentido, la idea sostenida de la *teoría del espejo*, “*como aquella concepción de que los medios reflejan y condicionan la realidad*”, ha sido “*progresivamente desplazada en beneficio de la teoría que sostiene que los medios moldean el entorno social*” (Muñoz Alonso, 1989: 109).

La teoría del establecimiento de la agenda⁹¹ se refiere a cómo los medios influyen en el público directa o indirectamente, no en las opiniones o dictámenes que éstos enuncian; sino procurando la relevancia o el espacio informativo a temas o cuestiones que los medios eligen (McCombs, 1996, p.17).

Según McCombs, la comunicación de masas tiene tres funciones: vigilancia de un entorno, consenso entre sectores de la sociedad y transmisión de la cultura. A través de la exposición del público a los medios de comunicación, los públicos son más conscientes de su entorno más allá de su alcance personal inmediato, escogiendo un puñado de información que consideran pertinente. McCombs propone, como premisa de este proceso, que “el grado de sintonización entre la agenda mediática y la del público, es directamente proporcional a la exposición del público a los mensajes de los medios” (McCombs, 1996, en Rodríguez Díaz, 2004, p. 256).

Las principales consideraciones de esta teoría son la capacidad de los mass-media para graduar la importancia de la información que se va a difundir, dándole un orden de prioridad para obtener mayor audiencia, impacto y una determinada conciencia sobre la noticia, y la inclusión o exclusión de determinados temas. Los factores que intervienen en el establecimiento periodístico de la agenda comprenden:

- Alianza entre Empresas mediáticas y Gobiernos.
- Establecimiento de prioridades Informativas, respecto a las otras agendas.

⁹¹ El nombre “agenda setting” no posee una traducción consolidada en español, y se han utilizado en la literatura términos como “función del establecimiento de una agenda temática” o variaciones como “jerarquización de noticias” o “canalización periodística de la realidad” entre otras.

- Canalización de la información, redimensión y divulgación.
- Organización de la noticia, horarios, espacios, determinación de tiempo.
- Mecanismos comunicadores

Los mecanismos utilizados en el establecimiento de la agenda pueden representarse con las siguientes variables:

- Tamaño o extensión: Se refiere al número de páginas en un periódico, el número de caracteres de la nota, o el espacio televisivo o radiofónico que le brinden a una noticia.
- Frecuencia: Se refiere al día en que salió la noticia, los días lunes la gente está más al tanto de lo que acontece, compra más periódicos, escucha más la radio, o ve más la televisión que un día domingo, que tanto seguimiento se le dio al acontecimiento y cuantos días salió en los primeros bloques o planas.
- Lugar o ubicación: Se refiere a la parte en la que fue agendada la noticia, en un periódico la plana en la cual fue colocada la nota y usando la "zeta inversa", que da importancia a las planas de derecha a izquierda y de arriba abajo o en los programas de acuerdo a los bloques.

A su vez, la noción de *framing* remite a la selección y el énfasis que los medios conceden a las características de un tema. En este sentido, los argumentos se proponen como modos de estructurar las representaciones de un tema priorizado. Se trata en efecto de un retorno a la corriente de la influencia de los medios de comunicación sobre las actitudes y opiniones a la luz de recientes aportes teóricos.

El fenómeno de la influencia de los medios de comunicación también ha sido abordado en otros enfoques como la teoría de la agenda setting, impulsada por Donald Shaw y Maxwell Mc Combs (1977), destacando la presencia del temario propuesto por el discurso mediático en nuestras conversaciones y de nuestras reflexiones cotidianas. De allí que se haya afirmado que los medios no nos dicen qué tenemos que pensar, pero sí acerca de qué tenemos que pensar o discutir.

De esta manera, se puede observar que, ante situaciones y sucesos críticos, aumenta la conciencia sobre el rol que los medios cumplen social y políticamente tomando como base tres factores: la rapidez y exactitud de la transmisión de la información; la diversidad de fuentes consultadas; y la idoneidad de las advertencias que lanzan (McQuail, 1998: 322). Esto se constata frente a la atención desproporcionada que las

informaciones periodísticas presentan ante peligros muy graves pero muy poco comunes, mientras que ofrecen una escasa atención a los riesgos cotidianos y constantes, otorgando mayor valor a las noticias que el desastre y las crisis (McQuail, 1998: 323).

En términos informativos, la pandemia global generada por el COVID-19 configuró un activo proceso productivo en el cual las agendas mediáticas; organizadoras de temas (issues), generó un primer nivel visible en la agenda que se construyó para el debate público con ciertas posibilidades de incidencia (McCombs y Valenzuela, 2014). En este proceso productivo se dieron mecanismos de selección, omisión, jerarquización y tematización (Luhmann, 1973), así como mecanismos de sobreinformación, polarización y desinformación (Zunino, 2021) que en este trabajo de investigación interesa develar y analizar.

La profundización y avance de estos enfoques llevan a conformar un segundo nivel de agenda setting, donde los medios seleccionan atributos de los objetos, y a partir de allí conforman una representación de la realidad que influye en la percepción de la audiencia. De esta forma, se establece una nueva forma de ponderación al incorporar componentes afectivos asociados a los objetos presentes en las noticias, es decir el tono valorativo (Zunino, 2016).

En este nivel, según Aruguete, el "*objeto estudio*" se desplaza desde la relevancia de los temas u objetos hacia el énfasis puesto en sus aspectos o atributos. Dar prioridad a un tema supone no sólo poner un asunto en el orden del día, sino enfatizar ciertos aspectos de este durante el plazo que dure la cobertura mediática:

"En este tipo de análisis se pueden abordar las dimensiones afectivas y sustantivas de personajes, temas u objetos. La primera consiste en el tono valorativo de candidatos o temas, operacionalizado en las categorías positivo, neutral y negativo. La segunda se refiere a los aspectos sobresalientes de personas, temas u objetos mencionados entre el público o destacados en las coberturas" (Aruguete, 2009: 28).

De allí que, la construcción de la agenda comporte dentro de las redacciones una secuencia de procesos de selección temática y jerarquización de las noticias. En los próximos apartados analizamos la ocurrencia de los hechos y describimos la estrategia metodológica a utilizar para el examen noticioso.

En esta sección exponemos en primer lugar, referencias a los principales acontecimientos regionales vinculados a los desastres naturales en un período previo a la irrupción del COVID-19, en segundo lugar, ofrecemos una síntesis cronológica a partir del impacto que tiene la pandemia en la región.

4.2. Análisis de las portadas de los principales diarios de Brasil y Argentina

Aquí nos adentramos en el análisis de las estrategias comunicativas desplegadas por organismos gubernamentales de Argentina y Brasil, para hacer frente a desastres naturales y la crisis sanitaria producida por la pandemia de COVID-19. El análisis es el resultado de la observación de las portadas de las ediciones impresas de los principales medios gráficos de Brasil y Argentina, indagando sobre la relevancia otorgada a los fenómenos en términos informativos y las formas de representación mediática que estos fenómenos adquieren.

En este apartado presentamos los principales resultados obtenidos del relevamiento realizado sobre las portadas de los medios gráficos analizados. Para ello, referenciamos los datos relativos a la frecuencia noticiosa de los temas en la cobertura realizada por los diarios de ambos países. Esto nos permitirá dar cuenta de la relevancia otorgada por los medios a la cobertura informativa de la pandemia COVID-19 y de los desastres naturales vinculados al cambio climático en los principales medios gráficos de Argentina y Brasil.

4.2.1. Precisiones metodológicas

Antes de adentrarnos en la exposición de los datos sistematizados, desarrollaremos algunas precisiones metodológicas que nos permiten situar el proceso de indagación llevado adelante de acuerdo con los objetivos planteados en esta investigación. De este modo, partimos de situar que el análisis de la cobertura mediática del COVID-19 y los desastres naturales asociados al cambio climático, en las portadas de los principales medios de Argentina y Brasil, implicó desarrollar los siguientes objetivos específicos:

- Examinar la cobertura mediática de la pandemia COVID-19 y de los desastres naturales asociados al cambio climático.
- Establecer la jerarquía que cada uno de los medios impresos otorgó a estos temas.
- Analizar el tono valorativo predominante sobre las políticas de comunicación y gestión del riesgo promovidas por los gobiernos y organismos no gubernamentales a lo largo de los períodos observados.

- Sistematizar las metáforas y analizar las metáforas circulantes en los titulares de portada que aludieron al fenómeno de la pandemia del Covid-19 y el cambio climático en los seis diarios seleccionados de Argentina y Brasil,

Para llevar adelante estos objetivos realizamos un trabajo exploratorio, con bases en la teoría de la agenda setting, mediante el análisis de contenido de un corpus constituido por 780 portadas recuperadas día por día de los diarios Clarín, La Nación y Página 12 de Argentina⁹², y O Globo, Correio Braziliense e Folha, de Brasil⁹³. El criterio de selección de los periódicos en cada uno de los países obedece a que son los diarios de mayor tirada y, por tanto, de mayor circulación a nivel nacional.⁹⁴

La sistematización de los datos relevados se realizó a través de la confección de una ficha de análisis donde se registraron aspectos formales de cada medio, datos cuantitativos de la cobertura realizada y aspectos cualitativos de las representaciones realizadas: cada pieza informativa se clasificó según su relevancia, tema, fuente y valoración.

Se tiene en cuenta la relevancia cuando el “*issue*” de la nota principal fue COVID-19/coronavirus/Cambio Climático/desastres naturales. Por relevancia noticiosa se entiende el “nivel de importancia que adquiere un tema” (Dearing y Rogers, 1996: 8), implicando visibilidad y permanencia de la información. Sus términos operacionales se estipulan tomando en cuenta dos magnitudes: la frecuencia de publicación y la jerarquía noticiosa, identificada a partir de diferentes recursos formales y disposicionales de las piezas informativas (Zunino, 2015).

Los aspectos vinculados al tema de las noticias analizadas son abordados a partir de los planteamientos de Shaw (1977) que se refiere a una serie de acontecimientos

⁹² Para el trabajo de recuperación de tapas de los diarios argentinos se recurrió a los siguientes archivos: Pagina12 (2021) Portadas edición impresa. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de: <https://www.pagina12.com.ar/edicion-impresa/16-06-2021>; TN (2021) Diarios . Recuperado el 21 de mayo de 2021 de: <https://tn.com.ar/tags/diarios/>; Diarios Argentinos (2021). Buscador de tapas. Recuperado el 18 de mayo de 2021 de: http://www.diarios-argentinos.com/buscar_tapa.php; Ensamble19 (2021) Tapas de Diarios Argentinos. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de: <http://ensamble19.com.ar/VERTAPAS/indexARCHIVOarg2.php>; La Nación (2021) Kiosco La Nación. Recuperado el 3 de junio de 2021 de: <https://edicionimpresa.lanacion.com.ar/la-nacion/20200226>.

⁹³ Para el trabajo de recuperación de tapas de los diarios brasileños se recurrió a los siguientes archivos: Ver Capas (2021) Folha Jornais. Recuperado el 31 de mayo de 2021 de: <https://www.vercapas.com.br/edicoes/folha-de-s-paulo/>; Ver Capas (2021) Oglbo Jornais . Recuperado el 19 de Mayo de 2021 de: <https://www.vercapas.com.br/edicoes/o-globo/>; Ver Capas (2021) Correio Braziliense Jornais. Recuperado el 2 de junio de 2021 de: <https://www.vercapas.com.br/edicoes/correio-braziliense/>.

⁹⁴ Para obtener la información sobre la circulación de los medios seleccionados y determinar su importancia se recurrió a los siguientes sitios: Circulación diarios argentinos: <https://www.ivc.org.ar/boletin-xpress>. Circulación diarios brasileños: <http://brazil.mom-rsf.org/es/medios/impresos/>. Recuperados el 14 de junio de 2021.

relacionados que se involucran en el tratamiento periodístico. Estos pueden ser observados en la superficie del discurso, constituyendo “*issues*” o temas, es decir, etiquetas que resumen el conjunto de las experiencias sociales incluidas en un relato (Pan y Kosicki, 1993).

En este tipo de estudios, las fuentes de información constituyen un eslabón central de la cadena productiva de la información (Zunino, 2019: 2), y abarcan tanto voces institucionales (gubernamentales o privadas) como voces individuales que conocen de los hechos y que según las circunstancias prevalecen sobre otras. Su uso está íntimamente asociado al requisito de calidad y credibilidad informativa, ya que constituyen un insumo central para la buena praxis en el proceso productivo de las noticias.

Con estos aportes teóricos la matriz de datos quedó configurada con variables de análisis que se organizaron de la siguiente manera:

- Relevancia de la cobertura: frecuencia de tópicos (análisis de los diferentes temas que integran la agenda).
- Evolución de la cobertura según los tópicos semanales (análisis de la evolución de cada uno de los asuntos destacados en cada período analizado).
- Evolución de la cobertura mediática de la pandemia COVID-19 y de los desastres naturales asociados al cambio climático (análisis de alta o baja visibilidad).
- Tipos de fuentes de información utilizados.
- Frecuencia de fuentes de información.
- Tono valorativo de las representaciones informativas (análisis de las fuentes y visión sobre el tema).

4.2.2. Análisis de la relevancia y evolución de la cobertura mediática

- **Frecuencia de la cobertura de la pandemia COVID-19: primer período**

Los datos dispuestos a continuación, permiten advertir la evolución de la frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en ambos países y en cada uno de los diarios impresos durante el primer período analizado: desde la declaración de una emergencia de salud pública internacional por parte de la OMS, el 30 de enero de 2020 hasta la

aparición del primer caso COVID-19 positivo registrado en Brasil, el 26 de febrero de 2020.

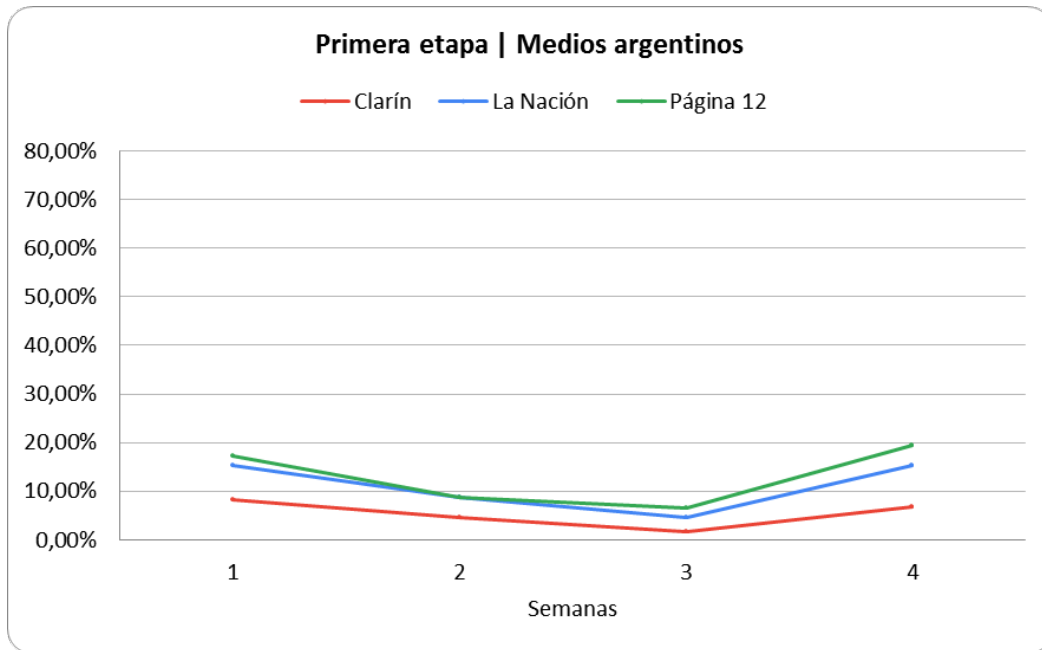
Los hallazgos presentados en los gráficos y en las tablas con datos porcentuales que siguen a continuación, se evidencia que en esta etapa, las noticias relacionadas al coronavirus, representaban menos del 10% del total de las informaciones publicadas en una semana. Esto se debe principalmente a que la problemática sobre el COVID-19 se observa aún lejana con dudas en cuanto a su propagación e impacto en Sudamérica.

AL es una de las regiones que, en el período analizado, permanece al margen del brote de coronavirus que irrumpía en Asia, Europa, Australia y Estados Unidos. No obstante, las autoridades sanitarias de la zona mantienen una preocupación por otra enfermedad viral más antigua, el dengue, que registró un pico histórico en 2019. Brasil fue el país más afectado, con 2.201.115 casos y 782 víctimas mortales. Por su parte, Argentina también tuvo un récord histórico de contagios por dengue en la temporada 2019/2020.

Si bien durante los primeros meses de 2020 las dos enfermedades convivieron durante algunas semanas, es preciso señalar que, en febrero de ese año, cuando había récord de personas infectadas con dengue, el coronavirus no había llegado a la Argentina ni a Brasil. En pleno verano austral, las condiciones climáticas de altas temperaturas y humedad habían favorecido el desarrollo del mosquito transmisor de la enfermedad, el "*Aedes aegypti*". Su impacto se reflejaba en una alta cobertura periodística. A principios de febrero de 2020 el ministro de Salud argentino, Ginés González García, manifestaba: "que hoy en Argentina me preocupa más el dengue que el coronavirus", para a continuación enunciar que: "Hay una muy baja probabilidad que llegue al país el coronavirus, es un virus circunscripto a China, que hizo cosas excepcionales, como tener en cuarentena a 50 millones de personas".

En este marco, la curva de frecuencia de cobertura de la pandemia global del COVID-19 muestra un sentido descendente durante las primeras semanas de febrero, que se revierte en la última semana, coincidiendo con el primer caso positivo registrado en Brasil.

Gráfico 3: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios argentinos



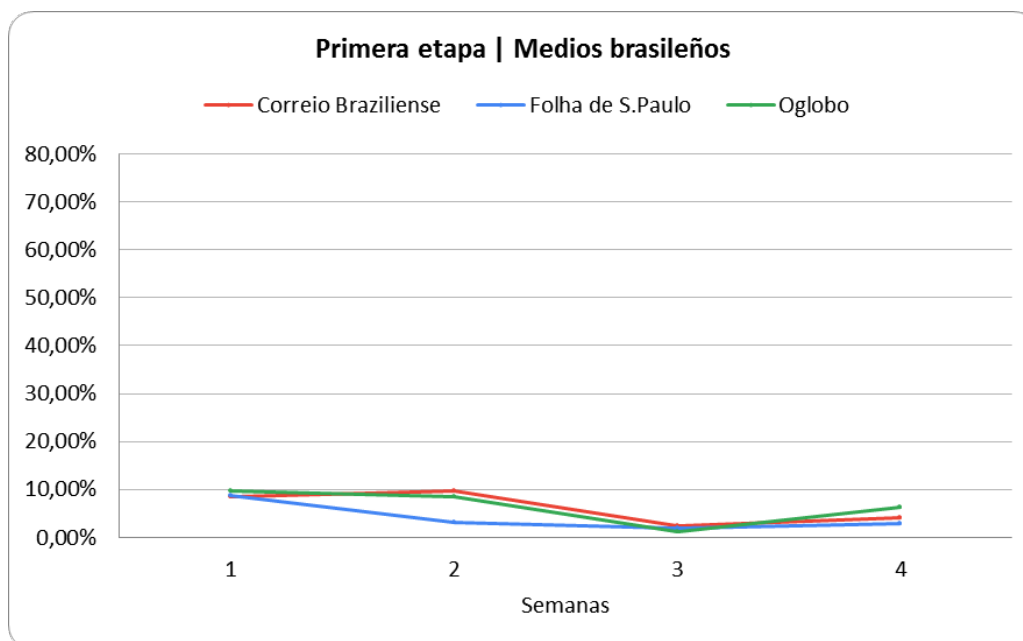
Fuente: elaboración propia.

Tabla 1: Valores expresados en porcentaje según medio y semana.

Semanas	1	2	3	4
Clarín	8,33%	4,61%	1,61%	6,77%
La Nación	6,84%	4,10%	2,90%	8,57%
Página 12	2,04%	0%	2,08%	4%

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

Tabla 2: Valores expresados en porcentaje según medio y semana.

Semanas	1	2	3	4
Correio Braziliense	8,43%	9,72 %	2,38 %	4,00%
Folha de S.Paulo	8,82%	3,19 %	1,87 %	2,83%
O globo	9,64%	8,43 %	1,11 %	6,32%

Fuente: elaboración propia.

- **Frecuencia cobertura pandemia COVID-19: segundo período.**

En este período se puede apreciar un incremento en el porcentaje del nivel de presencia del COVID-19 en las portadas de los diarios impresos. Esta comprobación se fundamenta en el análisis de las variables que determinan la relevancia de la noticia.

La frecuencia informativa media para los diarios argentinos fue de 31,93% y para los diarios brasileiros fue de 25,77%, lo que expresa que más de tres de cada diez noticias de portada se abocaron al tema a lo largo de los 71 días de la etapa.

En tanto, la jerarquía de las piezas sobre coronavirus se evidencia por la decisión metodológica de analizar las piezas de portada de los diarios impresos. Es decir, además de tener una alta frecuencia de cobertura, la COVID-19 penetró en los sitios más visibles de las portadas de los diarios.

El período que se analiza, comienza con el anuncio de la OMS sobre que América del Sur es el nuevo epicentro de la enfermedad, y la nación más afectada es Brasil.

Una vez puesta de manifiesto la relevancia otorgada al COVID-19 en las agendas mediáticas, resulta interesante analizar en detalle las variaciones que muestra la frecuencia de cobertura. Los resultados permiten indagar cuáles son los eventos críticos (Pride, 1995) del período que contribuyen con el incremento o la disminución del interés mediático sobre el tema.

Durante esta etapa, destaca la controversia entre la OMS y el gobierno de Brasil con relación al uso de la cloroquina y la hidroxicloroquina para el tratamiento de COVID-19. El organismo internacional manifiesta que no hay pruebas científicas que establezcan que es un medicamento seguro y eficaz contra esta enfermedad. Empero el Ministerio de Salud de Brasil publica, por orden del presidente Jair Bolsonaro, un protocolo para el tratamiento de pacientes que ampara el uso de esos productos en casos leves.

A finales de mayo, se reportan nuevos casos de COVID-19. En América Latina uno de los países con el mayor incremento de casos es Brasil. La cantidad de personas viviendo en entornos urbanos, así como la pobreza, son algunos de los factores que están impulsando la intensidad de la transmisión.

El 4 de junio el presidente argentino, Alberto Fernández, anuncia que 18 provincias finalizan la cuarentena y estarán bajo un régimen de “*distanciamiento*” con protocolos sanitarios.

Para finales de junio, América Latina aún no ha llegado al pico de los contagios de coronavirus y varios países presentan “*tendencias preocupantes*”, se ve todavía una alta transmisión comunitaria, por lo que los especialistas de la OMS creen que la epidemia seguirá evolucionando y no ha llegado al pico.

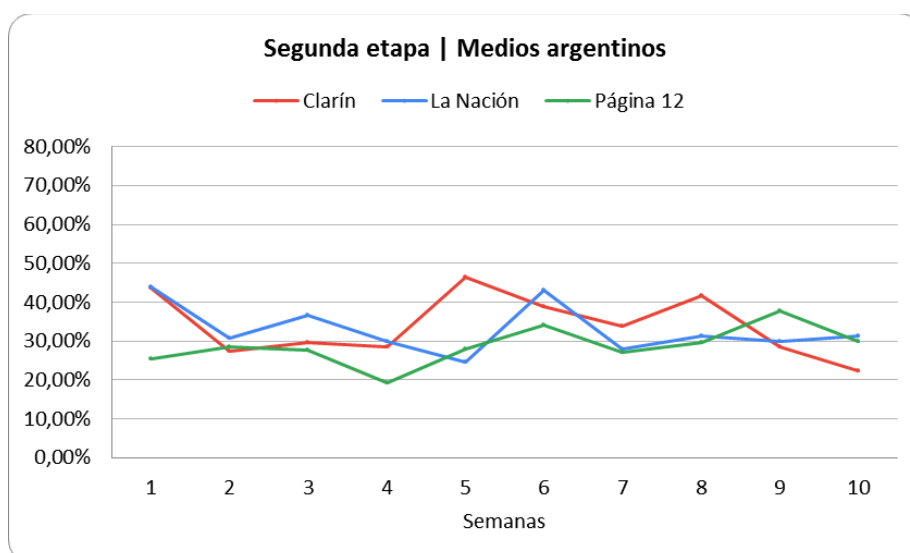
El 7 de julio, el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, da positivo en una prueba de COVID-19, luego de ser crítico de los confinamientos, del uso de máscaras y de realizar numerosos mítines y encuentros con seguidores.

Por su parte, el presidente de Argentina, Alberto Fernández, anunció la extensión del periodo de cuarentena a partir del 18 de julio hasta el 2 de agosto. La medida se llevará a cabo acompañada de aperturas parciales que dependen de las zonas y la propagación del coronavirus.

Precisamente, un rasgo de la cobertura mediática de la COVID-19 en ambos países es que los picos de frecuencia estuvieron asociados más a las decisiones políticas sobre el aislamiento y las polémicas entre el gobierno central y los estados y/o provincias en cuanto a la implementación de las medidas, que a la evolución de la curva de contagios.

Si bien la curva de frecuencia de cobertura muestra un sentido descendente luego del pico inicial, el nivel de presencia del tema en agenda lo ubica por encima de la relevancia media en relación a otros temas durante el período examinado.

Gráfico 5: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios argentinos



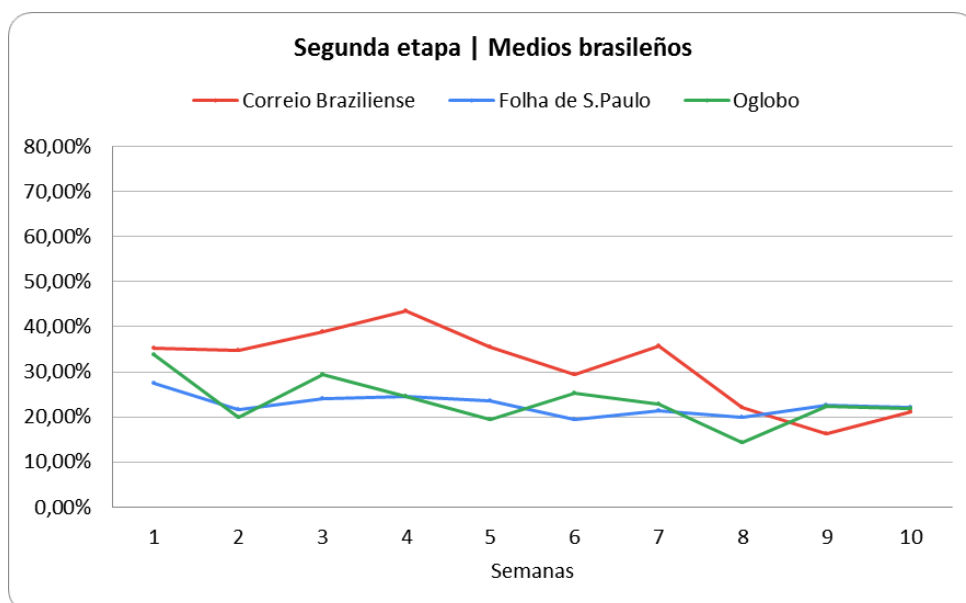
Fuente: elaboración propia.

Tabla 3: Valores expresados en porcentaje, según medio y semana.

Semanas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Clarín	43,75 %	27,42 %	29,51 %	28,57 %	46,43 %	38,98 %	33,85 %	41,67 %	28,57 %	22,22 %
La Nación	44,00 %	30,77 %	36,49 %	30,00 %	24,64 %	43,06 %	28,00 %	31,34 %	30,00 %	31,40 %
Página 12	25,53 %	28,57 %	27,66 %	19,23 %	28,00 %	34,00 %	27,08 %	29,63 %	37,78 %	29,82 %

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

Tabla 4: Valores expresados en porcentaje, según medio y semana.

Semanas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Correio Braziliense	35,1 4%	34,85 %	38,89 %	43,64 %	35,38 %	29,33 %	35,82 %	22,06 %	16,18 %	21,1 8%
Folha de S.Paulo	27,5 2%	21,74 %	24,00 %	24,51 %	23,66 %	19,39 %	21,43 %	20,00 %	22,55 %	22,0 5%
O globo	33,7 0%	20,00 %	29,29 %	24,51 %	19,40 %	25,27 %	22,86 %	14,41 %	22,33 %	21,8 8%

Fuente: elaboración propia.

- **Frecuencia cobertura pandemia COVID-19: tercer período.**

Los gráficos de este período dan cuenta del impacto de la llegada de vacunas a la región y de los comienzos de las campañas de inoculación en ambos países.

Las campañas de vacunación no están exentas de polémicas: jurisdiccionales (luchas políticas internas), logísticas- administrativas (contrataciones con laboratorios) y de clima de época (movimiento anti vacunas).

En la Argentina, el uso de la vacuna de Pfizer fue aprobado por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) el 22 de diciembre. Fue la primera vacuna contra el coronavirus autorizada en el país. En la resolución se indica que la vacuna presenta *“un aceptable balance beneficio-riesgo, permitiendo sustentar el otorgamiento de la inscripción y autorización condicional del producto”*⁹⁵.

La vacunación en Argentina, se inicia el martes 29 de diciembre de 2020, luego de recibir un suministro de 300.000 dosis de la vacuna Sputnik V, que fueron destinadas al personal de salud.

Argentina tiene firmados, además, acuerdos de provisión de vacunas con la Universidad de Oxford asociada a la farmacéutica AstraZeneca y con el mecanismo Covax de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También negocia la llegada del producto que fabrica Pfizer.

La discusión sobre la aplicación de las vacunas genera polémica en la sociedad brasileña principalmente entre autoridades locales que piden la inmunización generalizada y el presidente que se opone. Conocido por su escepticismo sobre la gravedad de la COVID-19 (que ya padeció), Bolsonaro critica que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre la aplicación de la vacuna, pues considera que recibirla es responsabilidad de cada persona.

No obstante, el Ministerio de Salud presenta un plan de vacunación como respuesta a una orden del Supremo Tribunal Federal. El plan establece el orden en que serán vacunados los grupos vulnerables, pero no detalla la cronología ni da un cálculo claro

⁹⁵ Información obtenida del portal de noticias Telam digital <https://www.telam.com.ar/notas/202012/539394-anmat-autorizo-el-uso-de-la-vacuna-pfizer-en-argentina.html> bajo el título: “Anmat autorizó el uso de la vacuna Pfizer en Argentina” de fecha 23 de diciembre de 2020. Fecha de consulta: 24 de junio de 2021.

de cuántas dosis estarán disponibles. Previamente, el ministerio ha dicho que pretende iniciar la campaña de vacunación en marzo.

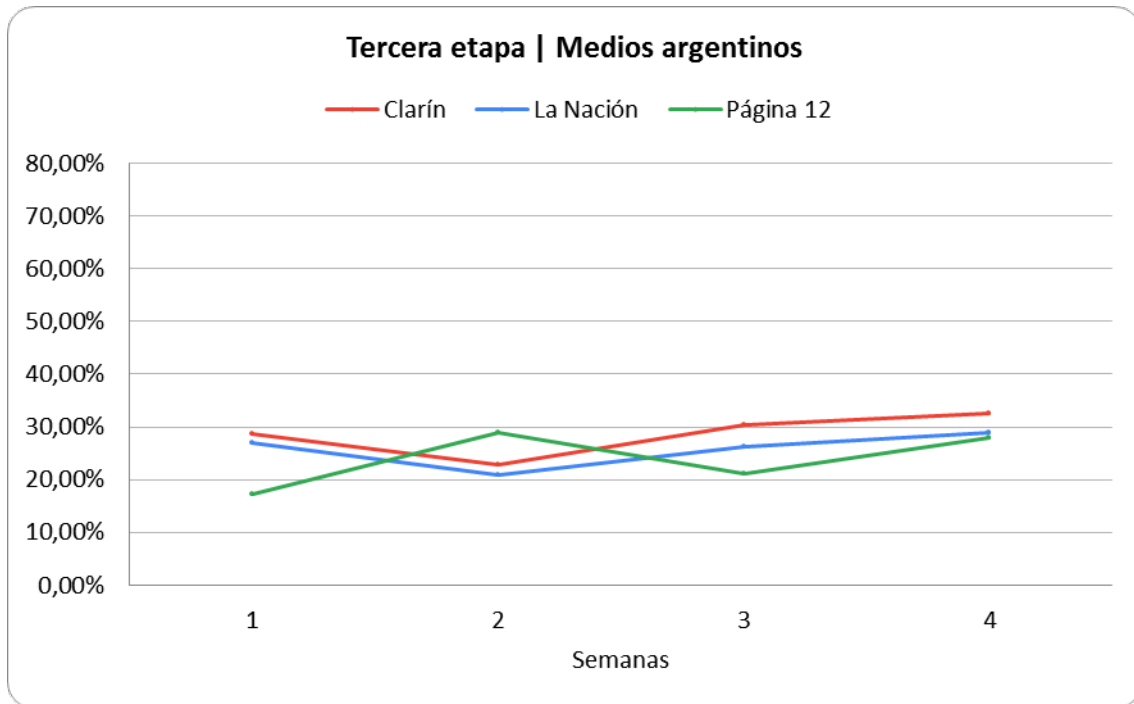
São Paulo, el Estado más rico y poblado de Brasil, inicia su programa de vacunación contra el coronavirus el 25 de enero de 2021. El tortuoso camino hacia la aplicación es un campo político minado por varias razones. La primera es que el gobernador del Estado, João Doria, enemigo del presidente Jair Bolsonaro, hizo el anuncio a pesar de que la vacuna que planea usar, desarrollada por el laboratorio chino Sinovac, todavía no tiene la autorización de Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa). Tener el aval de Anvisa, bajo la influencia del presidente brasileño, es un requisito previo para la aplicación de cualquier agente inmunizante en Brasil.

El 30 de diciembre, el Ministerio de Salud de Brasil anuncia que, “en el mejor de los casos”, el proceso de vacunación en el país comenzará a mediados de enero de 2021 e insiste nuevamente en que sólo se adquirirán las vacunas que cuenten con el aval de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa).

Asimismo, el Poder Ejecutivo de Brasil ha intentado cerrar un acuerdo para la primera vacuna aprobada en todo el mundo, la de Pfizer-BioNTech. En tal sentido, Pfizer se quejó a finales de diciembre de los obstáculos regulatorios en el país, mientras que Bolsonaro se mostró sorprendido porque las farmacéuticas no mostrasen más entusiasmo por vender su producto en una nación de casi 210 millones de habitantes.

Sin embargo, las tensiones parecieron rebajarse en una reunión entre los reguladores y Pfizer el 30 de diciembre, durante la cual las autoridades dijeron que simplificarán los protocolos y la farmacéutica señaló que consideraría solicitar aprobación para un uso de emergencia.

Gráfico 7: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios argentinos



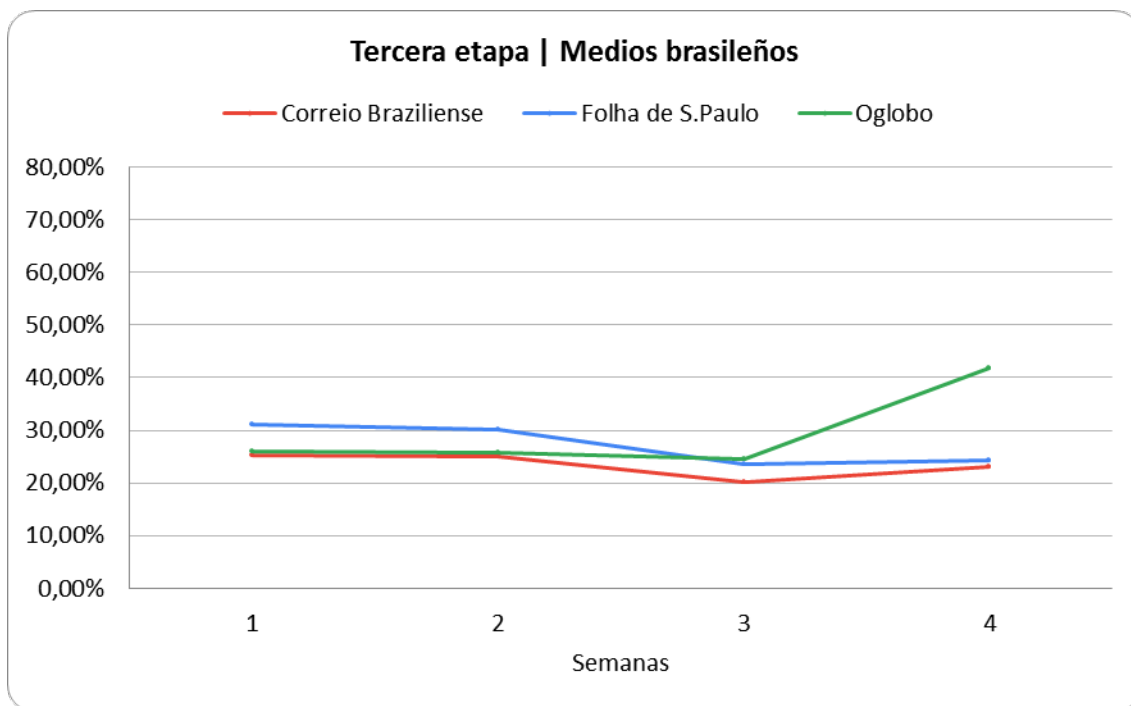
Fuente: elaboración propia.

Tabla 5: Valores expresados en porcentaje, según medio y semana.

Semanas	1	2	3	4
Clarín	28,57 %	22,73 %	30,30 %	32,65 %
La Nación	27,06 %	20,83 %	26,19 %	28,81 %
Página 12	17,31 %	28,85 %	21,05 %	27,91 %

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 8: Frecuencia de cobertura de la pandemia COVID-19 en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

Tabla 6: Valores expresados en porcentaje, según medio y semana.

Semanas	1	2	3	4
Correio Braziliense	25,32 %	25,00 %	20,25 %	23,08 %
Folha de S.Paulo	31,00 %	30,10 %	23,68 %	24,32 %
O globo	26,00 %	25,71 %	24,51 %	41,88 %

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente apartado se analizan los tópicos que circulan sobre COVID-19, que se constituyen en agendas tematizadas de distintos modos, junto a aspectos que pueden examinarse a partir de la observación de los temas secundarios que configuran el universo de sentido en el que se inscribe el tratamiento mediático del tema.

4.2.3. Análisis de los temas más destacados en las coberturas

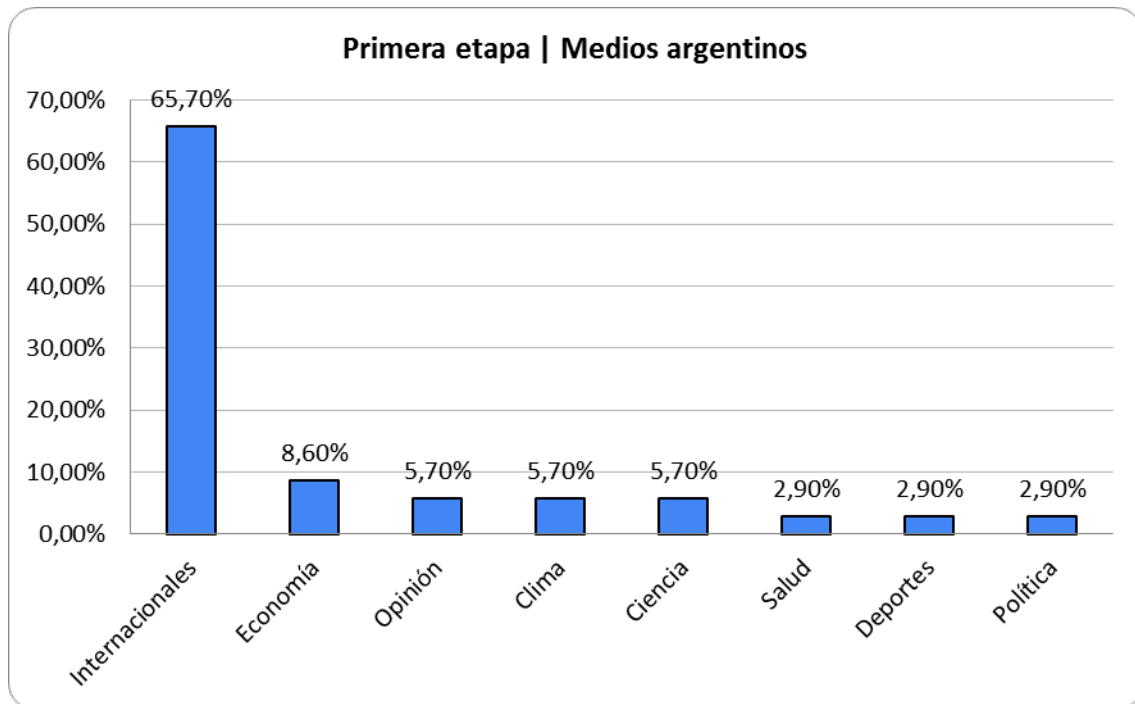
- **Frecuencia de temas asociados al COVID-19: primer período.**

Los gráficos del primero período muestran cómo, al no haber irrumpido aún en la región el virus, el tema secundario más asociado al brote de coronavirus fue *“internacionales”* debido a la incorporación de noticias extranjeras en las tapas de los medios impresos en ambos países. La mayoría de ellas, provenientes de organismos internacionales vinculados a la problemática (UN, OMS, entre otros).

Se destaca la dimensión global de este *“nuevo”* riesgo, y sus efectos sobre los sistemas de salud y económicos de las naciones del hemisferio norte. Su localización varió en función de eventos críticos concretos, como fueron los picos de contagios y muertes en China y los diferentes países de Europa. Los casos iniciales se informaron en Francia, Alemania y otros países con un número relativamente bajo de casos.

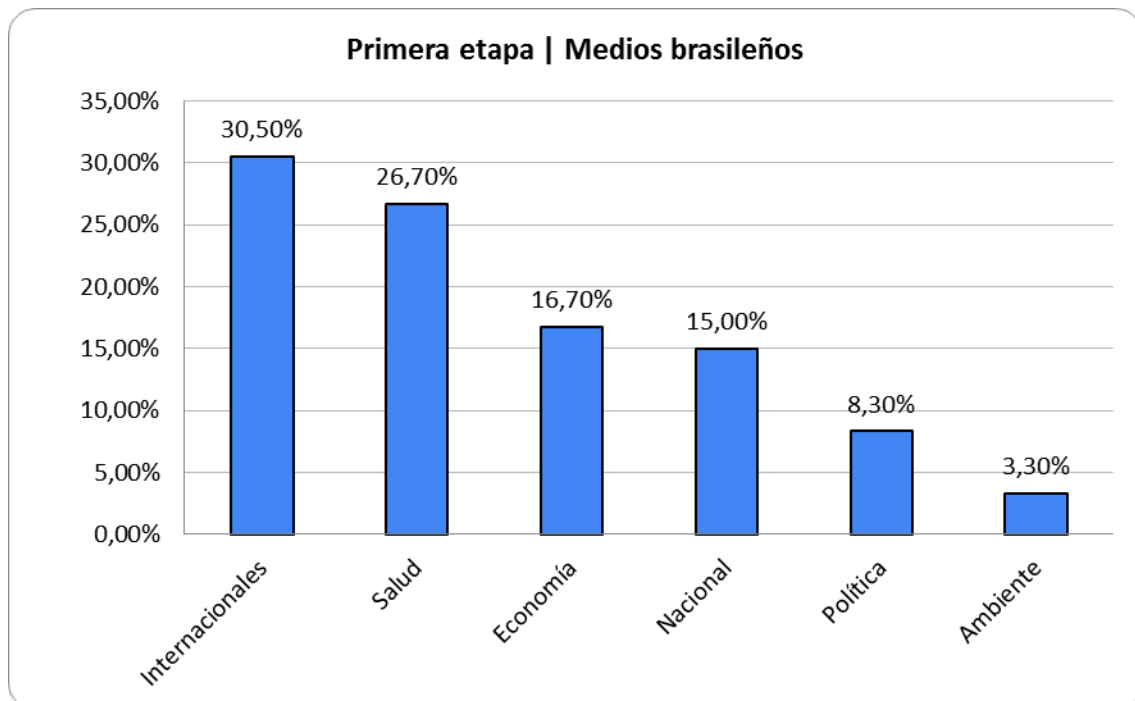
El 21 de febrero, se informó un gran brote en Italia, principalmente en el norte, cerca de Milán. A ello le siguió la evolución de la pandemia en Estados Unidos. A fines de enero la administración de Trump declaró una emergencia de salud pública y anunció restricciones a los viajeros que llegan de China. El 26 de febrero, los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) del norte de California confirmaron el primer caso en los Estados Unidos de una persona con "exposición no conocida al virus a través de viajes o contacto cercano con una persona infectada conocida".

Gráfico 9: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios argentinos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 10: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

- **Frecuencia de temas asociados al COVID-19: segundo período.**

En este período los gráficos presentan como temas secundarios más asociados a la pandemia los tópicos de: Salud, política y economía.

El primero de ellos, tiene una asociación directa al tratarse de una emergencia sanitaria. Asimismo, contiene noticias de diferentes tópicos que reúnen aquellas que confeccionaron registros numéricos y estadísticos acerca de la evolución de la enfermedad y sus efectos en los sistemas sanitarios; las que pusieron el foco en la información para el cuidado y la prevención y las que dieron lugar a la opinión de expertos. Además, incluye los partes diarios de los Ministerios de Salud acerca de protocolos y medidas preventivas adoptadas y los anuncios oficiales de política sanitaria.

Todo este universo noticioso descrito, manifiesta una preeminencia temática sanitaria de la crisis de salud causada por el virus SARS-CoV-2.

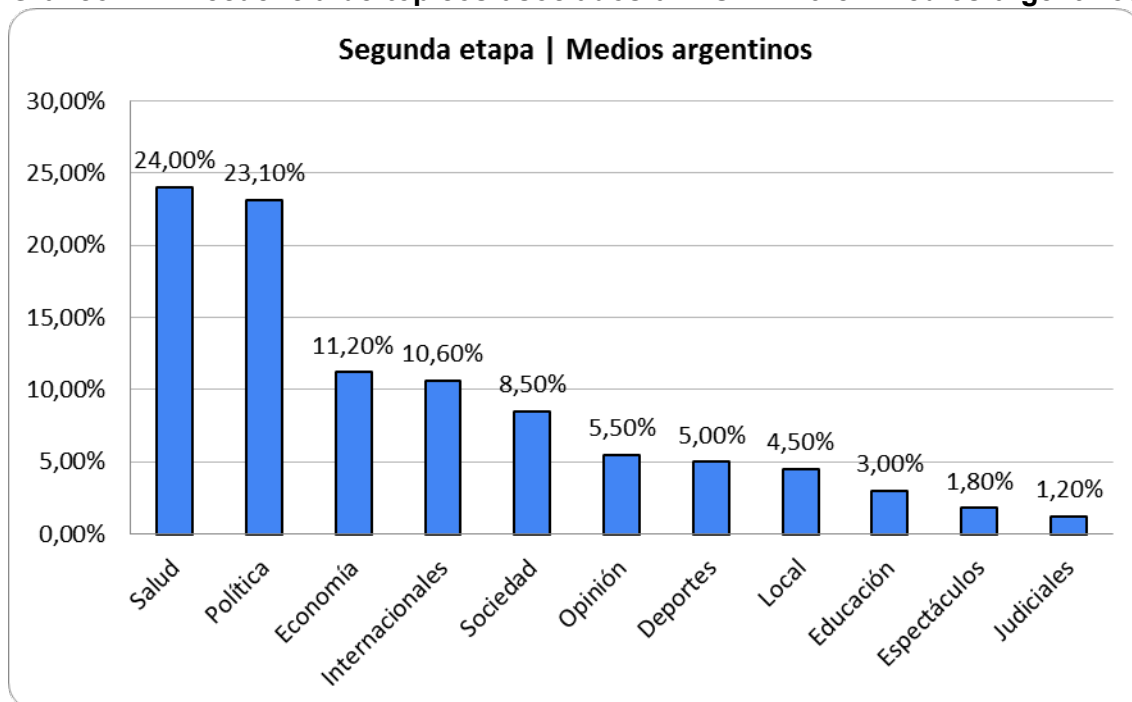
El segundo tema asociado, la *“política”*, se manifiesta a través de noticias que abarcan las medidas y mecanismos gubernamentales de control y sanción. Las restricciones a la circulación y reunión, y las disputas y tensiones que desatan la toma de decisiones en las elites políticas. En este sentido, no debe perderse de vista que se está frente a un acontecimiento excepcional que pone en el centro del debate el Poder Estatal.

Asimismo, estas estrategias de mitigación son disímiles entre ambos países. Mientras que, en Argentina las medidas adoptadas fueron rígidas en sus comienzos, en Brasil fueron morigeradas y sin tantas restricciones. Aquí destaca, la presencia de un gobernante como Bolsonaro, de perfil negacionista frente a la gravedad de la situación. Quien se exhibe contrario a medidas de aislamiento y distanciamiento social, y promotor de actos multitudinarios donde promueve el consumo de medicamentos sin eficacia probada contra la COVID-19, en vez del uso de máscaras o la vacunación.

El tercer enfoque más relevante, es la *“economía”*. Las características de estas noticias es que se asocian en un primer momento, a la preocupación sobre la repercusión de la crisis en los sectores más vulnerables, para en una segunda instancia orientarse hacia los sectores productivos.

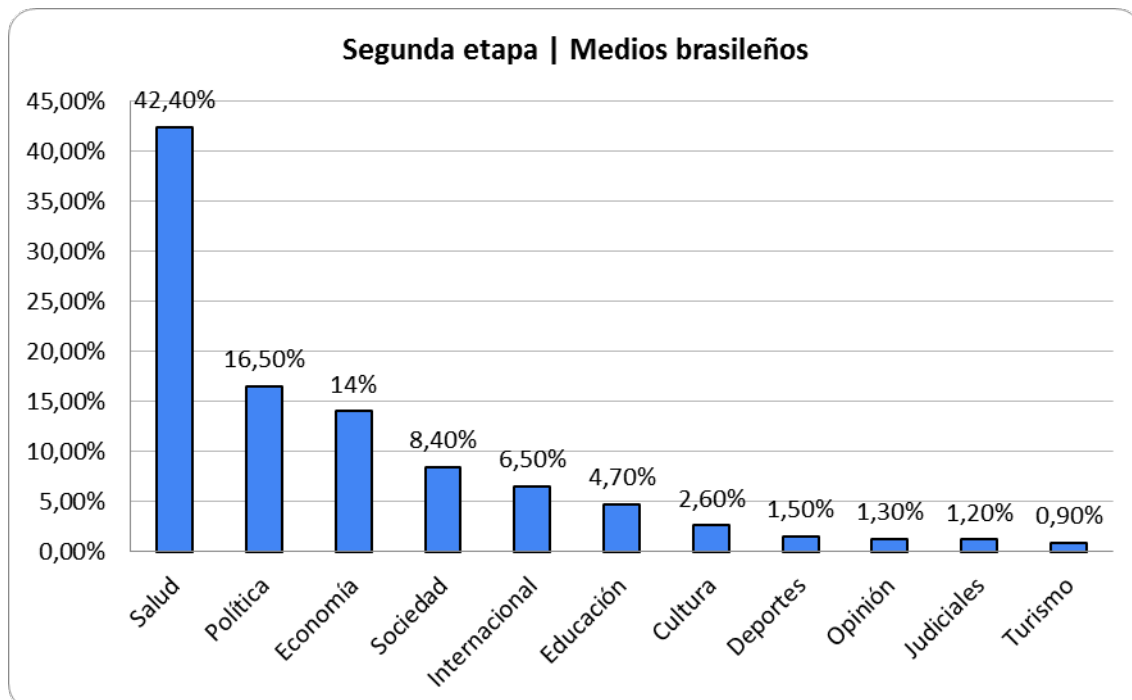
Este interés mediático sobre las consecuencias económicas de la pandemia, y los anuncios sobre ayudas, créditos y subsidios estatales generaron un volumen importante de información prescriptiva y orientativa para los sectores alcanzados por las medidas.

Gráfico 11: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios argentinos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 12: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

- **Frecuencia de temas asociados al COVID-19: tercer período.**

Los gráficos muestran para esta etapa dos tópicos principales (salud y política) y dos conexos (educación e internacionales) asociados al COVID-19.

En este período la “*centralidad*” informativa es acaparada por los preparativos para los inicios de las campañas y operativos de vacunación contra el COVID-19 en ambos países. Al mismo tiempo, en el diseño de los planes de vacunación se incluyen: la compra, el abastecimiento y la distribución de las vacunas que se vinculan directamente con medidas que adoptan los gobiernos, no exentas de discusiones y controversias que explican la relación entre los dos tópicos principales.

Además, tanto en Argentina como en Brasil los números de contagiados se disparan. A raíz de esto, el Gobierno argentino dispuso desde el lunes 21 de diciembre al domingo 31 de enero primero el "distanciamiento social" y luego el "aislamiento", genéricamente llamado cuarentena, que se alteró con endurecimientos y, sobre todo, flexibilizaciones. No obstante, establece un récord en su duración temporal, superando incluso a las primeras medidas tomadas a mediados de marzo pasado.

Las disputas por el precio de las vacunas no cesan, ante el incremento de casos en el mundo. En este sentido, el presidente de Brasil responsabiliza a los laboratorios por la falta de vacunas en el país.

Argentina comienza el 29 de diciembre con la vacunación. En forma simultánea en todas las provincias y exclusivamente para el personal de salud, que reciben las primeras 300.000 dosis de la vacuna Sputnik V.

A finales del año, irrumpe otro tema ajeno a la pandemia, que hegemoniza las agendas mediáticas en Argentina: la legalización del aborto.

Por su parte, a mediados de diciembre, un cacerolazo en Brasil por el caos sanitario golpea a Bolsonaro. Las protestas se producen en buena parte del país y se pide la renuncia del mandatario por su manejo de la pandemia, la incertidumbre frente a la vacunación y la falta de oxígeno en hospitales en Manaus.

También, dos temas se destacan porque suman controversia y dan cuenta de un tratamiento poco responsable, en el contexto de una crisis sanitaria global. Primero, la fuerte visibilidad que los medios otorgan a los sectores anti vacunas, amplificando la circulación de este tipo de discursos. Y además no todas las vacunas se valoran de la misma manera: la de origen ruso fue puesta sistemáticamente en cuestión, aun cuando

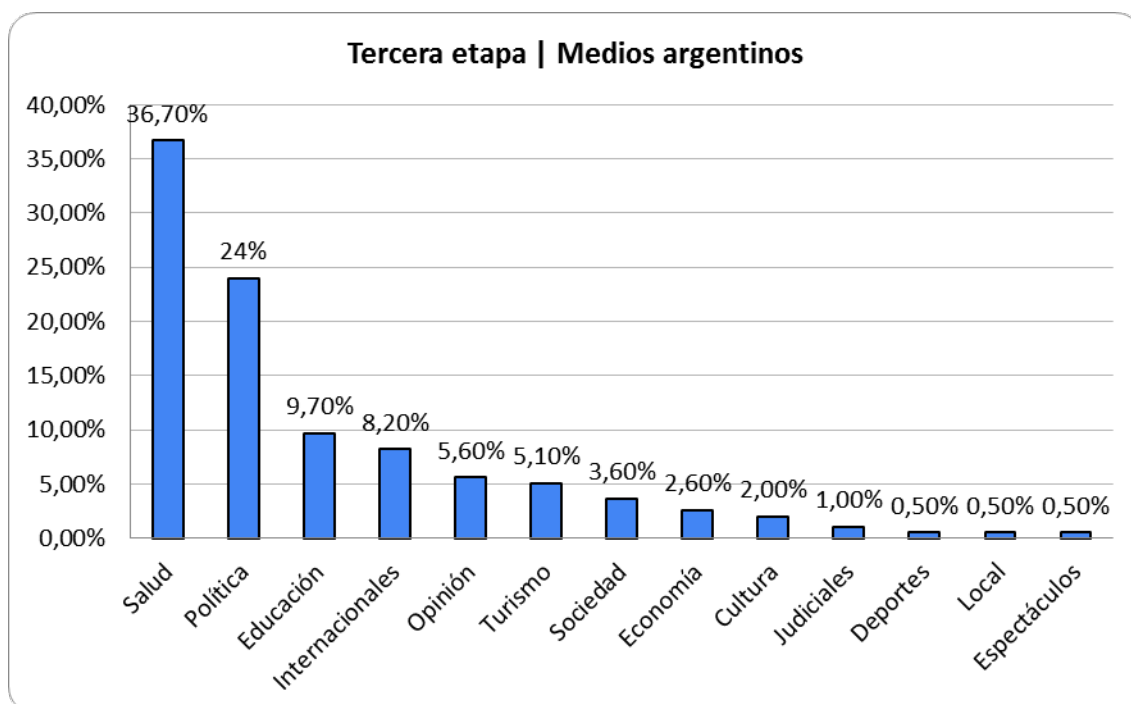
los niveles de efectividad resultaban parejos. Estos cuestionamientos surgen y se retroalimentan solo dentro de los medios.

El tópico “*educación*”, aparece relacionado con la interrupción de las clases presenciales por la pandemia, en el nivel nacional y las expectativas a que en marzo se retomen las clases presenciales.

A pesar de los aumentos de casos, el ministro de educación Trotta insiste en que desde marzo habrá clases presenciales. El titular de Educación hizo hincapié en la vacunación de docentes, que será desde febrero. Además, aseguró que los gremios no se oponen.

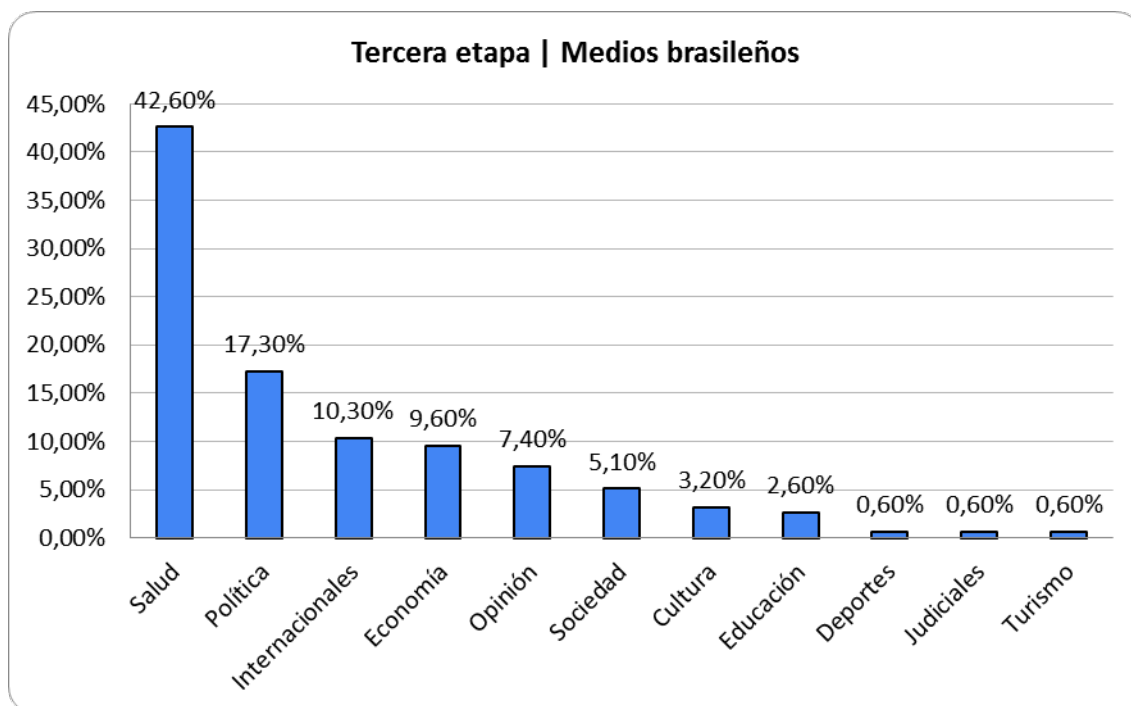
Otras noticias destacadas en las agendas fueron las “*internacionales*”, las cuales recuperan la dimensión global de la afectación sanitaria y económica: una nueva cepa de COVID-19 descontrolada en Reino Unido desata el miedo en las capitales europeas, al 25 de diciembre, la nueva cepa de coronavirus ya fue detectada en al menos ocho países europeos. Para el 1º de enero, la Organización Mundial de la Salud (OMS) notifica 13.997 muertes en las últimas 24 horas, lo que supone la mayor cifra diaria de toda la pandemia de coronavirus. Esto trae aparejado nuevas restricciones en países de Europa, Asia y Oceanía, con el objetivo de frenar el avance de la pandemia del nuevo coronavirus.

Gráfico 13: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios argentinos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 14: Frecuencia de tópicos asociados al COVID-19 en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

4.2.4. Análisis del tratamiento valorativo de las coberturas

- **Tono valorativo predominante: primer período.**

En la primera etapa, la mayoría de las noticias sobre el tema coronavirus que formaban parte de la portada de los diarios eran de valoración negativa. Desde que en enero de 2020 el coronavirus SARS-CoV-2 empezó a ocupar titulares de diarios de decenas de países, la OMS pasó a ser como una guía y referente principal para entender qué pasaba, cuán grave era este virus y cómo se podía proteger la humanidad.

Incluso, pasó a monopolizar las discusiones sobre el tema. Más aún, cuando tras varias demoras y anuncios pospuestos, finalmente declaró la pandemia. Sus lineamientos pasaron a definir protocolos de ministerios de Salud nacionales.

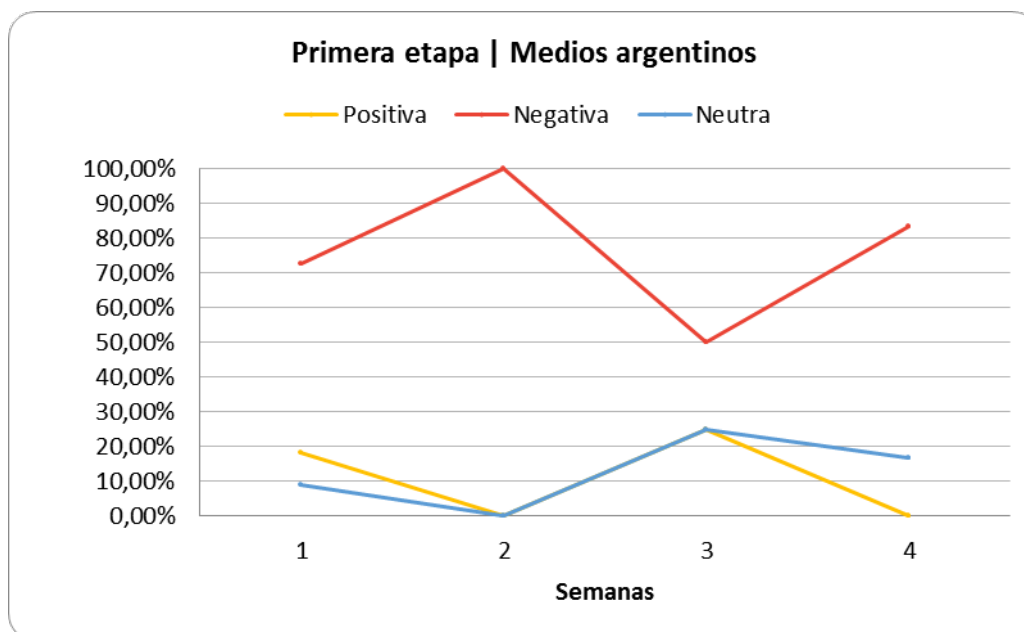
No obstante, en las siguientes semanas, creció la ansiedad de la gente por saber más de este virus para protegerse, y la OMS demoraba en reportarlo e iba revisando consejos.

Primero desestimó el uso del barbijo y luego, pasó a ser el principal insumo recomendado para protegerse. Empero, los argumentos y las sugerencias variaron, y

mucho: dudaron de la dimensión de su efectividad, graficando en porcentajes, si servía o no en interiores y exteriores, hasta finalmente recomendar su uso.

Estas idas y vueltas aumentan la visibilidad del organismo a la vez que aumentan la angustia e incertidumbre en la población respecto a la propagación del virus a nivel global.

Gráfico 15: Tono valorativo predominante en medios argentinos



Fuente: elaboración propia.

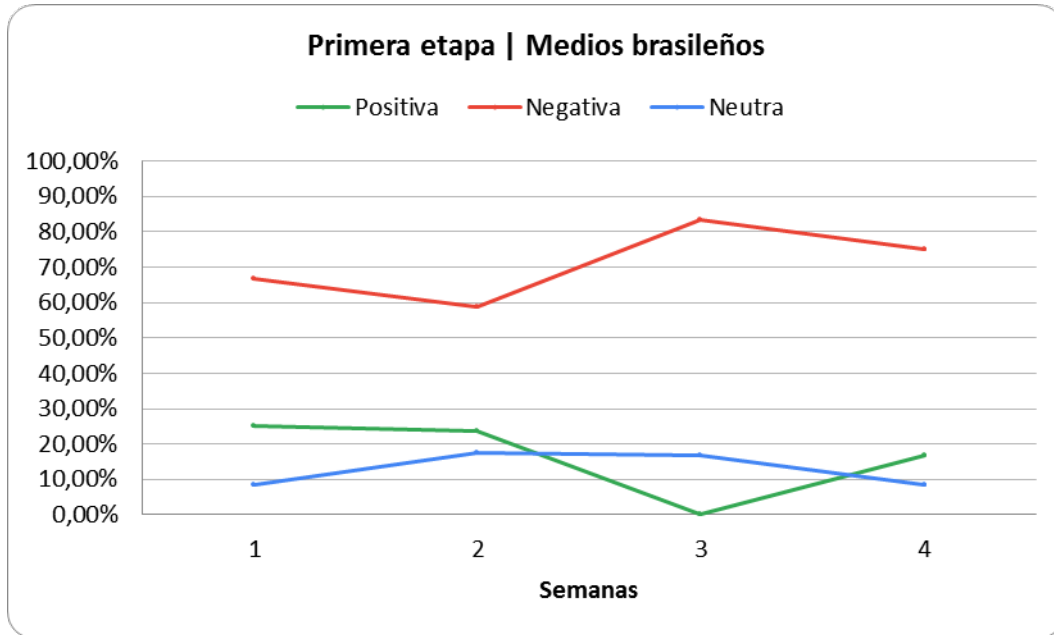
Tabla 7: Tono valorativo predominante en valores porcentuales.

	Semanas	1	2	3	4
Clarín	Positiva	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Negativa	80,00%	100,00%	100,00%	100,00%
	Neutra	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
La Nación	Positiva	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Negativa	60,00%	100,00%	50,00%	83,33%
	Neutra	20,00%	33,33%	50,00%	16,67%
	Positiva	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%

Página 12	Negativa	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%
	Neutra	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 16: Tono valorativo predominante en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

Tabla 8: Tono valorativo predominante en medios brasileños.

	Semanas	1	2	3	4
Correio Braziliense	Positiva	42,86 %	28,57 %	0,00%	33,33%
	Negativa	57,14 %	57,14 %	100,00 %	66,67%
	Neutra	0,00%	14,29 %	0,00%	0,00%
Folha de S.Paulo	Positiva	22,22 %	0,00%	0,00%	0,00%
	Negativa	66,67 %	50,00 %	50,00%	100,00 %
	Neutra	11,11 %	50,00 %	50,00%	0,00%

O globo	Positiva	12,50 %	25,00 %	0,00%	16,67%
	Negativa	75,00 %	62,50 %	100,00 %	66,67%
	Neutra	12,50 %	12,50 %	0,00%	16,67%

Fuente: elaboración propia.

- **Tono valorativo predominante: segundo período.**

Uno de los problemas más importantes en términos comunicativos que acarrea la pandemia del COVID-19 es la difusión de noticias falsas. En tal sentido, la OMS se refiere a un concepto que se da en paralelo a la pandemia por coronavirus: la *"infodemia"*. Se trata de una cantidad excesiva de información –en algunos casos correcta, en otros no– que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna cuando las necesitan.

Generalmente, los datos que se difunden en una infodemia tienden a ser falsos, lo que desvirtúa las fuentes confiables de información que buscan ofrecer insumos relevantes acerca de un tema en específico⁹⁶. La desinformación surge como el resultado de la rápida propagación de datos por los medios de comunicación de libre acceso como las redes sociales.

Más allá de los rasgos particulares de cada epidemia, las respuestas comparten algunas características comunes: la necesidad de adoptar, en contextos de considerable incertidumbre, decisiones que tienen consecuencias políticas y económicas potencialmente significativas; la escasez de recursos y la presentación de complicaciones no previstas. Así, las epidemias no sólo impactan en el estado de salud de la población, sino también en la trama social, económica y política.

Algunas medidas adoptadas por el gobierno argentino, se inscriben en una dinámica en la que el desgaste social, producto de la extensión del confinamiento y de las afectaciones sobre la vida cotidiana, constituye una condición de posibilidad para la discusión política mediatizada. Ello explica que el mayor pico de valoración negativa del Gobierno se de en la semana 6 (del 26 de junio al 1º de julio). El lunes 29 de junio entró

⁹⁶ Información obtenida del portal informativo <https://www.clarin.com/autor/gisela-daus.html> bajo el título: *«Fake news. Infodemia, la mentira como peste»* de fecha 15 de mayo de 2020. Fecha de consulta: 25 de junio de 2021.

en vigor un endurecimiento del aislamiento, especialmente en el AMBA, foco principal de la pandemia en ese momento en la Argentina. El descontento mediático sobre la medida es explícito.

A ese malestar, se le debe sumar enfrentamientos internos (Ministerio de Seguridad de la Nación y Secretaría de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires), y la falta de coordinación (operativa y de comunicación) en los niveles ministeriales y de terceras líneas dentro de la coalición gobernante.

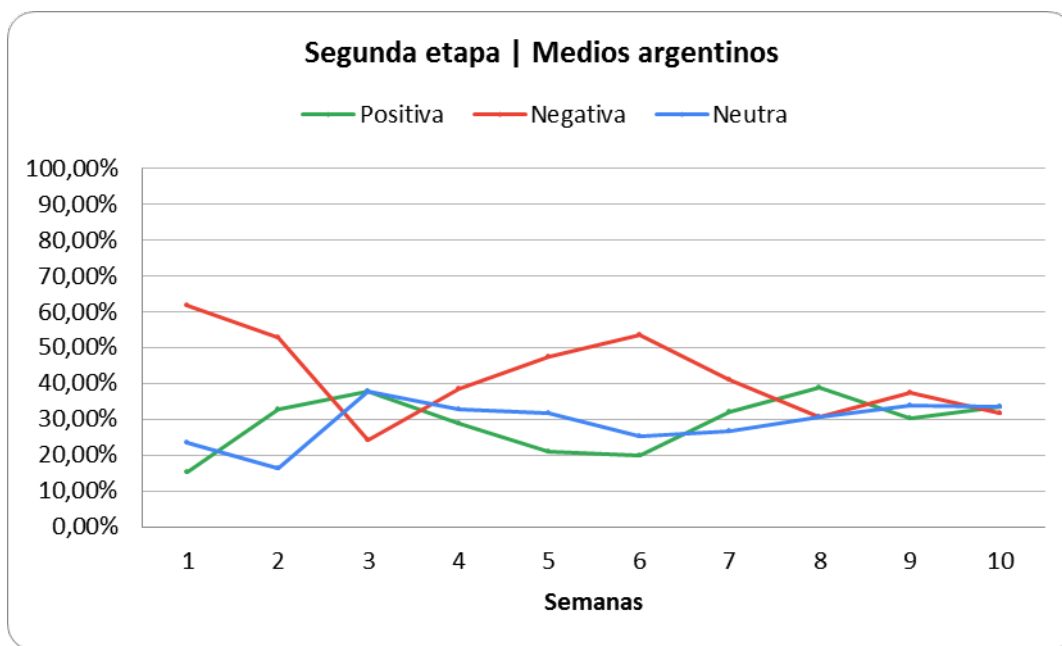
A finales de julio (décima semana), todavía se mantiene una valoración predominantemente negativa de las políticas del gobierno. Es de destacar que ese momento coincide con el pico de casos. Resumiendo, en la segunda etapa, en el caso de Argentina, la calificación es más variada, aunque con preponderancia de las negativas.

Mientras que, en el caso de Brasil, las valoraciones negativas prevalecen por encima de la media en las publicaciones de los tres medios durante todo el período. Esto se debe, a que la trayectoria de crecimiento del número total de infecciones y muertes continúa evolucionando en junio, con un millón de casos confirmados y más de 49.000 muertes a finales de ese mes.

Además, Bolsonaro amenaza con abandonar la OMS si la institución no deja atrás su “*sesgo ideológico*”, lo que significa desatender las recomendaciones de aislamiento social y de riesgos asociados al uso de la hidroxiquina como tratamiento.

En julio, estabilizada la tendencia de crecimiento de los números de casos y muertes, se confirma el diagnóstico positivo de COVID-19 del presidente Jair Bolsonaro.

Gráfico 17: Tono valorativo predominante en medios argentinos



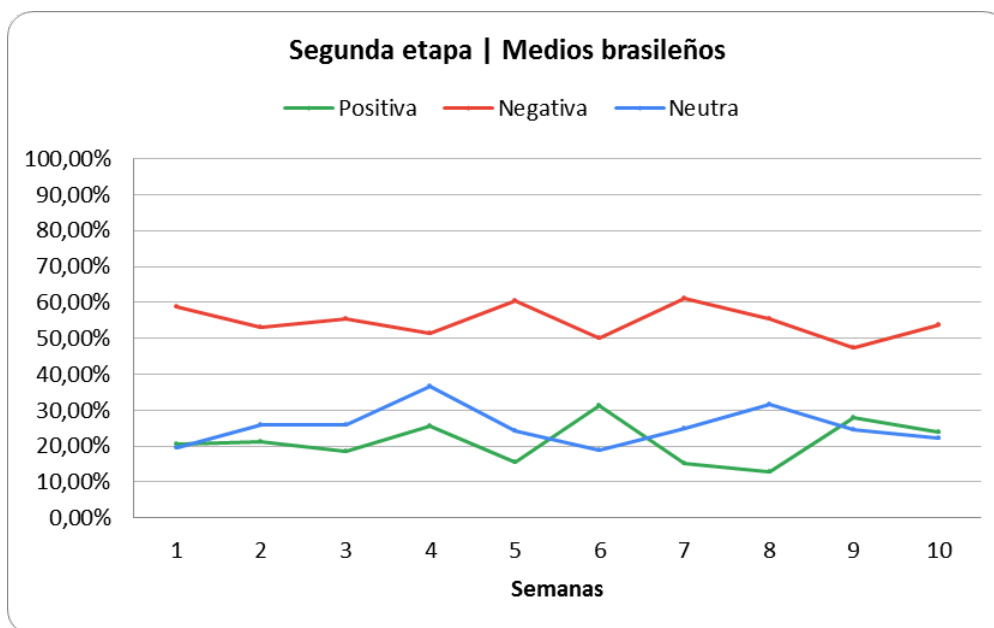
Fuente: elaboración propia.

Tabla 9: Tono valorativo predominante en medios argentinos.

	Semana s	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Clarín	Positiva	7,14 %	35,29 %	27,78 %	27,78 %	23,08 %	13,04 %	18,18 %	36,00 %	33,33 %	25,00 %
	Negativa	71,43 %	47,06 %	33,33 %	44,44 %	50,00 %	69,57 %	59,09 %	32,00 %	33,33 %	43,75 %
	Neutra	21,43 %	23,53 %	38,89 %	27,78 %	26,92 %	13,04 %	22,73 %	32,00 %	33,33 %	31,25 %
La Nación	Positiva	21,21 %	41,67 %	44,44 %	25,00 %	17,65 %	16,13 %	33,33 %	38,10 %	33,33 %	29,63 %
	Negativa	54,55 %	54,17 %	22,22 %	37,50 %	47,06 %	48,39 %	42,86 %	38,10 %	42,86 %	33,33 %
	Neutra	1,65 %	2,26 %	0,82 %	1,56 %	2,77 %	1,56 %	2,04 %	1,81 %	2,04 %	1,23 %
Página 12	Positiva	16,67 %	14,29 %	38,46 %	40,00 %	21,43 %	35,29 %	53,85 %	43,75 %	23,53 %	47,06 %
	Negativa	58,33 %	57,14 %	15,38 %	30,00 %	42,86 %	41,18 %	7,69 %	18,75 %	35,29 %	17,65 %
	Neutra	25,00 %	28,57 %	46,15 %	30,00 %	28,57 %	23,53 %	38,46 %	37,50 %	41,18 %	29,41 %

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 18: Tono valorativo predominante en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

Tabla 10: Tono valorativo predominante en medios brasileños.

	Semanas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Correio Braziliense	Positiva	26,9 2%	34,7 8%	14,2 9%	33,3 3%	21,7 4%	22,7 3%	25,0 0%	20,0 0%	36,3 6%	33,33 %
	Negativa	50,0 0%	39,1 3%	60,7 1%	45,8 3%	52,1 7%	72,7 3%	50,0 0%	73,3 3%	63,6 4%	44,44 %
	Neutra	23,0 8%	26,0 9%	25,0 0%	20,8 3%	26,0 9%	4,5 5%	25,0 0%	6,6 7%	0,0 0%	22,22 %
Folha de S. Paulo	Positiva	23,3 3%	4,0 0%	29,1 7%	28,0 0%	4,5 5%	36,8 4%	8,33 %	13,0 4%	34,7 8%	17,86 %
	Negativa	50,0 0%	80,0 0%	62,5 0%	52,0 0%	77,2 7%	42,1 1%	62,5 0%	47,8 3%	43,4 8%	57,14 %
	Neutra	23,3 3%	16,0 0%	8,3 3%	60,0 0%	18,1 8%	21,0 5%	29,1 7%	39,1 3%	21,7 4%	25,00 %
O globo	Positiva	12,9 0%	27,7 8%	13,7 9%	16,0 0%	23,0 8%	34,7 8%	12,5 0%	6,2 5%	17,3 9%	23,81 %
	Negativa	74,1 9%	33,3 3%	44,8 3%	56,0 0%	46,1 5%	34,7 8%	70,8 3%	50,0 0%	43,4 8%	57,14 %
	Neutra	400,0 0%	350,0 0%	400,0 0%	175,00 0%	80,0 0%	116,6 7%	71,4 3%	87,5 0%	100,0 0%	40,00 %

Fuente: elaboración propia.

- **Tono valorativo predominante: tercer período.**

En el tercer período, se observa un incremento -más allá de algunas variaciones- de noticias de carácter positivo debido a los anuncios que anticipan el arribo de las primeras vacunas en la región.

Las decisiones que toman los gobiernos durante esta etapa, no están exentas de instancias de “*problematización*” debido a las “*duras*” negociaciones que se llevan adelante con los laboratorios para la provisión de vacunas. También, la organización de la campaña de vacunación demanda búsqueda de acuerdos para su implementación.

El proceso de conseguir, distribuir y aplicar las vacunas contra el COVID-19 no es sencillo y tampoco depende exclusivamente de las decisiones y acciones de los gobiernos nacionales.

Tras la llegada de las primeras 300.000 dosis de la vacuna rusa Sputnik V, el Gobierno argentino se prepara para la implementación del plan de vacunación contra el COVID-19, que tendrá al Ministerio de Salud de la Nación como organismo rector.

El inicio de la vacunación será en los grandes aglomerados urbanos, donde la evidencia indica que se presenta una mayor proporción de casos confirmados, con transmisión comunitaria sostenida y las mayores tasas brutas de mortalidad.

Asimismo, la provisión inicial de las primeras vacunas contra la COVID-19 que se autoricen serán en cantidad limitada, dado que la demanda responde a las necesidades a nivel mundial. La producción se irá incrementando de forma progresiva y esto permitirá contar paulatinamente con una mayor disponibilidad del insumo.

Es por esto que Argentina, al igual que otros países del mundo, implementará una estrategia de vacunación escalonada y en etapas, en la que se irán incorporando distintos grupos de la población definidos como “población objetivo a vacunar” en forma simultánea y/o sucesiva, sujeta al suministro de vacunas y priorizando las condiciones definidas de riesgo.

A través de un documento titulado “*Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 en la República Argentina*”, la cartera conducida por Ginés González García detalla que la estrategia de vacunación busca garantizar la disponibilidad de vacunas en todo el territorio nacional, a fin de cubrir a toda la población objetivo de manera gratuita, equitativa e igualitaria.

Por último, el documento hace hincapié en la importancia de la comunicación sobre la seguridad de la vacuna contra la COVID-19, a la que atribuyen un "*papel clave*" para mantener la confianza de la población en la vacunación.

"La comunicación eficaz requerirá planificación y recursos, que deben estar definidos antes de que las vacunas COVID-19 estén disponibles"⁹⁷, reza el documento elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación, en donde se cataloga a la vacuna como un derecho y una responsabilidad.

A través de distintos recursos como piezas audiovisuales, campañas publicitarias y la generación de espacios de diálogo en distintos medios de comunicación, el Gobierno argentino desplegará una tarea comunicacional para generar transparencia sobre el proceso de vacunación.

En tanto Brasil, para mediados de diciembre, se posiciona como uno de los países más golpeados por la pandemia, con 7,1 millones de casos confirmados (tercer lugar del mundo) y más de 184.000 fallecidos (segundo lugar mundial). De allí que, la discusión sobre la aplicación de las vacunas genera polémica en la sociedad brasileña principalmente entre autoridades locales que piden la inmunización generalizada y el presidente que se opone.

La tensión política deriva en un caos: el Gobierno federal prevé empezar a vacunar entre enero y febrero, cuando calcula que la Anvisa (organismo de control federal) habrá dado el visto bueno a alguna de las vacunas candidatas. El gobernador de São Paulo, por su parte, acusa al Gobierno de perder tiempo cuando podría estar salvando vidas, y ya ha dicho que empezará a vacunar con Sinovac el 25 de enero, a pesar de que no puede hacerlo sin el registro oficial.

Por su parte, Bolsonaro, sostiene que la vacuna no puede ser obligatoria y al final el asunto acaba judicializado. El Tribunal Supremo Federal decide que la vacuna será obligatoria, pero nadie podrá ser forzado a vacunarse: un sí, pero no que genera más confusión. También da vía libre a que estados y municipios ignoren el cronograma del Gobierno central e importen vacunas por su cuenta si la agencia reguladora tarda más de 72 horas en autorizar el uso de emergencia de vacunas que ya están siendo usadas en otros países, como la de Pfizer.

⁹⁷ Información obtenida del portal informativo <https://www.pagina12.com.ar/313750-como-es-el-plan-estrategico-para-la-vacunacion-contra-la-cov> bajo el título: "¿Cómo es el Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19" de fecha 26 de diciembre de 2020. Fecha de consulta: 24 de junio de 2021.

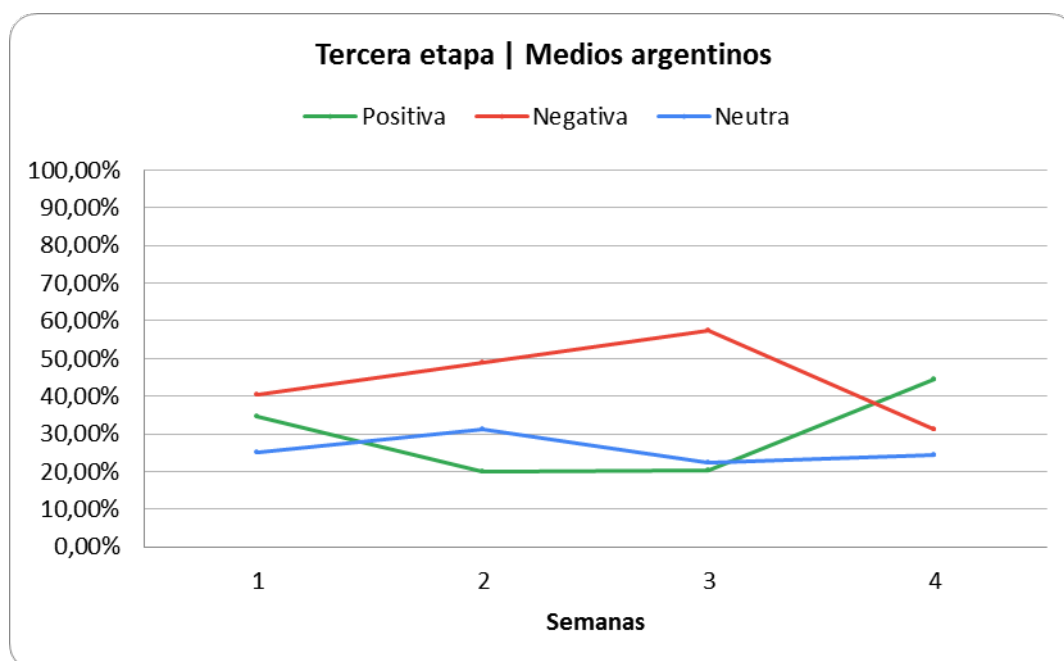
El 17 de diciembre, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) aprueba el uso de emergencia de las vacunas de AstraZeneca y Sinovac contra la COVID-19

Toda esta guerra política desemboca en un inicio atropellado de la vacunación. En medio del caos, empieza otra carrera loca, la de las autoridades locales queriendo aparecer al lado del primer inmunizado. Río de Janeiro anuncia que la primera vacuna se pondrá a los pies de la estatua del Cristo Redentor cuando ni siquiera se sabe si el avión con las dosis llegará a tiempo para la foto.

Por su parte, los científicos brasileños, apoyados por importantes figuras públicas como artistas e influencers, inician su propia campaña de comunicación para luchar contra la lluvia de desinformación que el presidente Jair Bolsonaro y su círculo más cercano han creado frente a las vacunas y crean un “movimiento” a favor del plan de vacunación.

Para lograr ese fin la campaña, llamada “Día V”, los científicos ya tienen el apoyo de artistas e influenciadores como Felipe Neto, Laerte, Paola Carosella, Leci Brandão, Marieta Severo y Lulu Santos, entre otros.

Gráfico 19: Tono valorativo predominante en medios argentinos



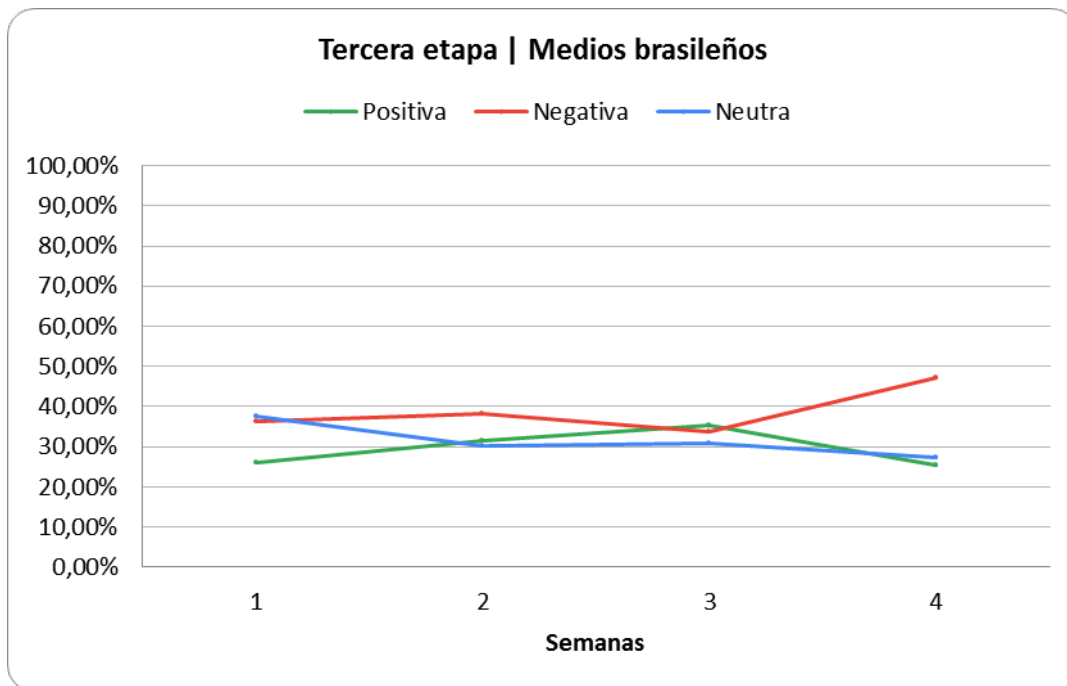
Fuente: elaboración propia.

Tabla 11: Tono valorativo predominante en medios argentinos.

	Semanas	1	2	3	4
Clarín	Positiva	20,00%	13,33%	5,00%	43,75%
	Negativa	65,00%	60,00%	70,00%	37,50%
	Neutra	15,00%	26,67%	25,00%	18,75%
La Nación	Positiva	39,13%	13,33%	22,73%	41,18%
	Negativa	26,09%	60,00%	63,64%	35,29%
	Neutra	34,78%	26,67%	13,64%	23,53%
Página 12	Positiva	55,56%	33,33%	41,67%	50,00%
	Negativa	22,22%	26,67%	25,00%	16,67%
	Neutra	22,22%	40,00%	33,33%	33,33%

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 20: Tono valorativo predominante en medios argentinos



Fuente: elaboración propia.

Tabla 12: Tono valorativo predominante en medios brasileños.

	Semanas	1	2	3	4
Correio Braziliense	Positiva	45,00 %	44,44 %	43,75 %	46,67 %
	Negativa	2,25%	2,47%	2,73%	3,11%
	Neutra	40,00 %	33,33 %	18,75 %	20,00 %
Folha de S.Paulo	Positiva	22,58 %	29,03 %	29,63 %	18,52 %
	Negativa	0,73%	0,94%	1,10%	0,69%
	Neutra	35,48 %	22,58 %	40,74 %	22,22 %
O globo	Positiva	15,38 %	25,93 %	36,00 %	22,45 %
	Negativa	46,15 %	37,04 %	36,00 %	44,90 %
	Neutra	38,46 %	37,04 %	28,00 %	32,65 %

Fuente: elaboración propia.

4.2.5. Análisis de tipos y frecuencia de fuentes utilizadas en los tres períodos analizados

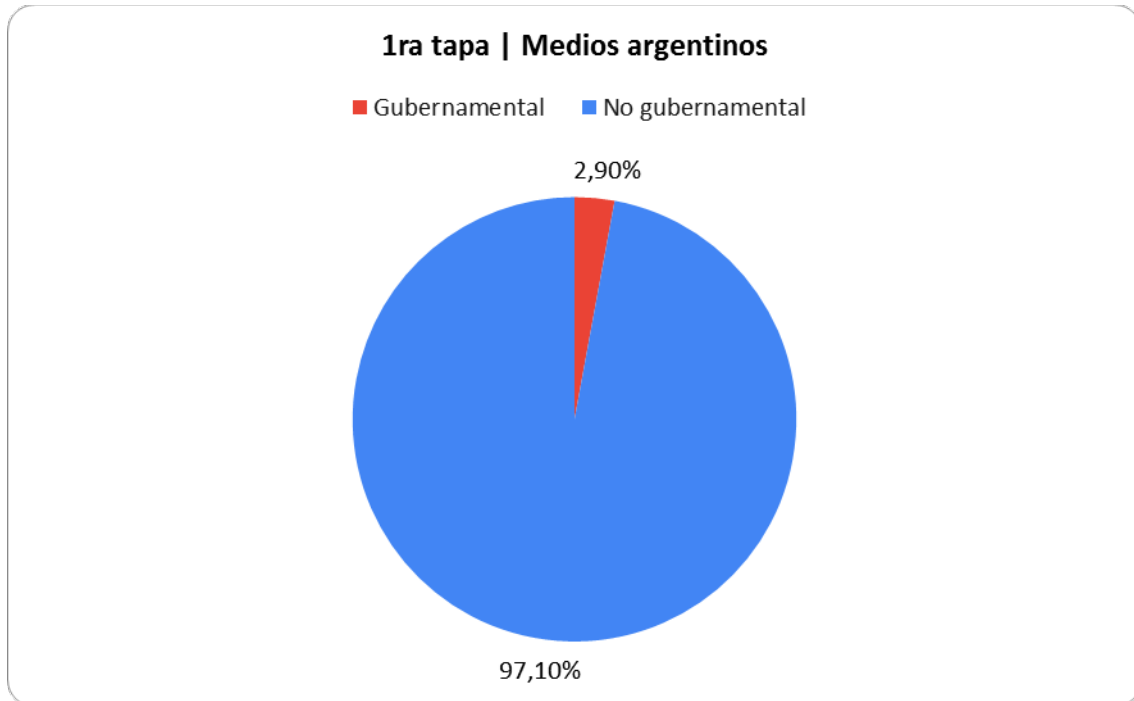
Las fuentes de información destacan los hechos y las circunstancias que prevalecen. En este sentido, para interés del estudio se verifican las fuentes oficiales y no oficiales.

En la primera etapa, los medios argentinos muestran una mínima incidencia de fuentes gubernamentales. Para el caso de los medios brasileños, la incidencia de las fuentes gubernamentales es mayor.

Esto obedece, a que como todavía no había casos en la región y recién para el mes de marzo se empieza a tomar una mayor dimensión de la pandemia, los medios argentinos reproducen las noticias de agencias y cadenas noticiosas internacionales. De allí, el bajo porcentaje de las fuentes gubernamentales. Si bien, la situación es similar en los medios brasileños, encontramos una mayor incidencia de las fuentes gubernamentales debido

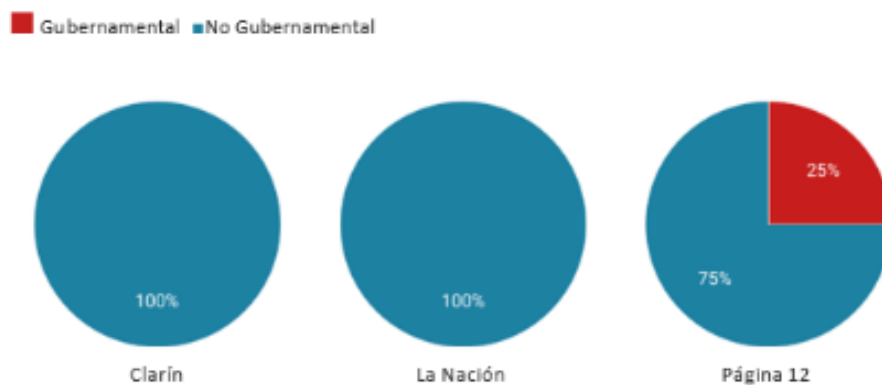
a la difusión que el gobierno realiza sobre la repatriación de un grupo de habitantes brasileños que se encuentran en Wuhan al momento del inicio y propagación del brote del COVID-19.

Gráfico 21: Tipos de fuentes en medios argentinos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 22: Tipos de fuentes según cada medio argentino

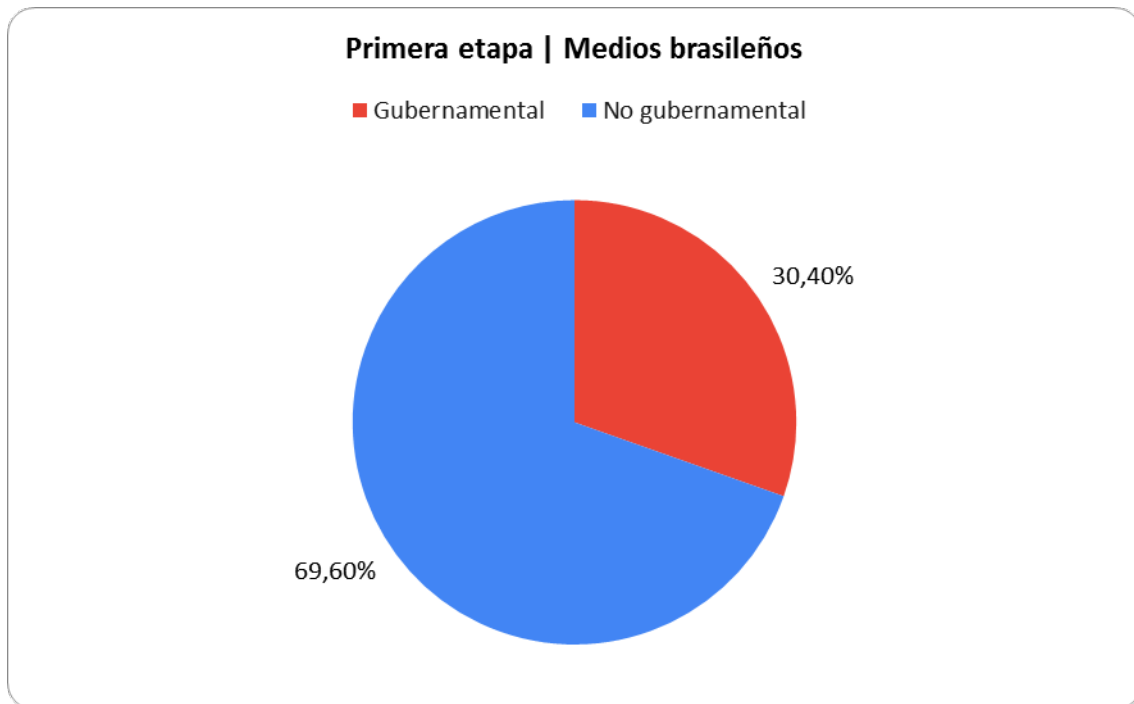


Primera etapa | Medios argentinos

Fuente: Elaboración propia • Creado con Datawrapper

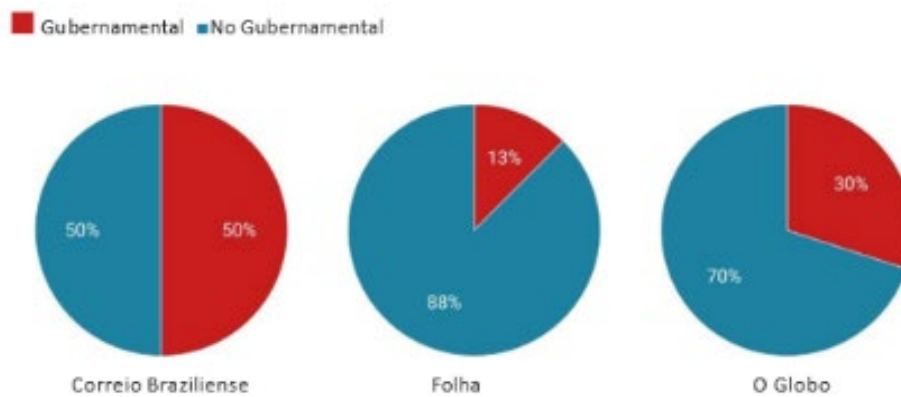
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 23: Tipos de fuentes en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 24: Tipos de fuentes según cada medio brasileño



Primera etapa | Medios brasileños

Fuente: Elaboración propia • Creado con Datawrapper

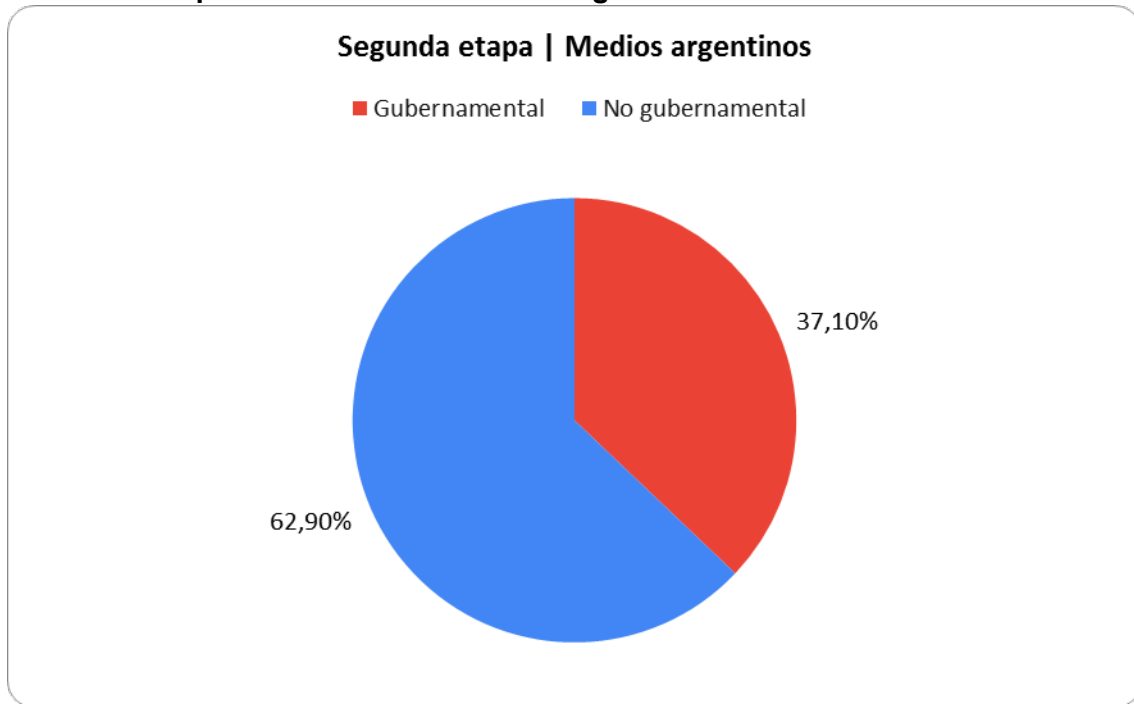
Fuente: elaboración propia.

En la segunda etapa, los gráficos muestran una mayor incidencia de las fuentes oficiales en los medios en ambos países.

En el caso de Argentina, se debe a la difusión por parte de los entes gubernamentales de las medidas a adoptar para contener el avance del coronavirus.

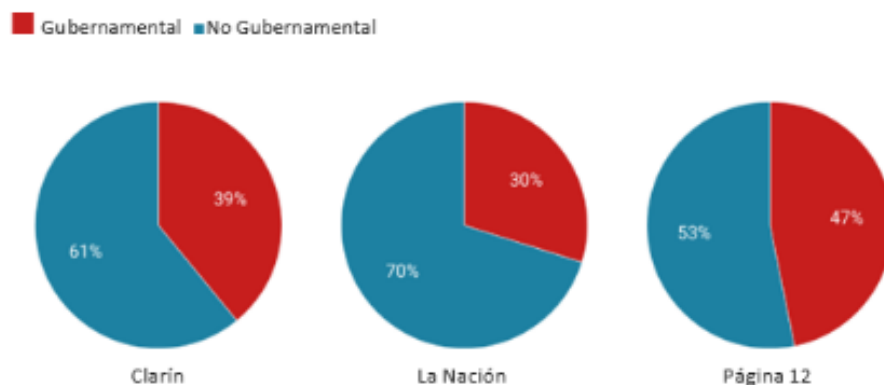
Por otra parte, en Brasil, se instala un conflicto de narrativas que influye en el debate público debido fundamentalmente a las posiciones que adopta su presidente Jair Bolsonaro, que se desenvuelven entre amenazas hacia la OMS, controversias con representantes de los estados y municipio, hasta su confirmación de diagnóstico positivo de COVID-19.

Gráfico 25: Tipos de fuentes en medios argentinos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 26: Tipos de fuentes según cada medio argentino

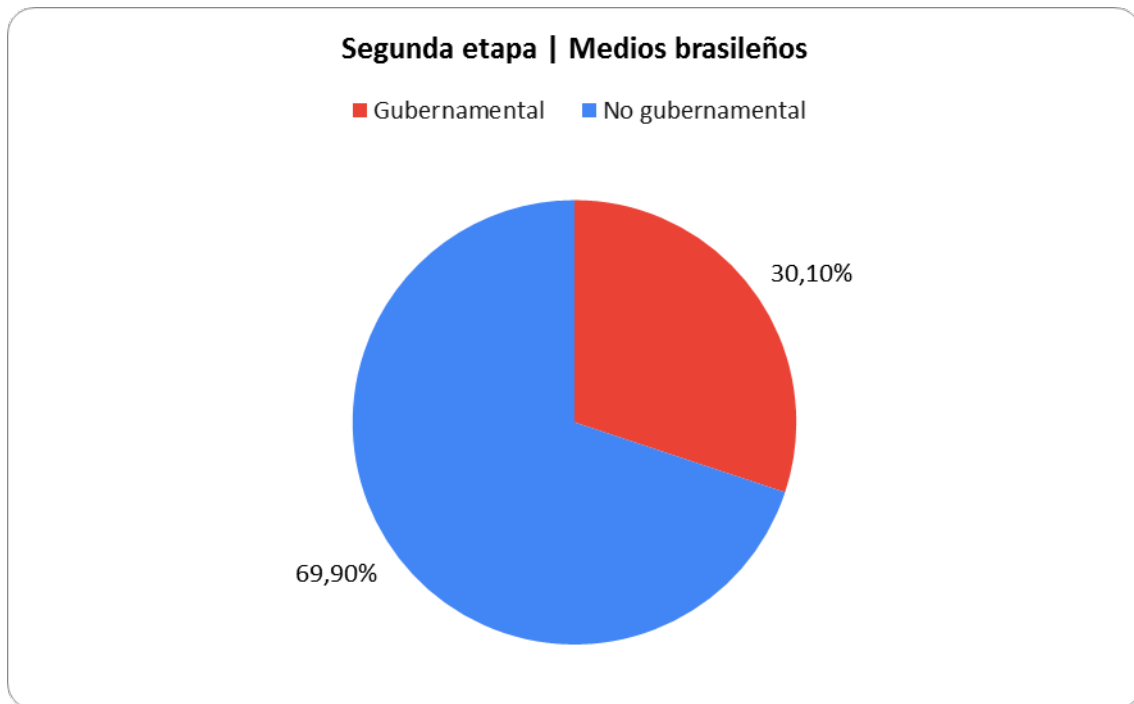


Segunda etapa | Medios argentinos

Fuente: Elaboración propia • Creado con Datawrapper

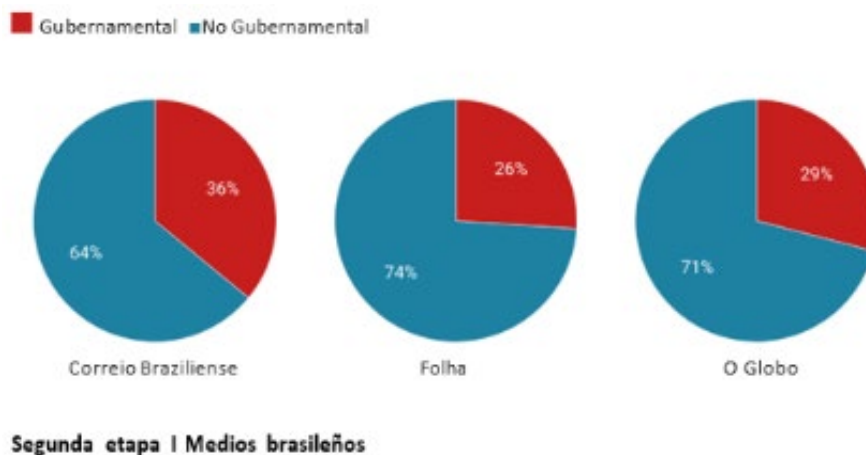
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 27: Tipos de fuentes en medios brasileños



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 28: Tipos de fuentes según cada medio argentino, segunda etapa



Fuente: Elaboración propia • Creado con Datawrapper

Fuente: elaboración propia.

En la tercera etapa, las fuentes gubernamentales mantienen una importante incidencia en la construcción de la agenda pública en ambos países, a partir de la producción de noticias sobre el estado de negociación en relación a los acuerdos con laboratorios para adquirir vacunas y a las instancias de diagramación de los planes de vacunación.

Gráfico 29: Tipos de fuentes en medios argentinos, tercera etapa



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 30: Tipos de fuentes según cada medio argentino

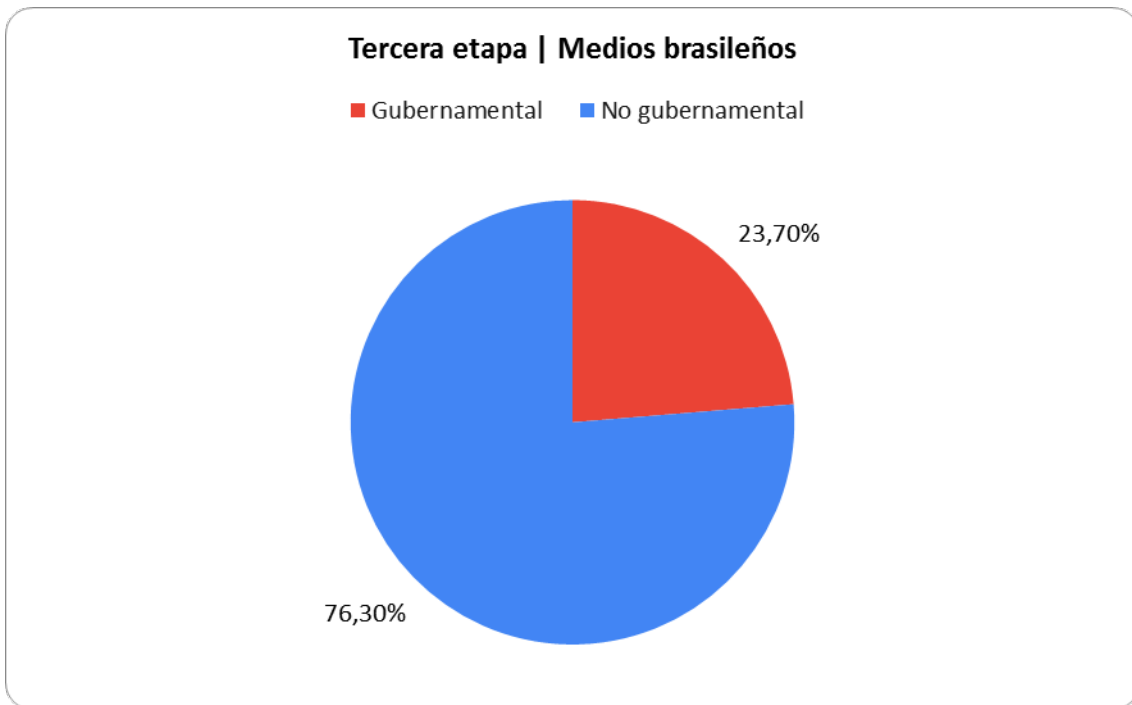


Tercera etapa | Medios argentinos

Fuente: Elaboración propia • Creado con Datawrapper

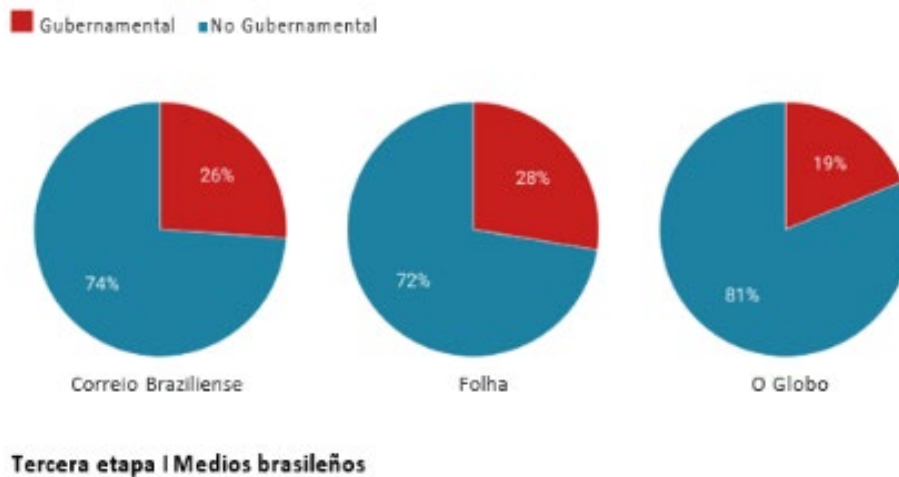
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 31: Tipos de fuentes en medios brasileños, tercera etapa



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 32: Tipos de fuentes según cada medio brasileño, tercera etapa



Fuente: Elaboración propia • Creado con Datawrapper

Fuente: elaboración propia.

4.3. Frecuencia cobertura de desastres naturales vinculados al cambio climático

En las 789 tapas que conforman el corpus se publicaron un total de 8.294 noticias, de las cuales 1.878 (22,6%) fueron relacionadas con el coronavirus y sólo 41 (0,4%) al cambio climático.

Esto demuestra, que la irrupción de la pandemia del COVID-19 desplaza de las agendas mediáticas cualquier otro tema que, hasta su aparición contaba con una importante visibilidad.

Tabla 13: Cobertura de los desastres vinculados al cambio climático en la portada de diarios argentinos y brasileños.

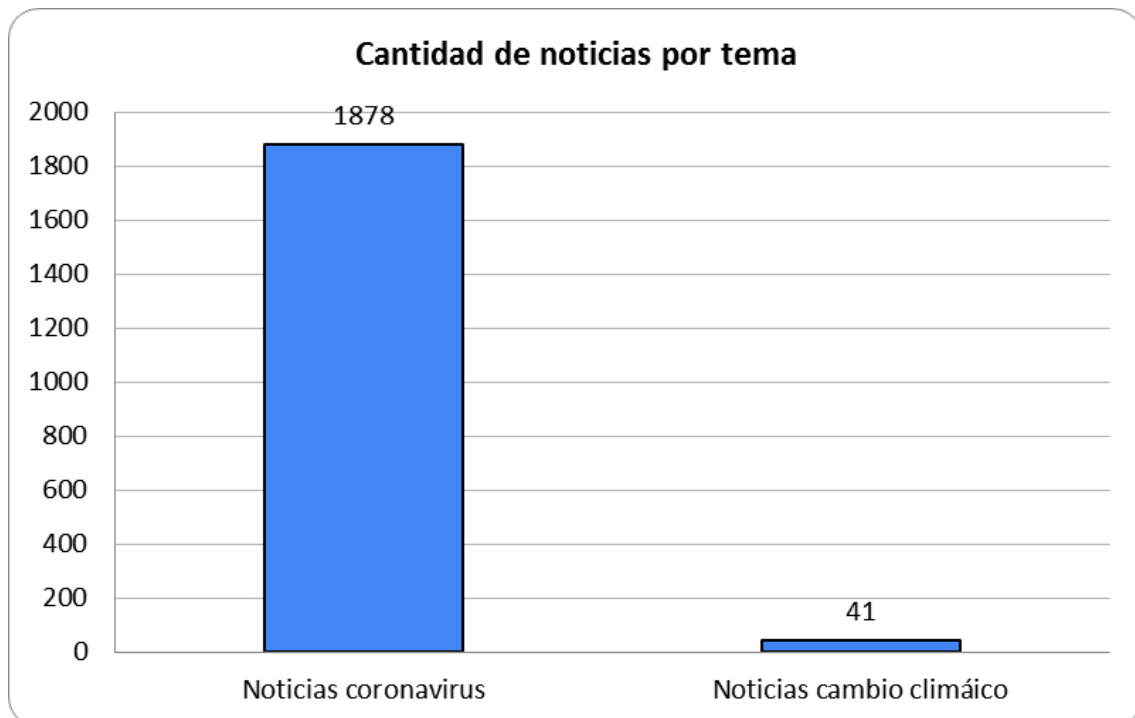
	Medio	Fecha	Titular
1° etapa medios argentinos	Clarín	07/02/2020	El calor se sintió hasta en la Antártida: hizo 18,3°
	La Nación	07/02/2020	La ola de calor llegó hasta la Antártida
	La Nación	14/02/2020	Nueva temperatura máxima: 20°C en la isla Seymour
	La Nación	15/02/2020	Vivir con menos agua. Otro efecto del cambio climático
1° etapa medios brasileños	Correio Braziliense	30/01/2020	53 mil estao desabrigados em Minas (53.000 personas sin hogar en Minas)
	Correio Braziliense	31/01/2020	R\$ 1 bilhão para reerguer o Sudeste (R\$ 1 mil millones para reconstruir el Sudeste)
	Correio Braziliense	11/02/2020	Dilúvio deixa Sao Paulo debaixo d'água (Inundación deja a Sao Paulo bajo el agua)
	Folha de S.Paulo	30/01/2020	Chuvas são maior desastre da história de BH, diz prefeito (Lluvias son el mayor desastre en la historia de BH, dice alcalde)
	Folha de S.Paulo	31/01/2020	Áreas afetadas por chuvas vao ter R\$ 892 mi, diz Bolsonaro (Áreas afectadas por lluvias tendrán R\$ 892 millones, dice Bolsonaro)
	Folha de S.Paulo	11/02/2020	Tempestade inunda e trava São Paulo (Tormenta inunda y derrumba São Paulo)
	Folha de S.Paulo	11/02/2020	Centro rico de SP ficou ilhado e vazio em dia de desastre (Rico centro de SP quedó aislado y vacío en un día de desastre)
	Folha de S.Paulo	11/02/2020	Cidades precisam mudar estratégia para lidar com águas (Las ciudades deben cambiar de estrategia para lidiar con el agua)
	Folha de S.Paulo	12/02/2020	Número de mortos pela chuva no estado chega a 5 (Número de muertos por lluvia en el estado llega a 5)
	Folha de S.Paulo	17/02/2020	Ilhabela pode perder royalties do petróleo por questao ambiental (Ilhabela podría perder regalías petroleras por problemas ambientales)

	Folha de S.Paulo	22/02/2020	Temporal causa estragos no litoral norte de São Paulo (Tormenta causa estragos en la costa norte de São Paulo)
	O globo	30/01/2020	BH conta o prejuízo após chuva recorde na cidade (BH contabiliza los daños tras lluvia récord en la ciudad)
	O globo	11/02/2020	Mudança climática. Sao Paulo para com chuva forte, "novo normal" no país (Cambio climático. Sao Paulo se detiene con fuertes lluvias, "nueva normalidad" en el país)
	O globo	14/02/2020	Antártica registra 20 graus de temperatura pela primera vez (La Antártida registró 20 grados de temperatura por primera vez)
2° etapa medios argentinos	Clarín	02/06/2020	El Riachuelo se ve más limpio pero será sólo por un tiempo
	Clarín	24/07/2020	La Patagonia vive su invierno más duro en 20 años
	Clarín	26/07/2020	En Bariloche sigue nevando y bloquean la Ruta 40
	La Nación	25/05/2020	Paraná. Una bajante histórica cambió el paisaje y complicó la vida de quienes viven del río
	La Nación	21/07/2020	"Artivismo": Directores de museos y artistas buscan acciones concretas para incidir en el medio ambiente
2° etapa medios brasileños	Folha de S.Paulo	02/07/2020	Imagem ambiental no exterior motiva pacote do governo (Imagen ambiental en el exterior motiva paquete de gobierno)
	Folha de S.Paulo	02/07/2020	Amazônia registra em junho recorde de queimadas (Amazonas registra en junio récord de incendios)
	Folha de S.Paulo	12/07/2020	Empresas sofrem com acao antiambiental de Bolsonaro (Las empresas sufren por la acción antiambiental de Bolsonaro)
	Folha de S.Paulo	17/07/2020	Governo proíbe queimadas na Amazonia e no Pantanal (Gobierno prohíbe incendios en Amazonía y Pantanal)
	O globo	10/07/2020	Investidores cobram ação ambiental (Los inversores exigen acción medioambiental)
	O globo	12/07/2020	Empresas já sao afetadas por política ambiental (Las empresas ya se ven afectadas por la política medioambiental)
	O globo	23/07/2020	Queimadas crescem 189% no Pantanal (Incendios crecen 189% en el Pantanal)
	O globo	31/07/2020	Queimadas no Pantanal tem o pior julho (Incendios en el Pantanal tienen el peor julio)
3° etapa medios argentinos	Clarín	10/1/2021	Hace 50 años que no nevaba así en Madrid
	Clarín	19/1/2021	Un terremoto de 6.4 se sintió fuerte en gran parte del país
	La Nación	10/1/2021	España, bajo un histórico temporal. Colapso en Madrid por la nevada
	La Nación	20/1/2021	El temblor tendrá réplicas durante varios meses
	Correio Braziliense	5/1/2021	Parceria pelo meio ambiente (Alianza por el medio ambiente)

3° etapa medios brasileños	Folha de S.Paulo	29/12/2020	Em 2 anos, governo esvazia órgãos de defesa ambiental (En 2 años, el gobierno vacía las agencias de defensa ambiental)
	Folha de S.Paulo	5/1/2021	Cerca de 40% do Pantanal queimou no ano passado (Cerca del 40% del Pantanal se quemó el año pasado)
	O globo	3/1/2021	Cenário de impunidade no Pantanal (Escenario de impunidad en el Pantanal)
	O globo	11/1/2021	Após 10 anos risco andina ronda a serra (Después de 10 años el riesgo andino ronda las montañas)
	O globo	21/1/2021	Meio ambiente pauta relação com Brasil (Medio ambiente orienta relación con Brasil)

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 33: Frecuencia de cobertura de desastres en portadas de ambos países



Fuente: elaboración propia.

4.4. Análisis de las metáforas utilizadas

En este último apartado nos centramos en analizar las metáforas circulantes en los titulares de portada que aludieron al fenómeno de la pandemia del Covid-19 y el cambio climático en los seis diarios seleccionados de Argentina y Brasil, durante el año calendario que va desde el 01 de enero de 2020 al 01 de enero de 2021.

Como señalamos en distintos pasajes de esta tesis una selección de titulares relevados de los principales diarios analizados, a modo de ejemplos paradigmáticos, nos permiten observar las metáforas circulantes, entendidas como mediaciones simbólicas en contextos de emergencia y crisis que, de manera implícita o explícita, forman parte de la comunicación de riesgo, así como de las narrativas vinculadas a la gestión del mismo.

Antes de adentrarnos en este análisis, cabe mencionar que trabajamos con un corpus de 209 titulares que aluden de forma explícita a la pandemia COVID-19 o a fenómenos vinculados con el cambio climático. Del total de titulares, 125 corresponden a los tres diarios argentinos y 84 a los diarios brasileños distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 14: total de titulares registrados en la muestra

Periódico	ARGENTINA	BRASIL
Clarín	33	
La Nación	63	
Página 12	29	
Correio Braziliense		34
Folha		28
O Globo		22
Total	125	84

Fuente: elaboración propia.

La presencia cuantitativa de titulares relevados por diario y por país expresa un primer dato de análisis destacable que permite apreciar la relevancia otorgada los fenómenos analizados, siendo el diario La Nación de Argentina el que más titulares de portada ofreció sobre la pandemia COVID-19, y el diario O´Globo de Brasil, el que menos menciones presentó sobre el tema en sus portadas.

Del total de titulares relevados hemos seleccionado los enunciados más significativos con el fin de observar la construcción narrativa y metafórica del fenómeno.

Asimismo, se observa que del total de titulares analizados, un reducido número hace mención al fenómeno del cambio climático y sus efectos catastróficos en la región, evidenciando la escasa o casi nula presencia de esta temática en las portadas de los diarios analizados durante el período. Al respecto, se puede considerar que la irrupción del COVID-19 y sus implicancias de riesgo en todos los ámbitos sociales fue reflejada en las portadas de forma omnipresente. Esto también explica, en parte, la relegación de cualquier otro fenómeno crítico que implique riesgos concretos para la vida humana y el desarrollo social.

No obstante, en el conjunto de la muestra se contabilizan tres titulares que aluden a los efectos del cambio climático, todos ellos publicados por el diario La Nación de Argentina en los días previos a la irrupción definitiva del Covid-19 y la consecuente declaración de emergencia nacional por su causa, tal como vemos a continuación:

Tabla 15: referencias al cambio climático

Periódico	Fecha	Titular de portada
La Nación	09/02/2020	El costo del desastre. Cómo impactan en el planeta los colapsos ambientales.
La Nación	13/02/2020	Córdoba, el aumento de la humedad dejó atrás la sequía provocada por el cambio climático.
La Nación	15/02/2020	Vivir con menos agua. Otro efecto del cambio climático.

Fuente: elaboración propia.

Durante el periodo analizado, ninguna portada de los diarios brasileños seleccionados alude a las problemáticas derivadas del cambio climático, a pesar de que en dicho país se produjeron grandes inundaciones, incendios y desforestaciones forestales, sequías y emisiones de gases de efecto invernadero que afectaron distintos estados y sus principales centros urbanos durante el mismo período analizado.

Por otro lado, si bien los diarios argentinos lo mencionan en sólo tres titulares, en la tabla 2 podemos observar que el primer titular utiliza la metáfora del “colapso”, en tanto construcción imaginaria, para señalar los costos del desastre a nivel planetario, mientras que los otros dos titulares presentan los riesgos provocados apelando a la función paradigmática en un modo descriptivo, refiriéndose a la problemática de las sequías en el país.

al adentrarnos en el análisis de los titulares que hacen referencia a la pandemia covid-19, la función narrativa acentúa la del riesgo global con significantes catastróficos tal como vemos en los siguientes ejemplos.

Tabla 16: referencias a la pandemia COVID-19

Periódico	Fecha	Titular de portada
Clarín	26/02/2020	Tiemblan los juegos de Tokio y una alerta en Brasil ante la suspensión por el coronavirus de competiciones deportivas en Asia e Italia; y en Brasil confirman el primer caso.
Clarín	05/06/2020	Se desploman la construcción y el resto de la industria debido al impacto económico por el coronavirus.
La Nación	31/01/2020	Declaran la emergencia global por el coronavirus y ya hay casos en 18 países. Lo dispuso la OMS con el fin de contener la propagación: se registran 212 muertos en China y preocupa que la enfermedad llegue a zonas con sistema de salud frágiles ante el avance del coronavirus.
La Nación	04/02/2020	Por el virus, se desplomaron los mercados en China por la baja de las acciones.
La Nación	10/02/2020	Más mortal que el SARS.

Fuente: elaboración propia.

Con estos ejemplos se pueden apreciar algunas diferencias en la función paradigmática, asociada con los argumentos y la función narrativa que comprende los relatos circulantes sobre el riesgo. Podemos observar que la narrativa periodística sobre desastres no solo aporta información relevante y necesaria para comprender el estado de situación en contextos de emergencia, sino que también engendra metanarrativas o significaciones más profundas que prefiguran vulnerabilidades y nos dicen cómo debemos relacionarnos con nuestros entornos.

A partir del trabajo de selección de metáforas periodísticas, junto con la sistematización de las reflexiones y debates teóricos recorridos en esta comunicación, hemos podido evidenciar la relevancia global de contar con mediaciones que den sentido a lo que sucede en el mundo a través de esquemas narrativos.

4.5. Resultados del análisis de las portadas y conclusiones parciales

En este capítulo se han presentado las modalidades de representación periodística que los desastres -naturales, ambientales y para la salud humana- adquieren en los

principales medios de prensa gráfica de ambos países, tras analizar las representaciones de los fenómenos estudiados en Argentina y Brasil en tres momentos diferentes.

A su vez, hemos recuperado los principales aportes teóricos y contextuales que nos permiten situar la construcción de la agenda periodística en torno a los fenómenos sociales analizados a través de los resultados del análisis de las estrategias comunicativas desplegadas por organismos gubernamentales de Argentina y Brasil, para hacer frente a desastres naturales y la crisis sanitaria producida por la pandemia de COVID-19. Este trabajo exploratorio, con bases en la teoría de la agenda setting, sistematizó un corpus constituido por 780 portadas recuperadas día por día de las versiones impresas de los diarios de mayor tirada: Clarín, La Nación y Página 12 de Argentina, y O Globo, Correio Braziliense e Folha, de Brasil.

El análisis realizado nos permite recapitular los primeros resultados, para ello comenzamos con el gráfico 33, que refleja el desequilibrio informativo en la representación de ambos fenómenos sociales. Si bien, la irrupción de la pandemia del COVID-19 desplaza de las agendas mediáticas el tema del cambio climático, este último sigue generando narrativas, aunque indirecta y escasamente.

Al cierre de este capítulo, se publica un segundo informe de la ONU, centrado en los impactos del “calentamiento”, confeccionado por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC) cuyo valor predictivo es contundente:

“La evidencia científica acumulada es inequívoca: el cambio climático es una amenaza para el bienestar humano y la salud planetaria”.⁹⁸

Hoy, a flor de piel, en pleno invierno austral se están registrando temperaturas superiores a los 30 grados durante julio-agosto de 2023⁹⁹. Por otra parte, según las variables consideradas en nuestra indagación, podemos establecer las siguientes consideraciones generales:

Respecto a la frecuencia de cobertura del COVID-19, se pone en evidencia qué durante el primer período, las noticias relacionadas al coronavirus representaban menos del 10% del total de las informaciones publicadas en una semana, debido a que esta

⁹⁸ El informe completo puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

⁹⁹ Información obtenida del portal informativo <https://www.bbc.com/mundo/articles/c6pr92qn01zo> bajo el título: "La Tierra está en un territorio inexplorado": qué significan los récords climáticos que se están batiendo en el planeta de fecha 22 de julio de 2023. Fecha de consulta: 25 de julio de 2023.

problemática se observa aún lejana y dudosa en cuanto a su propagación e impacto en Sudamérica.

Durante el segundo período la frecuencia informativa media para los diarios argentinos fue de 31,93% y para los diarios brasileros fue de 25,77% lo que testimonian un incremento del nivel de presencia del Covid-19 que expresa que más de tres de cada diez noticias de portadas se abocaron al tema durante toda la etapa.

Un rasgo que destaca de la cobertura mediática de la Covid-19 en ambos países, es que los picos de frecuencia estuvieron más asociados a las decisiones políticas adoptadas y las polémicas desatadas por la implementación de esas medidas, que a la evolución de la curva de contagios o a las consecuencias esperables de sus impactos económicos y sociales.

La llegada de las vacunas y los comienzos de las campañas de inoculación en ambos países caracterizan al tercer período. No obstante, las tensiones y polémicas se mantienen debido a las luchas políticas internas, las negociaciones con los laboratorios y los movimientos anti vacunas.

Asimismo, respecto a la frecuencia de los temas asociados al COVID-19, en el primer período analizado, la tendencia se enfocó principalmente a temas que provenían de agencias internacionales, reflejando datos aportados por organismos internacionales vinculados a la problemática.

Mientras que, en el segundo período, los temas más asociados están vinculados al impacto regional y local de la pandemia, enfocando temáticas como salud (relación directa por tratarse de una emergencia sanitaria), política (que reflejan las medidas que ambos gobiernos implementan) y economía (asociadas a la repercusión de la crisis sobre los sectores más vulnerables y hacia los sectores productivos).

En este punto, cabe destacar, que las estrategias de mitigación del impacto de la pandemia ensayadas entre ambos países son disímiles, tal como lo describimos en el capítulo anterior, especialmente por la figura 'negacionista' de Bolsonaro.

Durante la tercera etapa, se destaca nuevamente que prevalecen las asociaciones a cuestiones vinculadas con salud y política debido a que el interés informativo recae sobre los preparativos de las campañas de vacunación y las tensiones que su implementación demanda.

Otros dos temas que se destacan en las portadas de los diarios en el contexto de la crisis sanitaria: la fuerte visibilidad que los medios otorgan a los movimientos antivacunas, y la valoración controvertida que los medios acreditan sobre la vacuna de origen ruso, cuya efectividad es puesta en duda.

A finales del año 2020, sólo en la Argentina, irrumpe otro tema por fuera de la pandemia que hegemoniza las agendas mediáticas y también está vinculado a la salud: la legalización del aborto.

Con respecto al tono valorativo predominante en las portadas, se destaca que, en la primera etapa, predominan las noticias de valoración negativa tanto por la gravedad de la situación, como por la falta de certezas ante la propagación del virus.

Durante el segundo período, emerge un nuevo concepto que invade las portadas de los diarios: la “infodemia” producto del exceso de información que se produce -a veces correcta y otras veces incorrecta o directamente falsa- y que los medios de comunicación difunden. También durante este período, destacan las noticias de valoración negativa producto del “agotamiento” de las sociedades en ambos países frente a las medidas que los gobiernos adoptan. Tanto la infodemia como la fatiga social constituyen factores transversales que tuvieron un papel muy relevante en la configuración narrativa de la pandemia.

Más allá de la continuidad de algunas controversias, el tercer período presenta un incremento de noticias de carácter positivo producto de los anuncios que anticipan la llegada de vacunas y el próximo inicio de la vacunación en ambos países.

Finalmente, si nos detenemos a observar los datos relevados sobre tipos y frecuencia de las fuentes utilizadas por los periódicos analizados en ambos países, vemos que, salvo durante la primera etapa, donde las fuentes de información que prevalecen no son las oficiales, tales como: BBC News, Inter Press Service, France 24.

A lo largo de los dos períodos siguientes la incidencia de las fuentes oficiales son las más importantes en la construcción de la agenda pública en ambos países, tales como: Ministerios de Salud de la Argentina y del Brasil.

Por otra parte, en el último período analizado hay un crecimiento de fuentes asociadas a los sectores antivacunas, amplificando la circulación de este tipo de discursos.

Por último, es notable observar la valoración que las portadas realizan de las distintas vacunas circulantes y las fuentes citadas para sostener dichas valoraciones. No todas

las vacunas se valoran de la misma manera: la de origen ruso fue puesta sistemáticamente en cuestión, aun cuando los niveles de efectividad resultaban parejos.

Respecto a este último aspecto, se observa la aceleración de procesos noticiosos, caracterizados como "infodemia", que se dan en paralelo a la pandemia por coronavirus. Este concepto ha permitido describir la información asociada con miedo, especulación y rumores, amplificadas y transmitidas rápidamente por las modernas tecnologías de la información y que afecta negativamente la economía, la política y la seguridad de manera desproporcionada a la realidad de los hechos. De ahí que más allá de la percepción debamos asumir la orientación, estructura y evaluación narrativa circundante e imperante.

Finalmente, como hemos visto en el análisis de las metáforas circulantes en los diarios, tanto la pandemia ocasionada por el COVID-19 como los efectos catastróficos propiciados por el cambio climático irrumpen en la construcción de narrativas comunitarias apoyadas en los avances científicos para solucionar problemas concretos, pero también en el conocimiento de los expertos en ciencias sociales y aquellos derivados de la gobernanza global para mitigar los efectos dañinos de los riesgos que enfrentamos en las sociedades actuales. Estos eventos, nos señalan que no solo estamos expuestos a un estado de crisis constante, sino que, como parte del clima de época, somos testigos de cambios significativos y perdurables asociados a un ciclo de desaliento colectivo, el cual debe ser retomado, re interpretado y comprendido social y culturalmente.

En este punto, somos conscientes de que las metáforas utilizadas en las narrativas sociales que permiten la construcción de imaginarios colectivos, aun con todas sus limitaciones, son instrumentos fundamentales con que contamos a la hora de darle un sentido a estos riesgos globales. Definitivamente, las metáforas siguen siendo útiles para pensar colectivamente y en ese gesto, también salvarnos.

La principal conclusión por resaltar es que la cobertura mediática en su conjunto evidenció una mirada completamente descentrada de aquello que la gestión de riesgo de desastre demandaba. Se prioriza el partidismo político, el baile de cifras y las visiones simplistas y anecdóticas, dejándose arrastrar por la irrupción de un tema dramático, espectacular e inherentemente formateado por la actualidad descarnada. A ello cabe añadir que se produjo un desplazamiento muy marcado del cambio climático como tema de interés público, el cual quedó relegado completamente al ser barrido y ocultado por el día a día frenético de la pandemia como tema estrella. A efecto de demostrar estas

ideas fuerza tras analizar el establecimiento de la agenda en las más destacadas cabeceras en ambos países, procedemos a adentrarnos en el “riesgo de riesgos” por excelencia: el cambio climático.

CAPÍTULO V

LA GESTIÓN Y COMUNICACIÓN PÚBLICA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ARGENTINA Y BRASIL: EL CASO DE LAS INUNDACIONES EN SANTA FE Y BLUMENAU

En este capítulo se procede a analizar la gestión de riesgo de desastres, revisando aspectos concretos que nos posibilitan reflexionar sobre la producción de conocimiento sobre el cambio climático por las políticas públicas nacionales, las medidas o regulaciones arbitradas, pero además por la relevancia de la comunicación pública y la intervención en materia de prevención y respuesta de los gobiernos regionales y locales frente a estos fenómenos. En este recorrido se pretende ser fidedigno al marco dominante, la tipología de las medidas implementadas, así como afrontar los dilemas que se generan en la vinculación, existente o no, entre la adaptación, la vulnerabilidad y la resiliencia en el marco de la GIRRD. Este proceso de riesgo-desastre-riesgo se comprende como un proceso de comunicación en el que la visibilidad pública y la apropiación sociocultural juegan un rol protagónico.

Se trata de contextualizar las principales características de la región a partir del análisis crítico de aquellos aciertos y errores, tanto en Argentina como Brasil. Identificar y evaluar el desarrollo de estas políticas de carácter nacional desde el enfoque de la gestión de riesgo de desastre supone un paso crucial, previo a su operativización y contraste posterior con el caso de las inundaciones producidas en las ciudades de Santa Fe (2003 y 2007) y Blumenau (2008), tomando en consideración diacrónicamente, el antes, el durante y el después.

5.1. Gobernanza del cambio climático en el contexto regional

“Los eventos climáticos extremos y sus orígenes han tenido diferentes explicaciones de tipo físico y natural sobre su ocurrencia, siendo abordados bajo enfoques de la variabilidad climática natural y/o del cambio climático” (Ávila Flores & González Gaudiano, 2014).

En esta línea, en AL ha primado una “representación fetichista” que expulsa del análisis la complejidad de los componentes involucrados (Oliver-Smith et al. 2016). Desde esta perspectiva, los sujetos afectados se convierten en “víctimas homogeneizadas de desastres asociados con fenómenos externos que están fuera del quehacer humano” (Oliver-Smith et al., 2016: 7):

A esta concepción contribuyeron las ciencias naturales y las ideas de base tecnológica que fortalecieron la creencia de que más conocimientos científicos y tecnológicos conducirían a reducir el riesgo mediante soluciones ingenieriles. Este enfoque se ha

caracterizado por la primacía de la actuación del “ser humano sobre la naturaleza” (Oliver-Smith et al. 2016, 33), apuesta cuyos límites quedan en evidencia si se tiene en cuenta el cambio climático global, el auge del extractivismo y la crisis civilizatoria en general (Fernández, Waldmüller, & Vega, 2020: 14).

Por su parte, documentos elaborados por la CEPAL (2019), sostienen que América Latina y el Caribe se mantiene como la región más desigual en lo que se refiere a la distribución del ingreso en todo el mundo. A su vez, la degradación ambiental relacionada con las principales actividades económicas es muy alta, sumado a que de 184 millones de personas que habitan la región, 111 millones viven en ciudades y en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

A estos factores, se adicionan los problemas asociados a los efectos de los desastres y el cambio climático, las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional¹⁰⁰, la intensificación de los movimientos migratorios y las incertidumbres relacionadas con la revolución tecnológica, que impondrá nuevas necesidades, riesgos y prioridades. De ahí que, resulte inviable combatir el cambio climático sin, al mismo tiempo, abordar la desigualdad social. Las disparidades sociales afectan a las causas y efectos del cambio global, como también a las políticas de mitigación y adaptación.

Además, la Nueva Agenda Urbana (NAU, 2022)¹⁰¹, en su último reporte, reconoce que América Latina y el Caribe es una región altamente urbanizada, con el 82% de la población viviendo en ciudades, pasando de 306 millones de habitantes urbanos en 1990 a 464 millones en 2016 y 539,427 millones en 2020 (651,600 millones de habitantes totales en 2020).

Por su parte, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC-2022) advierte que el cambio climático ha convertido a América del Sur en una de las zonas más vulnerables del planeta, dado que la exposición a desastres se ha intensificado considerablemente debido al aumento en la intensidad y frecuencia de eventos naturales extremos. En gran medida impulsado por los efectos del cambio climático, así como por el impacto de la actividad humana en la dinámica ambiental, se acentúan las condiciones de vulnerabilidad, especialmente en sectores de la población socialmente excluidos.¹⁰²

¹⁰⁰ Estos componentes abrevan en la idea de “transiciones poblacionales” múltiples (epidemiológicas, nutricionales, demográficas) e interrelacionadas, espacial y temporalmente determinadas.

¹⁰¹ La NUA fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito (Ecuador) el 20 de octubre de 2016. Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésima octava sesión plenaria del septuagésimo primer período de sesiones el 23 de diciembre de 2016. Informar sobre su implementación cada cuatro años forma parte de sus consideraciones (Inciso n°166). El primer informe de implementación global cubrió el período 2016-2018, el segundo informe abarca el período 2018- 2022.

¹⁰² El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es el órgano de las Naciones Unidas encargado de evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático. Las

Ante este escenario, la capacidad de anticiparse o prever los desastres “naturales”, el conocimiento de cómo gestionar sus impactos y la implementación de medidas de adaptación, inciden directamente en los sistemas socioeconómicos de los países y contribuye a hacerlos más resilientes al cambio climático.

Los estudios sobre la GRD abrieron espacios para actuar sobre los procesos de prevención y mitigación del riesgo, a diferencia de enfoques que elaboraron respuestas a desastres ya ocurridos o se centraron en los procesos posteriores de reconstrucción (Narváez, Lavell & Pérez Ortega, 2009: 33). El entendimiento de la gestión de riesgo como proceso resultó más efectiva a la luz de aquellas acciones de gobierno que buscan trabajar, fundamentalmente, con las causas profundas que están presentes en los procesos de construcción del riesgo (Fontana & Conrero, 2017: 187).

De esta manera, se hizo cada vez más evidente la necesidad de diseñar políticas públicas de planificación tendientes a mitigar los daños, aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad frente a las inundaciones o cualquier desastre natural con gran impacto. El propósito de reemplazar las acciones reactivas, generalmente son apuradas e ineficientes, frente a eventos de inundaciones, por ejemplo, por un enfoque proactivo. La respuesta más frecuente frente a inundaciones ha sido históricamente la asistencia de emergencia una vez que el evento se torna crisis (Sanchis & Poler, 2011; Ortiz, Aznar-Crespo & Aledo, 2021).

El enfoque proactivo (Bello, Bustamante & Pizarro, 2020), en cambio, involucra acciones de planificación y preparación anteriores al evento, que permitan gestionar riesgos y reducir vulnerabilidades. Ahora bien, la anticipación de riesgos futuros para que realmente sea efectiva debe también contemplar la gestión de riesgos residuales, aquellos no resueltos o imprevistos como una categoría complementaria. Los resultados esperados, estarían cubiertos por una división correctivo-prospectivo, categorías que pueden ser aplicadas a lo largo de un "continuum" de riesgo o desastre-pre-impacto, pre-impacto inmediato, en condiciones de emergencia, y durante la rehabilitación y reconstrucción (Lavell, 2009: 19).

Ante tal importancia, nos preguntamos por las características de los planes de acción estratégicos en gestión de riesgo de desastres desarrollados recientemente, en Argentina y Brasil, e indagamos sobre las dimensiones que implican en materia de prevención, comunicación y mitigación de efectos posteriores. Para ello, tomamos en

evaluaciones del IPCC brindan a los gobiernos, a todos los niveles, información científica que pueden utilizar para elaborar sus políticas climáticas. También constituyen una contribución fundamental en las negociaciones internacionales dirigidas a afrontar el cambio climático. Más información en: <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>

consideración los aportes elaborados por los enfoques que reflexionan sobre los procesos de gobernanza y alianzas en contextos de desastres “naturales”, la vulnerabilidad social y la resiliencia urbana, que examinaremos en el siguiente capítulo.

En la complejidad de esta problemática intervienen distintos factores que van desde la instrumentación de planes de desarrollo y reducción de riesgo de desastres, la planificación urbana o el ordenamiento territorial. Los procesos de coordinación intersectorial, la adopción de políticas públicas apropiadas y la articulación entre múltiples actores para mitigar riesgos y crear resiliencia (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2020; Banco Mundial, 2022), también son fundamentales.

Las perspectivas y enfoques aludidos en su articulación con las dimensiones de la gestión del riesgo de desastres desde las políticas públicas nacionales y los gobiernos locales, son escudriñadas a propósito de unos desastres específicos en forma de inundaciones recurrentes. Este recorrido nos permite analizar la implicancia de dichas dimensiones, tomando como caso de estudio las inundaciones producidas en la ciudad de Santa Fe (Argentina) en los años 2003 y 2007 y en la ciudad de Blumenau (Brasil) en 2008.

5.2. Gestión del riesgo climático y políticas públicas de adaptación

En la región, el cambio climático cada vez está más presente, 9 de cada 10 desastres en los territorios en los últimos 20 años son de origen climático. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés, 2020), las inundaciones son uno de los desastres naturales más costosos debido a la amplia gama y extensión de los daños causados, desde los perjuicios y pérdidas directos a los bienes físicos y ambientales, incluidas las pertenencias humanas y los alojamientos, los sistemas ecológicos y la producción en todos los sectores económicos, hasta las cuestiones relacionadas con la salud y la pérdida de vidas humanas. Asimismo, en este tipo de fenómenos subyacen otros factores de riesgo muy importantes, de alto impacto en el territorio como son la degradación de suelos, pérdida de ecosistemas y deforestación, que sientan la base de la generación de vulnerabilidades frente a los desastres.

Es así como, los cambios climáticos refuerzan la exposición de los asentamientos urbanos a los riesgos de desastres naturales, en particular en los países en desarrollo de América Latina, a partir de la proliferación de urbanizaciones no planificadas, la fragmentación socio-espacial y la pobreza también incrementa dramáticamente la

vulnerabilidad frente a inundaciones y a otros peligros naturales (Karol & Suarez, 2007: 25-26).

De ahí, que interese el modo en que estos riesgos están imbricados, y cómo la combinación de este tipo de exposición a amenazas y vulnerabilidades constituyen su naturaleza sistémica¹⁰³ y las múltiples dimensiones que adquiere el efecto “cascada” de los riesgos, atendiendo las dificultades en su conceptualización y medición (Siclari, 2021). De hecho, tanto las emergencias sanitarias -la reciente pandemia del virus Covid-19- como las climáticas -las recurrentes inundaciones- están relacionadas (CEPAL, 2021): el riesgo de nuevas pandemias causadas por virus aún desconocidos aumenta con la destrucción de los ecosistemas. Además, el cambio climático acelera las pérdidas de biodiversidad. Por ello, en esta investigación sostenemos que el cambio climático por su carácter omnipresente, se manifiesta como un elemento que aglutina riesgos y perturbaciones a nivel global que alteran el entorno natural y social influyendo sobre la subsistencia de la sociedad humana. Así como también, entendemos las inundaciones -más allá de su dimensión de desastre- como un problema social y de política pública local.

Importan las miradas de D'ercole, Robert; Hardy, Sébastien y Robert, Jérémy (2009) sobre qué los nuevos planteamientos buscan no concentrarse exclusivamente en la amenaza sino en el funcionamiento de la sociedad para responder mejor a las necesidades tanto de los gestores como de las poblaciones. Lo que se corresponde con los estudios sociales del riesgo que desde un abordaje integral para los fenómenos de riesgo se basan en su proceso de construcción social. De allí, la importancia de comprender lo urbano desde el significado de las ciudades y en la perspectiva del desarrollo social.

Por ello, analizar este tema resulta relevante no sólo por sus efectos sino también por las respuestas que ofrecen las ciudades de la región frente al riesgo socio-ambiental. Los dos casos de estudio que desarrollamos en el siguiente apartado, destacan por las estrategias y respuestas empleadas para la reducción del riesgo urbano, por los procesos de gobernanza y alianzas alcanzados, y por la capacidad de adaptación a coexistir con la posibilidad de enfrentar situaciones de riesgo a partir de la elaboración de planes para la prevención y la preparación. Se trata, pues, de sistematizar las lecciones que estos casos de estudio nos ofrecen en cuanto a la gestión del riesgo de

¹⁰³ El carácter sistémico de los riesgos se describe con mayor amplitud en esta actualización en la página web de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), “Todo el riesgo por desastres es sistémico, todo el impacto por desastres es sistémico... ¿Pero qué significa exactamente?” publicada el 10 de marzo de 2022 <https://www.undrr.org/es/news/todo-el-riesgo-por-desastres-es-sistemico-todo-el-impacto-por-desastres-es-sistemico-pero-que>

desastre, a partir de un enfoque local y desde un abordaje integral mediante la elaboración de planes que superen la simple respuesta cortoplacista. En definitiva, nos referimos a nuevas prácticas de resiliencia urbana.

El crecimiento de las ciudades conlleva un creciente número de infraestructuras, aún por construir. Los gobiernos nacionales y locales juegan un rol estratégico y serán los responsables de estas inversiones que permitirán un desarrollo social, ambiental y económicamente sostenible. El desarrollo urbano sostenible, informado por el riesgo de acuerdo a la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR, 2022), permitirá que los gobiernos locales comprendan el riesgo, respondan de una manera adecuada a las crisis, puedan hacer frente a los impactos y las tensiones, y se recuperen.

En cuanto a sus formas de gestión, el enfoque de la gobernanza se presenta como una estrategia de acciones multinivel, que genera alianzas y redes (Zurbriggen, 2011) y articula un marco relacional entre los distintos actores intervinientes en el proceso de decisión, ejecución y evaluación (Whittingham, 2010) acerca de las políticas públicas llevadas adelante para mejorar la gestión del riesgo.

En este contexto, los países que desarrollan políticas, marcos legislativos, una arquitectura institucional que involucra múltiples sectores (entre ministerios y en los distintos niveles de gobierno) y los correspondientes vehículos de inversión para la reducción del riesgo de desastres en línea con los objetivos, metas y prioridades del Marco de Sendai, del Acuerdo de París y del cumplimiento de la Agenda 2030; cuentan con una mayor capacidad para gestionar el riesgo de desastres. Tales reformas son prueba de una profunda comprensión del riesgo de desastres y facilitan una participación más completa y activa de la ciudadanía en el desarrollo y la implementación de estrategias de reducción del riesgo de desastres tanto nacionales como locales.

En cualquiera de estas orientaciones, el proceso debe ser encabezado por los gobiernos locales, ya que ocupan un lugar privilegiado en la gestión territorial (CIPPEC, 2022). Este nivel jurisdiccional goza de la cercanía con la comunidad, del conocimiento de las amenazas y la vulnerabilidad, así como también posee parte de las competencias necesarias para coordinar esfuerzos que redunden en un menor riesgo. Además, dispone de la capacidad de comunicación con la población a fin de identificar qué sector se ve más afectado, dónde se encuentra, cómo contactarlo. No solo con las víctimas o por los afectados por las crisis, sino también con los actores y públicos potencialmente determinantes en su desarrollo y posterior desenlace (Arias & Doldán, 2021: 144). No

obstante, los gobiernos locales no están exentos de obstáculos y dificultades: capacidad limitada y recursos escasos son moneda corriente, a los que se suman desafíos institucionales y de gobernanza, metodológicos y técnicos.

Reconsiderar las prácticas urbanas describe la necesidad de detectar espacios para la innovación y nuevas modalidades para enmarcar defectos, respetando el saber e historia local. Así, la política pública en el ámbito nacional o regional debe estar vinculada a las necesidades y demandas locales.

5.3. Contexto de indagación: Inundaciones y resiliencia urbana

América Latina y el Caribe es un territorio que comprende 40 países y que puede subdividirse en regiones en función de su ubicación geográfica: América del Sur, América Central y Caribe. La región cuenta con una población de 629 millones¹⁰⁴, siendo la subregión más poblada Sudamérica con Argentina y Brasil como los países con mayor población estimada: 45.376.763 millones¹⁰⁵ y 213.935.609 millones¹⁰⁶ respectivamente. Los dos países seleccionados para este análisis contienen 259.312.372 millones de habitantes lo que representa aproximadamente el 42% del total de toda la región.

La extensión territorial de América Latina y el Caribe es de 20.425.546 km². Argentina posee una superficie de 2.780.400 km² y Brasil 8.515.770 km². De esta extensión los dos países seleccionados suman 11.296.170 Km², lo que representa aproximadamente el 55% del total de la región.

Estudios comparados han puesto de manifiesto que América Latina y el Caribe es la segunda región más propensa a los desastres naturales en el mundo, después de Asia, con 152 millones de personas afectadas a causa de 1.205 desastres producidos entre los años 2000 y 2019, entre los cuales destaca: inundaciones, tormentas, terremotos, sequías, deslizamientos de tierra, temperatura extrema, eventos volcánicos e incendios forestales.¹⁰⁷

De entre los eventos catastróficos producidos en los países seleccionados en este estudio se reconoce la mayor frecuencia de incendios forestales, terremotos e

¹⁰⁴ La información referida a la población de América Latina y el Caribe fue extraída del sitio <https://es.statista.com/temas/5605/america-latina-y-el-caribe/> Fecha de consulta: 6 de febrero de 2021.

¹⁰⁵ La información referida a la población de Argentina fue extraída del sitio oficial del Instituto Geográfico Nacional <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/Poblacion2> Fecha de consulta: 6 de febrero de 2021.

¹⁰⁶ La información referida a la población de Brasil fue extraída del sitio <https://countrymeters.info/es/Brazil> Fecha de consulta: 6 de febrero de 2021.

¹⁰⁷ La información referida a los desastres naturales ocurridos en América Latina y el Caribe fue extraída de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA-DESASTRES_NATURALES_ESP%20%281%29.pdf fecha de consulta: 6 de febrero de 2021.

inundaciones en Argentina¹⁰⁸, y sequías, incendios forestales, deslizamientos e inundaciones en Brasil¹⁰⁹.

La variedad de sucesos acontecidos en los países seleccionados ofrece la posibilidad de abarcar la mayoría de los tipos de desastres naturales que impactan en América Latina y el Caribe.

El IPCC (2012), caracteriza la inundación como el desborde de agua fuera de los límites normales. Las inundaciones son una fuente de riesgo porque en la mayor parte de las áreas donde ocurren el espacio está poblado u ocupado por actividades productivas. En muchos casos, particularmente en Latinoamérica, el riesgo aumenta porque en estas zonas se asientan poblaciones pobres con alto grado de vulnerabilidad. Tal como sostiene Margarita Gascón (2005), las inundaciones son los desastres naturales de mayor recurrencia y pareciera que la mayoría de las ciudades del mundo se encuentran en situación de permanente vulnerabilidad frente al avance repentino de las aguas.

En consecuencia, y para una correcta determinación de sus tipologías, recurrimos al trabajo de Camilloni, I., V. Barros, S. Moreiras, G. Poveda y J. Tomasella (2020), sobre inundaciones y sequías. A los fines del presente trabajo sólo tomaremos en cuenta las que impactan a las zonas del estudio.

En Latinoamérica son numerosos los grandes ríos que, cuando desbordan, inundan vastas áreas que pueden abarcar decenas de miles de km². En las grandes llanuras de América del Sur estas inundaciones pueden durar meses y hasta más de un año, por ejemplo, las ocurrencias en la cuenca argentina del río Paraná. Además, la irregularidad de la precipitación que las originan, son también de larga duración y pueden tener lugar centenares y hasta miles de kilómetros aguas arriba de las zonas que se inundan. En ese caso, la onda de crecida tarda semanas o meses en llegar, y, por lo tanto, la inundación es predecible con suficiente tiempo para la adopción de decisiones adecuadas para minimizar los impactos desfavorables.

En áreas de muy escasa pendiente, como en el Pantanal (llanura de inundación que se extiende principalmente por el estado brasileño de Mato Grosso del Sur) o en parte de la llanura argentina (área geográfica situada en el centro de Argentina), el escurrimiento del agua es pequeño y el balance del agua es predominantemente nulo entre la precipitación, la evaporación y la infiltración en el suelo. Bajo condiciones de lluvias

¹⁰⁸ La información referida a desastres naturales en Argentina fue extraída de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Perfil-de-riesgo-de-desastres-Informe-nacional-para-Argentina.pdf> fecha de consulta: 6 de febrero de 2021.

¹⁰⁹ La información referida a desastres naturales en Brasil fue extraída de <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501> fecha de consulta: 6 de febrero de 2021.

importantes durante periodos prolongados de varios meses, el suelo se satura, cesando la infiltración y generando excesos hídricos en la superficie.

También se destacan las inundaciones costeras producidas por fuertes vientos pueden empujar las aguas superficiales provocando inundaciones costeras. El caso más ejemplar es el de las sudestadas en el estuario del río de la Plata (formado por la unión de los ríos Paraná y Uruguay, que desemboca sobre el mar argentino) que suelen inundar las costas bajas del lado argentino.

Las inundaciones por la rotura de una represa son muy poco frecuentes en comparación con otro tipo de inundaciones, pero cuando ocurren, suelen producir grandes daños y pérdidas de vidas. Durante 2019, ocurrió la rotura de la represa para contener residuos mineros en la ciudad de Brumadinho (municipio brasileño del estado de Minas Gerais, Brasil), que provocó una avalancha de lodo y causó la muerte de 300 personas. La causa más frecuente del colapso de una presa es cuando se colmata porque el caudal supera las posibilidades de almacenamiento y la descarga. Por eso, el aumento de la intensidad y frecuencia de las precipitaciones extremas debidas al cambio climático puede aumentar el riesgo de este tipo de catástrofe en el caso de que las presas hayan sido diseñadas sin considerarlo y con bajos coeficientes de seguridad. Los países han adoptado normativas referentes a la seguridad de las presas y en algunos casos, como Argentina, las han revisado para adecuarlas a las nuevas condiciones de las precipitaciones extremas.

La ciudad de Santa Fe, por su parte, está asentada en un territorio particular al estar ubicada entre los valles de inundación de los ríos Salado y Paraná, ambos considerados ríos de llanura. La mayor parte de sus límites son fluviales y más de un 70% del territorio de la ciudad está conformado por ríos, lagunas y bañados (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe: 2013). De allí, que las posibilidades del desarrollo territorial están directamente condicionadas por los valles de inundación de estos cursos de agua y por las fluctuaciones de sus crecidas.

Los territorios del Litoral y Centro de la República Argentina, están caracterizados por eventos hidrológicos cíclicos como lluvias abundantes, desborde de cursos de agua e inundaciones. Dichos eventos extraordinarios tuvieron un impacto importante en la ciudad de Santa Fe en los años 1905, 1966, 1982/3, 1992 y 1998 donde se consignan los mayores registros hidrométricos, volúmenes de caudal, duración y efectos destructivos (Gomez, 2007).

Las inundaciones acontecidas en los años 2003 y 2007, posibilitan una mirada distinta sobre estos fenómenos debido tanto a sus magnitudes e impactos significativos, como

en lo atinente al proceso desencadenado (Beltramino: 2016). Mediante el cual la posibilidad de ocurrencia de sucesos vinculados al riesgo hídrico, se consideran asuntos o problemas públicos cuyo posicionamiento adquiere un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención.

Blumenau está situada al noreste del estado de Santa Catarina, sur de Brasil, a 21 msnm y es el centro de la región metropolitana del Vale do Itajaí. En su territorio de 520 km², residen 301 mil habitantes. Beate Frank (1992) describe que la cuenca hidrográfica del Itajaí abarca un área de 15.000 km², localizada enteramente en el estado de Santa Catarina. Su mayor curso de agua, el río Itajaí-Acú está formado por los ríos Itajaí Do Sul e Itajaí Do Oeste, siendo sus principales afluentes los ríos Itajaí Do Norte, Benedito y Luís Alves.

De acuerdo con Frank et al (1992), el problema de las inundaciones en Blumenau surgió con la elección del área a ser colonizada inicialmente, por estar situada exactamente en el lecho secundario del río Itajaí-Acú, que funciona como salida de un área de drenaje de 11.000 km². Buena parte de la historia de la ciudad de Blumenau es la historia de sus inundaciones, tal como sostiene la autora, Blumenau ya registró 63 inundaciones y las mayores fueron en 1852, 1880 y 1911 y luego las de 1983 y 1984.

Según Leandro Luis, César Murillo Caparelli y Camila Seibt (2015) los inmigrantes habitaron los fondos de los valles, priorizando el acceso al agua a lo largo de los ríos. Para concluir que así comenzó la construcción de la ciudad de Blumenau y su paradójica relación con los cursos de agua, potenciada durante las inundaciones: una ciudad que surgió en torno a los ríos y se desarrolló a través de ellos, pero que los descuida en su planificación.

En noviembre de 2008, tuvo lugar en Blumenau, en la región del Valle de Itajaí, precipitaciones intensas durante todo el mes, siendo que en los días 22 y 23, la precipitación diaria total fue de aproximadamente 250 mm, semejante intensidad nunca fue registrada en alguna de las estaciones pluviométricas de la cuenca. El evento provocó que al torrente de agua que corría intensamente por la lluvia, se le añadiera la inundación normal, provocando derrumbes y movimientos de masas a gran escala. El evento en Blumenau afectó directamente a 103.000 personas, de las cuales 5.209 quedaron sin hogar (perdidas, abandonaron sus casas y fueron a albergues), 25.000 fueron desplazados (se quedaron en casas vecinos, familiares o amigos), 2.383 resultaron heridos y 24 fallecieron. Más de 18 mil viviendas, 38 unidades de salud, 61

unidades docentes y cientos de kilómetros de carreteras resultaron dañadas (Jacobi, Momm & Bohn, 2013).

Después de tres meses de lluvias consecutivas, Blumenau sufrió una inundación que impactó la región central y diversos barrios. En 48 horas, la ciudad recibió un volumen acumulado de 500 mm., la mitad de los 1,002 mm. registrados para todo ese mes. El nivel del río Itajaí-Açu alcanzó los 11.52 m por encima de lo normal. Las afectaciones sumaron, además, 3 mil puntos de deslizamiento de tierra y 270 calles inundadas. Toda la ciudad quedó en situación de emergencia y la alcaldía decretó estado de calamidad pública.

Esta medida facilita la puesta en marcha de un estado de excepción en la aplicación de la legislación medioambiental vigente, pretendía en el plazo de un año, posibilitar la ejecución de actuaciones de emergencia ante el estado de destrucción de infraestructuras urbanas, como carreteras y puentes, así como obras de contención de taludes y deslizamientos.

La selección de estos casos de estudio se debió al impacto ocasionado por las inundaciones que tuvieron lugar en ambas ciudades, dentro de una secuencia cronológica continua, lo cual evidenció las falencias en materia de comunicación, prevención, gestión y respuesta.

En este apartado desarrollamos un estudio descriptivo y exploratorio con objetivos comparables ya que Santa Fe y Blumenau cuentan con características comunes por ser ciudades medianas, ubicadas en regiones centrales, sobre cuencas de importantes ríos. Asimismo, poseen clima semejante (subtropical) y un número de población similar. Observar comparativamente las tres inundaciones mencionadas nos permite revisar las políticas de gestión de riesgos, las estrategias de comunicación y las respuestas desarrolladas en los sucesivos episodios, analizar aciertos y errores, constantes y cambios en las acciones implementadas.

En este apartado nos centramos en relevar y sistematizar políticas de gestión del riesgo hídrico a partir de las inundaciones acontecidas en las ciudades de Santa Fe (Argentina) en los años 2003 y 2007 y en la ciudad de Blumenau (Brasil) en 2008. Para concretar este objetivo específico nos valemos de los datos relevados en la matriz de información confeccionada a los fines de:

- Describir y analizar Planes Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres elaborados en Argentina y Brasil, relevando el tipo de intervención en materia de comunicación y prevención de riesgo.

- Sistematizar las dimensiones incluidas en torno a la comunicación pública y su articulación con los gobiernos locales incluidas en dichos Planes Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres.
- Relevar y sistematizar políticas de gestión del riesgo hídrico a partir de las inundaciones acontecidas en las ciudades de Santa Fe (Argentina) en los años 2003 y 2007 y en la ciudad de Blumenau (Brasil) en 2008.
- Analizar los modelos de actuación en la gestión de la comunicación y prevención del riesgo en los casos analizados.

Los casos que se presentan en este apartado no solo nos permiten sistematizar ejemplos concretos de respuestas de gobierno al riesgo hídrico, sino que también nos permite observar la capacidad que estos tienen para responder a los riesgos futuros. Esta investigación examina cómo las ciudades analizadas incorporan la incertidumbre y las proyecciones futuras de los riesgos en la planificación, así como la adaptabilidad de las instituciones a los entornos cambiantes.

5.3.1. Estrategias de adaptación y reducción del riesgo de desastres en Santa Fe

Santa Fe, Argentina

Las inundaciones del 2003 y 2007 marcaron un antes y un después en cuanto a incorporar en la agenda pública la temática de la gestión del riesgo de desastres. Las administraciones municipales a partir del 2008 hicieron foco en estos ámbitos logrando avances significativos.

Durante la última década, la ciudad de Santa Fe fue disminuyendo de a poco su exposición a las inundaciones, que muestran mejoras frente a las vulnerabilidades sociales¹¹⁰, y estos avances son el resultado de cambios fundamentales en el marco administrativo e institucional de la ciudad hacia la reducción del riesgo de desastres. Lo que demuestra que las ciudades mediante la planificación y el desarrollo urbano ordenado, sumado a la implementación de correctas prácticas urbanas pueden lograr cambios positivos ante las vulnerabilidades y la exposición a los riesgos. Con el propósito de desempeñar un papel fundamental para los objetivos globales de mayor sostenibilidad y resiliencia. Esta orientación en la forma de gestionar los riesgos, recibió

¹¹⁰ CAF- Banco de Desarrollo de América Latina, en nota publicada en diario Clarín bajo el título: "Santa Fe: una ciudad pionera en estrategias para prevenir el cambio climático" de fecha 15/04/19 https://www.clarin.com/sociedad/santa-fe-ciudad-pionera-estrategias-prevenir-cambio-climatico_0_86ubdW5ob.html

un reconocimiento amplio y positivo en distintos foros nacionales e internacionales (Red de Municipios del Litoral Argentino para la Reducción de Riesgos de Desastres, Red Mercociudades y Fundación Rockefeller, entre otros).

Sin embargo, a ese riesgo hídrico inicial, hoy se suman otros eventos como sequías, incendios en la zona de islas, la deforestación y explotación intensiva de la tierra y fuertes bajantes en los niveles de agua de los ríos circundantes; que exigen sostener y fortalecer ese enfoque que integra al conjunto del sistema urbano, creando y comprendiendo las fortalezas y vulnerabilidades sociales, ecológicas, económicas y de infraestructura. A fin de demostrar que se aprende de los desastres, que los riesgos se pueden reducir, y que los reconocimientos y premios recibidos¹¹¹ no fueron porque sí, sino que se han sabido capitalizar en materia de resiliencia urbana.

Los eventos acontecidos en 2003 y 2007 impusieron un cambio en el enfoque y tratamiento de estos fenómenos, direccionando las políticas de gobierno hacia la integralidad. De allí, que la aplicación de la gestión del riesgo desde una perspectiva transversal, supera los diseños tradicionales de ingeniería, que subordinan el perfil de riesgo de la ciudad de Santa Fe a la construcción de nuevos terraplenes y estaciones de bombeo como respuesta más eficaz. El enfoque centrado en la respuesta al desastre fue reemplazado por un abordaje integral que entiende el riesgo como un proceso continuo y una construcción social (García Acosta, et al 2005; Le Breton, 2021; Urteaga y Eizaguirre, 2013).

Luego de las inundaciones de 2003, tal como describe en su estudio Jesica Viand (2014), se pone especial atención sobre las condiciones de riesgo de la ciudad y se comienza a cuestionar el ordenamiento territorial en relación a las áreas anegables. Por primera vez se clasifican las zonas propensas a inundaciones a través del plan urbano de Santa Fe. Mediante un proceso de cooperación y asistencia técnica entre el gobierno local, la Universidad Nacional del Litoral y el PRO.CI.FE. –Programa de Cooperación Institucional Frente a la Emergencia¹¹²–, se desarrolla el nuevo plan urbano. Como resultado se elabora y se publica en el año 2007 el “Plan Santa Fe 2010-Visión de la

¹¹¹ Entre los cuales destacan: Premio Sasakawa para la Reducción del Riesgo de Desastres 2011 (honra las prácticas y los esfuerzos realizados por instituciones, individuos y grupos que mejor han contribuido a desarrollar resiliencia a través de un enfoque de amenazas múltiples); también en el mismo año obtiene la calificación de “Ciudad Modelo Ejemplar, dentro de la Campaña Mundial impulsada por la UNISDR “Desarrollando Ciudades Resilientes”.

¹¹² Las instituciones que participaron fueron: Universidades Nacionales del Litoral y de Rosario, la Facultad Regional Santa Fe de la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Católica de Santa Fe, el Instituto Nacional del Agua y el Centro Regional de Investigación y Desarrollo. Para conocer mayores detalles técnicos acerca del programa se puede consultar en <http://obc.grupomontevideo.org/practicas/79plan-urbano-ciudad-de-santa-fe>.

Ciudad y Plan Urbano". En él se diagnostican la condición de vulnerabilidad social y territorial (inundaciones y anegamientos urbanos); la desigualdad socioeconómica y la relación entre el crecimiento poblacional y las áreas de expansión posible (cambio de zonificación), poniendo particular atención hacia la zona oeste de la ciudad.

Las características que asumen los barrios en condiciones de marginalidad ante la problemática del riesgo de inundación, comienzan a tomarse como amenaza territorial y ambiental, profundizando el concepto de resiliencia a partir de los procesos de relocalización de la población de esos asentamientos vulnerables (Aversa, Rotger, Senise; 2020). No obstante, también se debe observar que las intervenciones realizadas en el sector oeste, en ocasiones, sustentadas desde conceptos hegemónicos como resiliencia, vivienda digna y tenencia segura, entre otros, si bien otorgan al sector urbano un carácter urbano diferente perpetúan, asimismo, la localización de las familias empobrecidas en sectores urbanos precarizados e inciden en el ordenamiento espacial histórico de esta población sobre el borde oeste de la ciudad de Santa Fe (Mosso; 2019).

El plan se focalizó en la planeación ambiental, la inclusión socioeconómica, el acceso a la vivienda, los parques urbanos y el espacio público. Además, se creó un Plan de Descentralización, dividiendo a la ciudad en ocho distritos con el objetivo de incrementar la participación de los residentes y tener un mejor entendimiento de los diferentes niveles de vulnerabilidad a través de los diferentes distritos de la ciudad.

El nuevo plan urbano se presenta como un dispositivo para el manejo del riesgo de una manera integral; constituyéndose en un elemento vertebral de la nueva gestión municipal, en cuanto política pública de reducción del riesgo. Dando inicio a una nueva forma de comportamiento frente a las inundaciones, adoptando una orientación proactiva para gestionar este tipo de eventos meteorológicos. Según argumenta Verónica de Majo (2022), la nueva administración aprovechó el "vacío de legitimidad" de la administración anterior, derivado de su pasividad y manejo reactivo de las inundaciones. Para sostener, que la nueva administración movilizó y fortaleció las condiciones institucionales preexistentes, y reconfiguró las relaciones de poder a través de su autoridad práctica.

Basando su accionar en tres pilares que interactúan entre sí: acción colectiva; conocimiento experto y habilidades para resolver problemas. Si bien parte del análisis resulta acertado, el nuevo contexto no se comprende totalmente, sino se tienen en cuenta determinadas particularidades a saber: 1) la nueva administración encuentra sus orígenes en un proyecto de gestión universitaria (tómese en cuenta que el nuevo alcalde es el ex Rector de la Universidad Nacional del Litoral, de formación ingeniero en

recursos hídricos, con una alta exposición ante los sucesos del año 2003, polemizando en contra de las autoridades municipales y provinciales en cuanto a que el evento hídrico podría haberse evitado de haberse tenido en cuenta los avisos y alertas enunciados por los expertos de esa casa de estudios), que al ganar la intendencia “muda” su estructura de “cuadros” técnicos a la gestión municipal; 2) El nuevo intendente gana las elecciones debido a que el partido que representaba a la administración anterior fue dividido¹¹³, lo que favoreció el triunfo del ex rector, y no así en términos absolutos el “vacío de legitimidad” que la investigadora sustenta; 3) El alineamiento político que sostuvo este proyecto, denominado “Grupo Universidad” dentro del partido centenario de la Unión Cívica Radical (UCR), extendió su influencia durante tres períodos gubernamentales - 12 años- (uno bajo la gestión de Mario Barletta -quien al finalizar sus primeros cuatro años optó por candidatearse a gobernador- y dos bajo la gestión de José Corral -delfín de Barletta-), fenómeno político local difícil de igualar tanto por su extensión como por la continuidad de sus “cuadros” en la gestión de gobierno, situación que posibilitó el afianzamiento de las políticas de reducción del riesgo. Tan excepcional es la extensión de este proyecto, que no obstante su “legitimidad de origen”, al finalizar el tercer período ambos administradores se distancian¹¹⁴, convirtiéndose en ex socios por cuestiones de política partidaria.

Bajo un modelo de gestión “aceitado”, conformado por “cuadros técnicos” formados en la gestión universitaria con alto sentido de identidad y pertenencia, la nueva administración encaró un programa de gobierno, colocando en la agenda pública (Alzate Zuluaga y Romo Morales; 2017) la problemática de la gestión de riesgo al tope de los asuntos públicos a fin de prestarle la mayor atención. De esa manera, mediante un reordenamiento de la planta interna, agencias y programas; logra mejoras en la coordinación y colaboración entre las áreas implicadas facilitando la complementación en las tareas para un mejor manejo del riesgo. Además, se producen modificaciones en el staff y la estructura de gobierno con el objeto de perfeccionar la cooperación entre los diferentes departamentos que componen la estructura municipal. Se dio así, un proceso de institucionalización que vinculó conceptos y prácticas a un nuevo paradigma político transversal, que se integró a los diferentes departamentos que componen el gobierno municipal. Cuya operatividad, se tradujo en modificaciones en las formas de pensar y

¹¹³ El hecho manifiesto es invocado por el Ing. Barletta en un reportaje publicado en el periódico Tres Líneas, en fecha 19-12-2011 bajo el título: “Con la UCR en sus manos, Barletta revela al hombre detrás del político” <https://www.treslineas.com.ar/manos-barletta-revela-hombre-detras-politico-n-541502.html>

¹¹⁴ Para una mejor comprensión del conflicto se sugiere consultar el siguiente enlace <https://sumapolitica.com.ar/barletta-y-corrall-instrucciones-para-entender-el-encono-entre-dos-ex-socios-exitosos-del-radicalismo-santafesino/>

hacer, a través de diferentes fases que garantizan que ese cambio fuera incremental y adaptativo, y que se describe como la “institucionalización del cambio” (Filippi, 2022).

Desde una perspectiva de gobernanza urbana (Elander, 2002), el gobierno local estableció relaciones de alianza e interdependencia con la Universidad Nacional del Litoral (UNL) de manera constante y sostenida en el tiempo, qué entre otras, favoreció el intercambio de conocimiento y operó como “cantera” para la formación y potenciación de futuros agentes municipales con distintas funciones de actividad profesional. Esto se plasmó, además, en talleres de entrenamiento sobre el territorio y sus vulnerabilidades. Su logro más importante fue la creación del Sistema Municipal de Manejo del Riesgo¹¹⁵, en cuyo seno se conforma una Dirección de Gestión de Riesgos cuyas funciones más relevantes son las de coordinar las actividades del Comité Municipal de Gestión de Riesgos y centralizar y operativizar el Plan de Emergencia y los Planes de Contingencia. Mediante este diseño institucional se jerarquiza tanto la figura de quien ejerce la función de dirección -reporta directamente al titular del ejecutivo municipal- como la temática a gestionar a partir de un enfoque integral y transversal frente al problema.

Desde este marco, la transformación social es un proceso más complejo que la construcción de infraestructura hídrica, y solo puede alcanzarse en el largo plazo. De allí, la importancia de comprender que se deben adaptar las acciones en el corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de reducir el riesgo y la vulnerabilidad. Tal como plantean Gardiol y Morresi (2023), para gestionar los riesgos suelen implementarse medidas estructurales, entendidas como la ejecución y puesta en funcionamiento de obras de infraestructura (hidráulicas) para mitigar los riesgos. Que se deben complementar con otras estrategias de gestión como las medidas no estructurales que son las acciones de tipo administrativo, legal, social y cultural tales como la zonificación y regulación del uso del suelo, la reglamentación de la construcción en zonas de riesgo, redes de alerta y predicción de crecidas, campañas de educación y concientización, la información pública y la relación con los medios, entre otras.

Las inundaciones de 2003 y 2007, expusieron el alto grado y la multiplicidad de niveles en que la vulnerabilidad en Santa Fe se manifestaba. De ahí, que fuera necesario encarar cambios profundos en las prácticas urbanas en las distintas estructuras del gobierno municipal para adecuar y alcanzar los objetivos trazados en el plan del 2010. Algunos de estos programas se destacan a continuación.

¹¹⁵ Para un mayor conocimiento acerca de alcances y objetivos se sugiere consultar el siguiente enlace <https://www.concejosantafe.gov.ar/noticias/1620-el-concejo-municipal-aprobo-la-implementacion-de-un-sistema-municipal-de-gestion-de-riesgos/>

En 2013, el intendente de ese momento Mario Barletta¹¹⁶, rubricó el convenio entre el Gobierno de la ciudad y el Instituto Nacional del Agua (INA) con el objetivo de encarar la primera de las tres etapas del Plan Director de Desagües Pluviales. Como parte del Plan de Manejo de Riesgos, establecido junto con el Instituto Nacional del Agua (INA), que contempla obras hídricas para las 26 cuencas de la ciudad, con una inversión de 150 millones de dólares. Además, y tomando en consideración que la inundación de 2007 fue ocasionada en gran parte por la falla de estaciones de bombeo, todas las estaciones fueron arregladas, reformadas y equipadas con generadores eléctricos para dar respuesta a potenciales cortes de energía. A partir de allí, cada estación se encuentra ahora supervisada por personal de la municipalidad durante las 24 horas del día para garantizar su funcionamiento permanente y para proteger a las estaciones de vandalismo.

En 2014 Santa Fe fue seleccionada para integrar la Red 100 Ciudades Resilientes (100RC), impulsada por la Fundación Rockefeller, financiado por el Fondo Francés para el Medioambiente Global (FFEM), y en 2015 comenzó a llevar adelante un proceso de diagnóstico y diseño de iniciativas hacia la resiliencia¹¹⁷. Para ello, y a través de la Secretaría de Planeamiento Urbano se decidió reconvertir partes de la zona oeste de la ciudad en una reserva natural de 142 hectáreas, con tres objetivos principales: limitar la expansión de la ciudad hacia el río, mejorar la capacidad absorbente del suelo e incrementar la calidad de vida de los habitantes. Aparte de la reserva natural, se reconvirtieron algunas calles de la ciudad para reducir los efectos negativos de las inundaciones y facilitar el drenaje del agua de lluvia.

Una vez que las aguas descienden, emergen todo tipo de residuos dando lugar a otro tipo de inconvenientes derivados de las inundaciones que requieren de atención inmediata, tal cual lo documentan Carlos Martín y Enrique Stein (2014), entre los que destacan: el tratamiento de los residuos sólidos urbanos; acciones de prevención y tratamiento de Leptospirosis; la higiene y el saneamiento; el programa de control de vectores y zoonosis; el operativo regreso y limpieza. Finalmente, se describen las medidas llevadas a cabo para la gestión de los residuos sólidos generados. Esta problemática, se encuentra íntimamente relacionada con la reducción del riesgo, ya que una incorrecta recolección de desechos contribuye a la obstrucción del sistema de drenaje. Para ello, el Ejecutivo Municipal, emprende una serie de medidas que apuntan

¹¹⁶ Para conocer detalles más específicos del convenio se sugiere consultar el siguiente enlace <https://intra.ada.gba.gov.ar/intra/infoagua/201009/noticias/407462.html>

¹¹⁷ Para un mayor conocimiento acerca de la Red 100 Ciudades Resilientes(100RC) se sugiere consultar el siguiente enlace https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Santa-Fe-Resilience-Strategy-Spanish.pdf

a un incremento en la recolección y la separación de residuos, la prohibición de bolsas plásticas en supermercados y negocios, la capacitación a los recicladores informales para que se vuelvan “recicladores urbanos”, la construcción de una nueva planta de tratamiento de residuos y la educación en la importancia de un adecuado manejo de residuos.

Otro aspecto de vital importancia, lo es, el derecho a la tierra en consonancia con el mejoramiento de los barrios en la ciudad de Santa Fe. Así también, como mejorar el ambiente y la calidad de vida. Para ello, la Agencia Santa Fe Hábitat intenta dar respuesta a las vulnerabilidades en términos habitacionales, a través del Plan de Regularización Dominial¹¹⁸, que ayuda a ser propietarios del terreno a quienes ya han construido una vivienda. Muchos hogares en la zona oeste de la ciudad viven en terrenos propensos a inundarse y en condiciones informales sin acceso a servicios básicos. El plan apunta a proveer seguridad de la tenencia a quienes se encuentran localizados en zonas sin riesgo de inundación y a relocalizar a aquellos que se ubican en terrenos no aptos para el uso residencial.

En cuanto a la implementación de medidas no estructurales, interesan aquellas vinculadas a la comunicación, la educación y cultura para la prevención de riesgos. Entre ellas destacan, la puesta en funcionamiento del Programa de Comunicación de Riesgos con doble dependencia de la Dirección de Comunicación y de la Dirección de Gestión de Riesgos¹¹⁹, fue creado por DMM N°01275/08 con el propósito de generar cambios de actitudes y hábitos para la incorporación de la prevención de riesgos en las culturas e identidades que conviven en la ciudad. También sobresalen, las prácticas vinculadas con lo educativo. Así, se realizaron cursos de formación para docentes y referentes comunitarios, los mismos fueron dictados por docentes de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Estas temáticas adquieren suma importancia por su incorporación en las escuelas y por el desarrollo y producción de materiales educativos de apoyo a la tarea docente. Además, con el objetivo de impulsar la conciencia sobre la construcción de riesgos y su posible reducción se implementa el Programa Aula-Ciudad que instruye a estudiantes sobre las amenazas naturales y las contribuciones de la sociedad al riesgo. Como parte de este programa, los estudiantes pueden visitar la planta de recolección de residuos de la ciudad y una estación de bombeo de agua. La

¹¹⁸ La normativa vinculada a la regularización como a la integralidad de la gestión de riesgos climáticos, se encuentran condensadas en una serie de ordenanzas. Para conocer en detalles las mismas se sugiere consultar el siguiente enlace https://www.concejosantafe.gov.ar/wp-content/uploads/Ordenanza/Ordenanza_12179.pdf

¹¹⁹ Puede encontrarse una sistematización de las principales estrategias de comunicación y materiales elaborados en el libro “La ubicuidad del riesgo”, Cozzi (2019).

relevancia de estas propuestas se evidencia en la publicación de los fascículos “La ciudad y el río” (2009) y “Convivir con el Río” (2013) de la serie Aula Ciudad, que trabaja sobre temas emblemáticos de la identidad cultural santafesina para facilitar su abordaje en las escuelas a partir de la apropiación de la trama urbana.

El trabajo intersectorial e interdisciplinario, tomado como una estrategia de resiliencia, es otra característica de las nuevas gestiones municipales. El gobierno de la ciudad concibe la participación de los actores locales y de todos los sectores del gobierno como la clave para la transformación del tejido urbano de la ciudad, sobre todo en los barrios del norte de Santa Fe. La concepción de preparar a la comunidad para afrontar nuevos eventos, reposa sobre tres componentes fundamentales: la mejora de la capacidad física de la ciudad para recibir y evacuar el agua hacia fuera de los terraplenes; la creación de un sistema de alerta temprana y la inclusión en él de un plan de contingencias para optimizar la organización de la comunidad ante fenómenos hidroclimáticos de gran magnitud.

Interesan a los fines del estudio la forma en que se elaboró el Plan de Contingencias¹²⁰, destinado a prever y organizar la actuación de los distintos sectores y ámbitos de la ciudad ante lluvias o crecidas del río, según las funciones y responsabilidades que corresponden a cada actor institucional o social. Importa destacar que el modo de organización establecido para actuar frente a los distintos eventos hidroclimáticos ha constituido un puntapié inicial para sumar el abordaje de todo tipo de riesgos, originados en la naturaleza o en las acciones humanas. Para ello, se elaboraron protocolos y procedimientos de actuación municipal ante los distintos escenarios de riesgo, que son aprobados por el Intendente mediante normativa específica.

La comunicación de las mejoras logradas, se realizaron a través de diferentes medios a fin de fortalecer y consolidar la preparación de la comunidad para afrontar los riesgos con mayor eficacia; para ello, se elaboraron piezas comunicativas específicas que fueron distribuidas mediante los principales medios gráficos de la ciudad y ante todo tipo de instancias participativas vinculadas con la reducción de riesgos, el cuidado del ambiente y la mejora de la calidad de vida.

Otra dimensión que merece destacar es el de la vinculación entre resiliencia urbana y memoria, en tal sentido, coincidimos con el planteo de Mizocky y López (2018), sobre la necesidad de crear mecanismos institucionales a escala local que aborden la participación ciudadana desde una valorización de los saberes propios territoriales y su

¹²⁰ Para mayor conocimiento sobre el Plan de Contingencia se sugiere consultar el siguiente enlace https://issuu.com/santafeciudad/docs/suplemento_gestionriesgo

difusión a través de redes multidisciplinares. Estos dispositivos permiten sostener de manera presente el recuerdo de lo acontecido. Un desastre natural como las inundaciones sufridas, merece mantenerse como expresión viva acerca de lo que sucedió para educar a las próximas generaciones sobre la historia de los hechos, con la intencionalidad en que la sociedad no repita los errores del pasado.

El impacto que ambas inundaciones tuvieron en la historia de la ciudad de Santa Fe fue muy profundo tanto por su magnitud, como por sus efectos políticos y sociales¹²¹. Su revisión, en consonancia con el sociólogo británico Jeffrey Olick (2007), permite reparar el daño desde lo simbólico. Existen en el paisaje urbano huellas de esos acontecimientos (carteles, pasacalles, bandas de luto, graffitis, cruces de madera que evocan a las víctimas de la inundación), que rescatan principalmente la memoria de lo acontecido y el papel que la solidaridad tuvo en los momentos de tragedia. Esta tarea, también es llevada adelante por el gobierno local, alentando a que estos recuerdos formen parte de la historia de la ciudad. En especial referencia hacia los sucesos de 2003, cada 29 de abril (fecha en que la ciudad quedó bajo agua) se han realizado diferentes actividades orientadas a conmemorar la inundación, a mantener activa la memoria sobre lo ocurrido y a reflexionar sobre la necesaria prevención.

Entre dichas actividades, merecen especial mención las manifestaciones en reclamo de justicia por parte de las organizaciones y asociaciones conformadas a partir de la inundación, que han convertido a la Plaza 25 de Mayo, ubicada frente a la sede del gobierno provincial, en un lugar de encuentro y expresión: Carpa Negra y la Marcha de las Antorchas. Desde la Municipalidad¹²², se diagramaron actividades de desarrollo conjunto, entre diferentes áreas del gobierno municipal y organizaciones, instituciones, actores sociales y vecinos. Entre ellas, destaca la propuesta de construcción de una estructura simbólica: "Memorial de la inundación". Su emplazamiento cerca del hipódromo local es otra alusión al fenómeno, ya que por ahí ingresaron las aguas del río Salado en 2003, y fue pensado como un espacio abierto a múltiples usos, no sólo conmemorativos sino también culturales y educativos, que invitara a comprender y resignificar la relación de la ciudad con el río.

¹²¹ Puede encontrarse una mayor descripción de este proceso en el artículo periodístico de Juan Manuel Cozzi publicado en el diario El Litoral el 2 de mayo de 2023 con motivo de los veinte años de la inundación de Santa Fe en 2003 https://www.ellitoral.com/opinion/historia-de-resiliencia-y-memoria-frente-a-la-tragedia-hidrica-ciudad-de-santa-fe-a-veinte-anos-de-la-inundacion-de-santa-fe-santafesino_0_fFdHnA7jOB.html

¹²² Una vasta reseña de las actividades se encuentra en la publicación del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe: "Aprender de los desastres" <https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2020/10/Aprender-de-los-Desastres.pdf>

Por último, queremos consignar las apreciaciones de Susan Ullber (2013), acerca que las formas de recordar la inundación como un problema “natural” ha normalizado la vulnerabilidad para ciertos sectores (los inundados de siempre por crecidas del río Paraná) y por ende se ha normalizado el desastre, hasta 2003 (voladura de las defensas para escurrir las aguas provenientes del río Salado, y la consecuente anegación de viviendas de sectores medios que nunca antes se habían inundado) cuando cambió. En su estudio demuestra, que no hay ninguna correlación absoluta o precisa entre la experiencia, la memoria y la acción o el cambio.

El paisaje de memoria en una comunidad no es un proceso lineal, estable y homogéneo, sino que es selectivo, heterogéneo y dinámico que está sujeto a significados culturales (allí los medios de comunicación tienen una incidencia muy grande), procesos económicos y decisiones políticas en el pasado y en el presente.

5.3.2. Estrategias de adaptación y reducción del riesgo de desastres en Blumenau

Blumenau, Brasil

La ciudad de Blumenau ha aprendido de las inundaciones y ha desarrollado capacidades locales e institucionales tales que permiten afirmar que es una ciudad y un municipio que se ha sabido recuperar y restablecer de los impactos de las inundaciones (ocurridas en 1983- 1984 y 2008) y que inclusive, ha sabido organizarse para reducir el riesgo de inundaciones.

El Plan de Contingencias por Inundaciones de 1984¹²³, la política municipal de reducción de riesgos que incluye comunicación e intercambio constantes de información entre las autoridades locales y las instituciones de investigación como la Fundación Universidad Regional de Blumenau (FURB) y el sistema de monitoreo de lluvias y del río Itajaí, así como la alerta temprana AlertaBlu¹²⁴, son todas ellas medidas que dan muestra del avance en la gobernanza de las inundaciones en aquella región del sur de Brasil.

¹²³ Blumenau, cuenta con un SAT desde 1984. Ese año, la Fundación Universidad Regional de Blumenau (FURB) puso en marcha el Sistema de Alerta de la Cuenca del Itajaí, manejado desde el Centro de Operación del Sistema de Alerta (CEOPS). El sistema comprende 16 estaciones telemétricas, observadores, nueve radios UHF y el CEOPS. La red, modernizada con recursos del Estado de Santa Catarina, monitorea la evolución de las precipitaciones y los niveles del río. La información, transmitida a las secretarías municipales de defensa civil, es puesta a disposición del público a través del sitio www.ceops.furb.br.

¹²⁴ Se trata de un nuevo SAT: AlertaBlu <http://alertablu.cob.sc.gov.br/d/>, el Sistema de Monitoreo de Eventos Extremos de Blumenau. Este otro sistema, vinculado a la prefectura de la ciudad, incluye información sobre el nivel del agua en el río y en tres presas, además de avisos y predicciones meteorológicas.

La ciudad de Blumenau, que ha sabido sobreponerse a las inundaciones, está vinculada al sistema de defensa civil del estado de Santa Catarina. Hoy la ciudad es reconocida por sus capacidades institucionales en gestión de riesgo, lo que se debe a organismos estatales como la Secretaría de Defensa Civil de Santa Catarina y el Centro Integrado de Meteorología y Recursos Hídricos de Santa Catarina. Asimismo, la ciudad cuenta con una Dirección de Prevención y una Dirección de Respuesta a los Desastres.

En la república federativa de Brasil, cada estado tiene una Secretaría de Defensa Civil (SDC). En el estado de Santa Catarina, la Defensa Civil se creó como política pública en 1973 y se convirtió en Secretaría de Estado de Defensa Civil en 2011. La SDC se encarga de planear las acciones que contribuyan a la defensa permanente contra las situaciones de emergencia. El Fondo Estatal de Defensa Civil (FUNDEC) se estableció en 1998. Por otro lado, existe un Consejo Estatal de Defensa Civil, y Santa Catarina tiene una Dirección de Prevención con tres gerencias (Prevención y preparación, monitoreo y alerta y capacitación, investigación y proyectos) y una Dirección de Respuesta a los Desastres con tres gerencias (de operaciones y asistencia, de restablecimiento y rehabilitación, y de logística y movilización).

Además, estas dos Direcciones se vinculan con las Coordinaciones Regionales. La ciudad de Blumenau está vinculada con la Coordinación Regional de Blumenau. En Santa Catarina, la EPAGRI/CIRAM es la institución designada para emitir y comunicar avisos hidrometeorológicos; mientras que la SDC es la responsable de recibir, analizar y diseminar los avisos y alertas de las instituciones federales, estatales, regionales y locales en el contexto del Sistema Estatal de Protección Civil. Al respecto, la SDC en Santa Catarina instaló un radar en SC que controla las presas para el control de las inundaciones. En la cuenca del río Itajaí, hay tres presas para este fin. Además, la Defensa Civil de Blumenau cuenta con un mapa de inundaciones, con refugios mapeados en toda la ciudad con todo el material básico para recibir a los desabrigados.

De acuerdo con Fernando Aragón-Durand (2014), el Sistema de Alerta Temprana (SAT) está compuesto por 16 estaciones telemétricas, observadores, 9 radios UHF y la CEOPS. La red fue ampliada y modernizada. Los recursos de la nueva telemetría instalada provinieron del Estado de Santa Catarina. La CEOPS realiza el monitoreo y previsión del tiempo, el monitoreo de los niveles del río y previsión hidrológica, los informes técnicos, la investigación en meteorología e hidrología, y las simulaciones de inundaciones. En particular, el monitoreo hidrológico consiste en seguir la evolución de las precipitaciones (intensidad y duración) en las distintas subcuencas, seguir los niveles en las áreas susceptibles a inundaciones y proyectar los niveles del agua con la

divulgación a las distintas Secretarías Municipales de Defensa Civil. El sitio web del CEOPS pone a disposición del público un Banco de Datos Hidrometeorológicos de la cuenca hidrográfica, también documentación, el estado en que guardan las investigaciones, pero, sobre todo, la información relativa al monitoreo de la cuenca, el de la ciudad de Blumenau al momento.

Posteriormente a la catástrofe de 2008, la ciudad desarrolló mecanismos para mitigar los efectos de esta situación. Así, se crea el Sistema de Monitoreo y Alerta de Eventos Extremos de Blumenau (Alertablu)¹²⁵, sistema de monitoreo y accionamiento de avisos para la Defensa Civil y la comunidad, relacionados al riesgo de condiciones adversas de tiempo y la posibilidad de inundaciones, deslizamientos/deslizamientos de masa. El sitio de Alertablu presenta los datos de recolección de las 17 estaciones pluviométricas y sus respectivas áreas de actuación. Además de los datos actuales referentes al día de investigación, el enlace Datos Pluviométricos trae también informaciones sobre el día anterior, mes anterior y las mayores lluvias ocurridas en la ciudad. Con el objetivo de mejorar aún más el acceso a las informaciones, el sitio trae la previsión del tiempo detallado, como la condición meteorológica, precipitación, además de las temperaturas máxima y mínima.

No obstante, este entramado gubernamental para la gestión del riesgo, algunos expertos advierten sobre la falta de integración en materia de comunicación. Eloisa Beling Loose, Luciana R. Londe y Victor Marchezini (2023), destacan la ausencia de un área de investigación estructurada que abarque el riesgo y los desastres bajo el enfoque de la Comunicación, y aconsejan una mayor asociación de la comunicación de riesgos con la comunicación de catástrofes, para fortalecer la interfaz de la Comunicación con la interfaz de la Defensa Civil, de forma integrada. Así, la intersección de las dos propuestas atiende a los aspectos contenidos en el ciclo de gestión de riesgos y desastres, articulando intervenciones específicas para cada una de las fases: prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación.

Por su parte, Ademar Cordero miembro del CEOPS, establece el reto de delinear una política más integrada para el manejo de la información, sobre todo entre los tres niveles de gobierno: federal, estadual y local para mejorar la eficiencia (en Herrera, 2015).

En la misma dimensión, un trabajo de análisis sobre la percepción de los profesionales de la radio acerca de la comunicación del ayuntamiento de Blumenau, realizado por

¹²⁵ Para mayores precisiones en cuanto a alcance y funcionamiento se sugiere consultar el siguiente enlace https://iuc.eu/fileadmin/user_upload/Regions/iuc_lac/user_upload/3. Brasil - SISTEMA ALEBARTU.pdf

Reis Cóvis, Fabrícia Duriex Zucco y Everton Darolt (2013) pone de manifiesto, a partir de las voces de los profesionales entrevistados importantes consideraciones.

En primer lugar, se puede concluir, que más allá de lo devastador del suceso el departamento de comunicación del municipio reaccionó rápidamente. Para ello, montó un gabinete de crisis, denominado “Operação Esperança” cuya labor consistió en difundir información, ofrecer análisis, involucrar a los diferentes sectores, impulsar las medidas de auxilio, generar confianza, rehabilitar el ánimo de las víctimas y salvaguardar la imagen de la administración. Conformado multidisciplinariamente, el gabinete de crisis se dedicó a planificar la atención a los medios, repartir las tareas entre los miembros del equipo de asesoría, coordinar la distribución de los datos e informar con precisión. En segundo lugar, hubo correspondencia de parte de los medios de comunicación, en especial las radios, mediante la instalación de la “Rede da Solidariedade”, cadena que agrupó diferentes estaciones y profesionales, con equipos de reporteros distribuidos en diferentes partes del municipio y con una sala de redacción en el edificio del ayuntamiento.

Surge también del testimonio de los entrevistados, si bien el departamento de comunicación local superó las fases de auxilio y recuperación, la sugerencia de revisar el plan de contingencia para el caso de futuras catástrofes como un reto de planificar la comunicación a largo plazo.

En cuanto a la gestión de riesgos de desastres, para Maria Roseli Rossi Avila y Marcos Antonio Mattedi (2017), en la ciudad de Blumenau hubo avances después de 2008 (con el diseño e implementación de los planes de Contingencia de la Defensa Civil (Blumenau, 2015) y de la Asistencia Social (Blumenau, 2014), que hasta entonces sólo atendían situaciones de emergencia provocadas por inundaciones, incorporaron en sus lineamientos los derrumbes y deslizamientos de tierra. El plan de contingencia de Defensa Civil tiene como objetivo: establecer atribuciones, tendientes a la minimización del desastre, en las fases de prevención y preparación y el restablecimiento de las condiciones normales en las fases de respuesta y reconstrucción, ante eventos adversos, inundación gradual (inundación), inundaciones repentinas (precipitaciones) y deslizamientos de tierra.

El plan de contingencia de la Asistencia Social: tiene por objeto establecer los procedimientos a adoptar, cuando se actúe directa o indirectamente en eventos relacionados con desastres naturales y tecnológicos. Si bien las respuestas se configuran en tres procesos distintos pero interdependientes –pre, trans y post-impacto–

, las acciones siguen estando más enfocadas en la gestión de desastres (ámbito de respuesta y recuperación) que en la gestión del riesgo de desastres.

El estudio de caso realizado por Giane Roberta Jansen y Rafaela Vieira (2020) de La cuenca del río Itajaí muestra que los cuerpos de texto de los Planes Directores Físico-Territoriales (PDFT) pueden agruparse en tres grandes clases: 1) infraestructura, asociada a la dinámica durante y después del desastre; 2) estructuración política, estratégica y organizacional, con un enfoque más sistémico; y 3) visión práctica/aplicada. Observan una mayor concentración de planes en la categoría 2 y una mayor frecuencia de términos específicos en la categoría 1. Luego del análisis de las formas asociadas a la gestión del riesgo de desastres en el cuerpo textual de los Territoriales de los municipios de la cuenca del río Itajaí verifican la baja integración de la gestión de riesgos de los desastres a las políticas públicas territoriales municipales.

Para ello estos autores, consideran emprender un proceso de interrelación y asertividad deseable entre los actores involucrados en la integración de los GRD a las políticas públicas territoriales locales. Recomiendan, para el mejoramiento de instrumentos municipales de políticas públicas, enfocar la tarea sobre cuatro sectores:

- Municipios: a) estimular la integración entre los gestores de las políticas públicas analizadas; b) calificar a los gerentes involucrados en sus temas específicos, para que entiendan la importancia de las políticas públicas sectoriales que manejan; c) invertir en acciones regionales, como encuentros y formación de gestores promovidos por actores como asociaciones de municipios, universidades, estado y sociedad.
- Asociaciones municipales: a) invertir en la formación de sus profesionales para comprender su papel colaborativo para la integración de políticas públicas en la región; b) promover momentos de intercambio entre los municipios, para entender sus estrategias de levantamientos y estructuración organizacional-institucional; c) sensibilizar a los municipios, con base en los resultados de este estudio, sobre la importancia y consecuencias de no integrar la GRD en las políticas.
- Universidades: a) calificar, prestar servicios y asesoramiento y promover la formación capaz de apoyar al desarrollo de la gestión del riesgo de desastres, considerando las demandas regionales.

- Estado: a) promover, a través de sus Coordinaciones Regionales de Defensa Civil y de manera integrada a las mancomunidades de municipios, las mismas acciones antes indicadas.

Más allá de estas consideraciones, el municipio de Blumenau dio relevancia a la coordinación, especialmente en lo que se refiere al trabajo conjunto entre las instituciones académicas, la administración pública y la ciudadanía. Dicha estrategia ha ayudado a crear conciencia acerca de los riesgos de inundaciones y a implementar acciones de prevención y mitigación: en concreto, el sistema de alerta temprana, que promueve y opera la Fundación Universidad Regional de Blumenau (FURB). Como antecedentes, ligados a la universidad destacan: el “Proyecto Crisis” y el “Proyecto Itajai”; el primero actuó como órgano oficial de prevención en la cuenca de Itajai dando soporte técnico a los organismos estaduais y municipales de Defensa Civil. Con respecto a esta etapa Frank (et al, 1992), manifiesta que el intento de cumplir esas directrices colisionó con los intereses económicos que dominaban la administración pública en ese momento impidiendo su utilización en la reformulación de un Plan Director. El segundo, se originó en base al primer proyecto, fue montado sobre una base interdisciplinaria e interinstitucional volcado al tratamiento de la problemática ambiental de la cuenca hidrográfica, incluyendo el problema de las inundaciones.

Dentro de este proceso, como veremos más adelante, la visión de cuenca ha representado oportunidades de capacitación y educación que han contribuido a cambiar la manera de concebir las tareas de prevención. Además, resultan exitosos, como foros para la democracia deliberativa y como forma de expresión y formación de acuerdos sobre temas públicos (Rebecca Neaera Abers Rosa Maria Formiga-Johnsson Beate Frank Margaret Elizabeth Keck Maria Carmen Lemos; 2009).

Un ejemplo de participación público-privada lo constituye el Comitê do Itajaí, Santa Catarina. Tal cual se describe en el Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas (2009), es una organización de enfoque ascendente dedicada a la gestión integrada de los recursos hídricos. En un principio, se reunían las entidades locales, incluyendo las municipalidades, las organizaciones industriales y comerciales y las universidades, con el objetivo de resolver los problemas causados por las inundaciones. Esto condujo a la creación de un Comité de Gestión de Recursos Hídricos.

El Comité está formalmente reconocido por el gobierno estatal como socio del Consejo Estatal de Recursos Hídricos. Tiene la responsabilidad de gestionar los recursos hídricos de la cuenca del Itajaí, coordinando las acciones de los organismos con

jurisdicción en la misma y supervisando las tareas de implementación de modo que se cumplan los objetivos establecidos. Asimismo, tiene la autoridad de cobrar cargos por el uso del agua.

El comité es una sociedad público-privada con 50 miembros: 10 representantes de organismos federales y estatales, 20 representantes de los usuarios del agua, 10 representantes de las municipalidades y 10 representantes de ONG. Se ha generado un sistema de gobernabilidad con una Asamblea General que designa a la cúpula directiva y aprueba los planes de gestión del agua y de las inundaciones. El Comité rinde cuentas ante el público en general a través de una Semana del Agua, celebrada cada año, la cual incluye eventos en cada municipalidad de la cuenca.

Entre 2005 y 2010 a través del apoyo de Petrobras, dicho comité ejecutó, junto con el municipio y las escuelas, un proyecto educativo orientado a la protección de la cuenca, el cual incluyó la restauración de los bosques ribereños. La participación de la ciudadanía a través del Comité de la Cuenca Hidrográfica del Valle del Itajaí contribuyó a expandir y consolidar el modelo de prevención de desastres centrado en la reducción de riesgos. A impulso del comité, en el que estaban representados usuarios del agua y pobladores de la cuenca, se desplegaron campañas educativas orientadas a la protección del agua y se realizaron acciones prácticas de recuperación de bosques ribereños trabajando directamente con el municipio y las escuelas.

La Secretaría de la Defensa Ciudadana en la ciudad de Blumenau está compuesta por cuatro direcciones: 1) Defensa Civil, 2) Geología y Análisis de Riesgos Naturales, 3) Proyectos 4) Alerta Sistema denominado ALERTA BLU.

Juliane Chicatto, Rafaela Vieira y Noemia Bohn (2015), detallan las tareas de coordinación interinstitucional, emprendidas desde La Junta de Defensa Civil. En 2012 articuló una alianza con el Departamento de Educación de la Ciudad para programas y Proyectos Integrados de la Junta de Municipalidad de Blumenau para la presentación de ideas y la viabilidad de las acciones con estudiantes de educación municipal. Por lo tanto, en las clases de Defensa Civil que se imparten en la Escuela para Agentes Subalternos de Defensa Civil se realizan charlas de acciones, en su mayoría a cargo de trabajadoras sociales. También se cuenta con la participación de geólogos del Instituto Geológico, Departamento de Análisis y Riesgos y también el Cuerpo de Bomberos. El Programa de Defensa Civil en la Escuela ha desarrollado sus actividades en la Escuela Municipal de Visconde Taunay, como Proyecto piloto por referencia en cuestión sustentabilidad a lo largo del año 2013. El proyecto inicial estaba en la primera serie, pero debido al gran efecto, se amplió a otras series de primaria. Posteriormente, el

programa fue llevado a las escuelas municipales y colegios públicos ubicados en zonas de riesgo y muy alto riesgo, celebrándose en 2014 en 10 escuelas en clases de 4º grado.

El Programa de Defensa Civil en la Escuela fue adquiriendo importancia, y poco a poco fue reconocida y cada año un mayor número de escuelas buscan a la Defensa Civil municipal para ser parte de tales acciones. En 2015, las acciones involucraron escuelas públicas y privadas, siempre en un número de 10 escuelas cada año.

Después del desastre de 2008, el gobierno federal lanzó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)¹²⁶ desde donde se financiaron obras de drenaje para auxiliar a los municipios de Santa Catarina afectados por las inundaciones. A tales fines, este Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC-Drenaje) proveyó una línea de liberación de recursos del gobierno federal para efectuar el dragado, la rectificación, la ampliación y la profundización de los ríos y riberas (algunas ya ejecutadas y otras en vías de ejecución) en el municipio. En Brasil, los municipios son los responsables del drenaje urbano mientras que los proyectos y medidas de contención o prevención de inundaciones en el ámbito de una cuenca hidrográfica son competencia de los estados o de la federación dependiendo si la cuenca es de dominio estatal o no. En el caso del Valle de Itajaí, por ser un río estatal (toda la cuenca está en territorio catarinense), su gestión es responsabilidad del estado de Santa Catarina.

El Programa de La ciudad de Blumenau ha aprendido de las inundaciones y ha desarrollado capacidades locales e institucionales de modo tal que se puede afirmar que es una ciudad y municipio que ha sabido, en cierta medida, recuperarse y restablecerse de los impactos, y que inclusive ha sabido organizarse para reducir el riesgo de inundaciones. El Plan de Contingencias por Inundaciones de 1984, la política municipal de reducción de riesgos incluye comunicación e intercambio constante de información entre las autoridades locales y las instituciones de investigación como la Fundación Universidad Regional de Blumenau (FURB) que participan en el monitoreo de fenómenos naturales y alerta temprana, tal como hace la Universidad Federal de Santa Catarina en otros proyectos.

¹²⁶ El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) tiene como objetivos acelerar el crecimiento económico, aumentar el empleo y mejorar las condiciones de vida de la población brasileña. El programa consiste en un conjunto de medidas destinadas a incentivar la inversión privada, aumentar la inversión pública en infraestructura y remover obstáculos – burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos y legislativos – al crecimiento. Para mayor información se sugiere consultar el siguiente enlace [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Hotsites/Informe Anual 2011/Capitulos/actuacion_institucional/o_bndes_politicas_publicas/pac.html](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Hotsites/Informe%20Anual%202011/Capitulos/actuacion_institucional/o_bndes_politicas_publicas/pac.html)

5.4. La re-naturalización del cambio climático a través de la adaptación

El salto nominativo sustancial que se produjo al pasar de la mitigación a la adaptación al cambio climático ha generado la aparición exponencial de investigaciones que han convertido el concepto de adaptación, vulnerabilidad y resiliencia entre los más reportados, transitados y discutidos recientemente por la literatura experta (Pörtner, et al., 2022; Tenzing, 2020; Moser, 2019).

Las discusiones que han suscitado evidencian su carácter 'catch-all', con sus conexiones, dimensiones y contradicciones. Precisamente, esta indefinición con una significación polisémica y borrosa ha convertido la adaptación en un espacio controvertido. Al menos existen dos conexiones relevantes que merecen desentrañar: por un lado, la convergencia conceptual entre la adaptación y la resiliencia que debe acompañarse, epistemológicamente en un proceso proceloso y diverso de acercamiento progresivo entre las políticas de adaptación y la GIRRD; y por otro la fortaleza de sus vinculaciones con la vulnerabilidad. Discursivamente, en los últimos años la mitigación ha dado paso a la adaptación, la cual se ha entendido de maneras muy diversas.

La mitigación está referida a una intervención humana para reducir el forzamiento antropogénico del sistema climático; incluye estrategias para reducir las fuentes y emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar sus sumideros" (IPCC, 2007). La adaptación, se concibe como aquellos "ajustes en sistemas humanos o naturales en respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos" (IPCC, 2007). Para efectos de este trabajo, se abordará la opción de la adaptación como eje articulador alrededor del cual gira la vulnerabilidad y la resiliencia. Dichos ajustes adaptativos, son las acciones o intervenciones formuladas para atender problemas específicos en el ámbito público, derivados de los efectos –transversales, sinérgicos y potencialmente irreversibles- del cambio climático.

La adaptación puede ser autónoma, planificada o anticipada. Si los ajustes que se priorizan son el resultado de la espontaneidad en respuesta a un entorno cambiante nos moveríamos en el terreno de las capacidades de enfrentar y recuperarse, acercándonos al concepto de resiliencia. Cuando se excede la capacidad del sistema por factores externos de estrés se cae en el colapso y el caos. Por otra parte, la adaptación planificada o asistida consiste en una intervención deliberada. En este marco, la adaptación consiste en reducir riesgos y vulnerabilidades, buscando oportunidades y construyendo la capacidad de naciones, regiones, ciudades, sector privado, comunidades, individuos, y sistemas naturales para enfrentarse con los impactos

climáticos; así como movilizar esa capacidad implementando decisiones y acciones. El acento recae en qué tipo de decisiones se toman, su eficiencia, grado de impacto, plazo de aplicación, seguimiento y evaluación, etcétera.

En esta gradación en el extremo más innovador irrumpe la adaptación transformadora, la cual persigue cambiar los atributos con los que el sistema da respuesta al cambio climático, el configurado y el que se encuentra en configuración. Estas dimensiones son claves para asociar qué modalidades de gestión son más oportunas y pertinentes según el momento y las condiciones preexistentes. Se deben evaluar las opciones de adaptación para tomar las decisiones más efectivas. En este paso adelante la capacidad adaptativa de un sistema se convierte en central para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad climática y los eventos extremos), moderar los daños potenciales, tomar ventaja de las oportunidades y enfrentar las consecuencias.

Repensar el modo de relación desde la tensión entre la resiliencia como capacidad de un sistema social o ecológico para absorber perturbaciones, manteniendo la estructura básica y los modos de funcionamiento, la capacidad de auto-organización y la capacidad de adaptarse al estrés y el cambio y, por otro lado, la vulnerabilidad entendida como la predisposición de un sistema de ser adversamente afectado, supone todo un reto. Como se ha visto en el caso de la pandemia, la exposición quedó incorporada dentro del concepto de riesgo, ocultando la sensibilidad y enmascarando la capacidad adaptativa. Por el contrario, en el caso del cambio climático, las necesidades de adaptación responden a circunstancias distintas en las que se requieren información, recursos y acciones, con el añadido que se conocen los impactos potenciales, aunque con un elevado grado de incertidumbre.

Por tanto, existen mecanismos de evaluación de las opciones escogidas y si este conjunto de medidas y estrategias disponibles son apropiadas para encarar las necesidades o más bien presentan déficits. Por ello la vulnerabilidad como la propensión o predisposición de un sistema de ser adversamente afectado, depende de la sensibilidad y la capacidad adaptativa. A nivel macro se reconoce que la vulnerabilidad tiene determinantes biofísicas y socioeconómicas. Algunos han sugerido que esto es a menudo parte de un gran déficit de desarrollo.

En el contexto de Latinoamérica, la vinculación entre las políticas públicas de adaptación al cambio climático y los modos de gestión para atender los problemas medioambientales a escala local se convierten en todo un laboratorio de análisis, siempre presto a mejoras y recomendaciones porque más allá de un problema ambiental tiene que ver con el desarrollo de las naciones.

“Bajo estas condiciones resulta indispensable realizar acciones planificadas de adaptación para enfrentar los cambios ambientales relacionados no solo con el cambio del clima y los eventos climáticos extremos, sino también con el cambio en el uso del suelo y la explotación de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad) que permitan preservar los sistemas humanos y naturales. De este modo, la región se enfrenta a importantes desafíos en términos de sostenibilidad ambiental y de capacidad de adaptación al cambio climático debido a sus características socio-económicas e institucionales que se ven agravadas por un déficit significativo en el desarrollo de infraestructura. En este contexto, se observa que los impactos del cambio climático en la región se intensifican tanto por las condiciones geográficas y climáticas (regiones con altas temperaturas, escasez de irrigación e importantes eventos extremos) como por las condiciones socioeconómicas e institucionales. **Todo ello, sugiere la importancia de instrumentar procesos de adaptación al cambio climático que permitan reducir la vulnerabilidad sistémica de la región**”¹²⁷ (CEPAL,2015: 68 Magrin).

El cambio climático es uno de los grandes y crecientes problemas del desarrollo, cuyas causas y consecuencias sólo podrán constatarse a largo plazo y muy posiblemente, siguen conllevando un alto grado de incertidumbre, por lo que las proyecciones a lo largo del presente siglo, realizadas sobre la base de posibles escenarios de desarrollo, resultan políticamente inasibles, en particular para la idiosincrasia populista y cortoplacista de algunos de los gobiernos de la región (Vilamizar,2011: 325).

En este proceso es muy relevante como las políticas públicas afrontan la situación. La definición del problema es crucial para orientar el debate público y los distintos posicionamientos de los actores que acaban priorizando, aunque a menudo la agenda de los poderes públicos no acierte con los problemas más acuciantes sino más bien quede enmarañada en las discusiones confrontadas entre los distintos puntos de vista (Vilamizar,2011: 327). Tal grado de desinterés, necesariamente levanta suspicacias acerca de las razones que pudieran justificar la casi nula consideración del tema de la Adaptación en las políticas públicas de América Latina (AL). Por un lado, está la falta de respaldo teórico-académico a un problema ambiental que cuenta con sobradas evidencias científicas de sus múltiples repercusiones sobre el ambiente en general y que afectan los resultados esperados de la gestión pública. Por otro, la falta de cumplimiento en torno a dichos compromisos que la mayoría de los gobiernos regionales muestran al formular políticas públicas totalmente desvinculadas del tema de la adaptación, aun conociendo las implicaciones de orden económico que se derivan del problema del cambio climático, particularmente, sobre las repercusiones que la no adaptación comporta para intervenciones públicas de orden social en AL. (Vilamizar,2011: 330)

¹²⁷ Los destacados son nuestros.

La relación entre las políticas de adaptación y la reducción de la vulnerabilidad presentan una serie de problemáticas que nos sitúan en el brete de dibujar un giro del escenario hacia la 'post-adaptación', en el que las nuevas fuentes de vulnerabilidad que se generan pasen a ser el centro de la preocupación y de ese modo las intervenciones transformadoras sobre el riesgo tomen en cuenta con mayor ahínco los efectos adversos en las poblaciones marginadas y marginalizadas.

"The proliferation of adaptation projects around the world – and the focus on marginalised groups that they represent – should be a cause for celebration. Yet our review of climate change adaptation interventions reveals that, contrary to common rhetoric, adaptation does not necessarily reduce vulnerability. Indeed, there are multiple ways in which adaptation efforts may instead increase, redistribute or create new sources of vulnerability. We have categorised the underlying mechanisms through which adaptation efforts end up exacerbating vulnerability as relating to: the shallow understanding of the vulnerability context; the inequitable nature of stakeholder participation in the design and implementation of adaptation; the retrofitting of adaptation into existing development agendas; and lack of critical engagement with how 'adaptation success' is defined. A retrofitting hinders addressing the socio-political causes of vulnerability; in addition, elite capture and an 'accumulation by adaptation' can widen inequalities. Our review concludes that addressing these mechanisms demands a rethink of how adaptation and development are done. **In particular, instead of designing projects to change the practices of marginalised populations, placing learning processes within organisations and with marginalised populations at the centre of adaptation objectives is key to shifting the terms of engagement and broadening the focus for successful and inclusive adaptation.**"¹²⁸ (Eriksen et al., 2021:11)

Debe añadirse la complejidad de la noción de resiliencia, la cual como ocurre con la adaptación y la vulnerabilidad pasa a formar parte de un mundo turbulento de asignación de dimensiones y significados controvertidos, repleto de interpretaciones, temas y diálogos transdisciplinarios (Moser, 2019); al fin y al cabo, luchas por su definición, apropiación y potenciales aplicaciones. En el salto desde el desastre al riesgo, en el proceso de fusión de la comunicación y el riesgo con la crisis y la emergencia climáticas se añaden la transformación conceptual de la gestión del riesgo de desastre, que se adentra hacia acciones preventivas y anticipatorias, no tan centradas en los desastres. En esta mutación, la Comunicación del Cambio Climático (CCC) afronta el reto transdisciplinario y conceptual de revertir la trayectoria para hacer prevalecer el riesgo sobre el desastre, y fortalecer acciones de resiliencia, equidad e integración comunitaria, Farré (2022):

"El cambio climático ha precipitado el proceso de comunicarlo, en cantidad y cualitativamente: en su propósito, alcance o extensión, en los debates sobre los objetos de estudio y las disciplinas, en las formas de conocimiento y los retos. Se ha saltado de la mitigación a la adaptación, del consenso científico a la coproducción de significados, de los mensajes empáticos a los mensajes endurecidos, de la comunicación estratégica a la implicación cívica y los movimientos sociales." (2022:18)

¹²⁸ Los destacados son nuestros.

Efectivamente, las formas de comunicación juegan un papel clave en la extensión social de la toma de decisiones bajo el impulso de orientar el debate desde el conocimiento a la acción, transformándolo de problema irresoluble a vías de solución:

“Cuando medioambiente y cambio climático dejan de ser cuestiones de expertos y pasan a afectar a todas las esferas políticas y cotidianas, las prácticas de comunicación deben blindarse en su primacía, tanto en la circulación mediada de narrativas como en la producción de conocimiento social orientado hacia las soluciones. La investigación en comunicación, con sus modalidades de acceso e influencia sobre el público, desemboca en un posicionamiento dialógico con otras disciplinas académicas y la sociedad. En la conversión del conocimiento en acción, tal y como la ciencia de la sostenibilidad urge, las ideas comunicadas sobre el cambio climático se convierten en el medio de expresión del futuro en nuestro presente”. (2022:21)

En “Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica”, Allen propone desagregar y clarificar los distintos componentes de la Adaptación al Cambio Climático (ACC) desde aquellos aspectos más relevantes de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y de la gestión del desarrollo:

“En términos de gestión correctiva, las modalidades de intervención se mueven entre la necesidad de una reducción en la vulnerabilidad desde una adaptación autónoma a los factores de riesgo crónicos y cotidianos hasta la toma de decisiones para una adaptación planificada para reducir los riesgos ya existentes del cambio del clima que ponen en peligro los medios de vida de la población. Estos dos tipos de intervención deben ser complementarios. **Respecto de la gestión prospectiva o proactiva, se pretende anticipar el riesgo futuro y aparecen nuevos problemas asociados a los elevados niveles de incertidumbre o a la escasez de recursos**¹²⁹. En otro orden de intervenciones, destacan aquellas reactivas o compensatorias que se ocupan de tapar agujeros o cubrir las necesidades humanitarias tras la ocurrencia del desastre, en este caso más bien se trataría de un ejemplo de no-adaptación, como mero mecanismo de respuesta.” (Lavell, 2011: 33-34)

La exigencia pues, plantea una planificación integrada en la que la GRD y la ACC pasen a ser parte de la misma estrategia holística de gestión, y en ningún caso traten de manera separada. El desarrollo sostenible debe ser el sujeto de esta confluencia, sin dejarse arrastrar por los ‘extremos’ y asumiendo la regularidad gradual de forma ambiciosa y amplia porque la RRD no aplica sin la disminución de la pobreza y la vulnerabilidad, y así debe ser también en el caso de la adaptación:

“Para especificar aún más la naturaleza y el contenido de las relaciones entre la gestión de riesgo de desastre y la adaptación al clima, y sus puntos de convergencia o de divergencia, es necesario, finalmente, **responder a la pregunta “a qué adaptamos” o “a qué cambios de clima ajustamos”**¹³⁰. En contestar esta pregunta proporcionaremos

¹²⁹ Los destacados son nuestros.

¹³⁰ Los destacados son nuestros.

nuevos o confirmaremos viejas dudas en cuanto al uso de la noción “adaptación” en el contexto de los ajustes humanos a cambios en el clima y sus efectos.” (Lavell, 2011:25)

En este recorrido se han presentado las principales prevenciones que deben activarse ante un abuso conceptual o un uso indiscriminado de la noción de adaptación. Entendida desde disciplinas muy diversas, se han desplazado sus implicaciones sociales y colectivas para contribuir a una especie de re-naturalización del cambio climático en el que el concepto trampa de adaptación sirve para fortalecer el statu quo y desviar la atención de los problemas fundamentales, como se ha tratado de contrastar en el ejercicio comparativo de resiliencia urbana en Santa Fe y Blumenau:

“En un contexto urbano, estos problemas tienen que ver con la distribución desigual de los riesgos y las condiciones de vulnerabilidad social, haciendo el cambio climático un problema de desigualdad. **Por eso resulta prioritario reorientar la adaptación hacia el bien común, a partir de estrategias encaminadas a la reducción de la vulnerabilidad y a la resistencia del modo tradicional de concebir y atender el cambio climático**”¹³¹ (Gran Castro,2022:395).

5.5. La desnaturalización del cambio climático a través de la resiliencia

En el análisis de las inundaciones en Santa Fe y Blumenau se ha evidenciado la complejidad del proceso riesgo-desastre-riesgo. La lucha por la apropiación del concepto de resiliencia presenta dos caras contrapuestas.

Por un lado, el uso y abuso de esta ‘salida airosa’ puede condicionar, limitar y desviar las políticas arbitradas. Se puede dar el caso que la llamada internacional oculte las lagunas y deficiencias de la gestión local. Sin duda, la toma de decisiones conlleva un riesgo de desviación de las prioridades, con una creciente burocratización administrativa y fragmentación institucional. La inversión puede verse socavada por la fatiga que el paso del tiempo acarrea o por los vaivenes políticos. La hibridación de los riesgos comporta una pérdida del foco en otras amenazas vinculadas al cambio climático, como la sequía pertinaz, las olas de calor o la devastación por incendios forestales. Dado el carácter holístico de la gestión de riesgo de desastres, la necesidad de intervenir en las inundaciones no debe interferir en la lucha por mejorar las condiciones de vida de la población en otros muchos ámbitos: habitabilidad, transporte público, contaminación, seguridad alimentaria, etcétera.

Por otro lado, la resiliencia, a diferencia de la vulnerabilidad con la que está estrechamente vinculada, supone un giro hacia la resistencia y la adaptabilidad ante

¹³¹ Los destacados son nuestros.

impactos y desastres que se produjeron y que deben canalizarse, y no únicamente por canales e infraestructuras ingenieriles. Especialmente, el impulso por la coordinación y suma de voluntades entre los actores involucrados debe ser interpretada como una innovación social sin precedentes, en unos entornos en que estas medidas consensuadas, con un alto nivel de aplicabilidad, retorno e intervención sobre el terreno no son comunes. Las debilidades organizativas y los déficits en la institucionalidad pueden abonar el terreno para tomar decisiones aisladas que empeoren o dificulten el seguimiento y la eficiencia de las medidas tomadas en el post desastre. Aun así, la resiliencia entendida como espacio abierto de debate y progreso social aún un potencial indiscutible que como hemos visto en el caso de Santa Fe y Blumenau se expresa en un entorno comunitario mucho más consciente, responsable, previsor y anticipatorio.

Sin embargo, la realidad está mucho más repleta de matices. No se deben asumir lecturas dicotómicas de una cosa o la otra. Más bien estamos tratando situaciones dinámicas, complejas en las que las fórmulas de resiliencia urbana se encuentran en una encrucijada de factores y horizontes abiertos, que implican mucho más que las inundaciones. Hacer de la necesidad virtud no es óbice para plantear un acercamiento al conjunto de situaciones problemáticas que se juegan ante una adaptación transformadora contra el cambio climático. La gran cuestión a resolver tiene que ver con la gestión prospectiva, la cual obliga a pensar e imaginar el futuro, pero haciéndolo desde el presente. De otro modo, esta gestión puede ser una estrategia aislada o fallida, la cual se deja bloquear por medidas reactivas, compensatorias a lo sumo, más coyunturales que estructurales.

Invertir, distintivamente, por un cambio de paradigma supone afrontar retos más exigentes con la implementación de medidas correctivas, condición necesaria pero no suficiente para adentrarse con un mayor grado de ambición en la toma de decisiones prospectivas. Aquellas que no se pliegan al cortoplacismo, la ideología o lo coyuntural. Aquellas que fortalecen la mirada larga, el espacio compartido abierto al debate plural hacia lo estructural. En todo este tránsito la resiliencia se entiende como un factor coadyuvante hacia la lucha librada contra la vulnerabilidad social, la equidad social y la distribución igualitaria de los riesgos y su gestión, acordados como impulsores del desarrollo y el bienestar.

“En el contexto urbano, la distribución desigual de los riesgos y las condiciones de vulnerabilidad social convierten el cambio climático en un problema de desigualdad y cohesión social que merece ser tratado, incluso más allá de la

gestión de riesgos de desastres, desde la construcción social de la prevención¹³². En este sentido las aportaciones de García Acosta, Darío Cardona y Lavell han sido claves para conceptualizar que los desastres no son naturales y problematizar el cambio climático desde la construcción social del riesgo y la vulnerabilidad” (Gran Castro, 2022:395).

La des-naturalización del cambio climático desde la resiliencia puede convertirse en un desiderátum inalcanzable. Sin embargo, marca e indica qué camino es deseable y practicable transitar. El carácter abstracto, alejado y remoto que los discursos científicos, los foros internacionales o las políticas públicas construyen alrededor del cambio climático, encuentran sobre el terreno la acción, la resistencia y el giro hacia un enfoque mucho más acorde con la GIRRD. La visión horizontal en la que ciudadanos, movimientos sociales y sociedad civil se organizan ante la dejadez institucional es un elemento constitutivo de lo que podríamos considerar como adaptación con transformación. Porque los desastres no son naturales:

“Cuando, por múltiples razones, la comunidad es incapaz de transformar sus estructuras, adecuar sus ritmos y redefinir la dirección de sus procesos como respuesta ágil, flexible y oportuna a los cambios del medio ambiente; **cuando los diseños sociales (los qué y los cómo de una comunidad) no responden adecuadamente a la realidad del momento que les exige una respuesta, surge el desastre**”¹³³ (Wilches-Chaux, 1993:16).

En esta confluencia entre la adaptación al cambio climático y las acciones de resiliencia se juega la lucha por orientar el proceso hacia una oportunidad que debe ser gestionada y promovida. Al contrario, si se produce una disociación entre ambos, el resultado se disgrega en múltiples frentes, en decisiones parciales y en la despolitización –aunque sea por una politización de corto vuelo-de las medidas emprendidas como si por ellas mismas se justifican por su parcialidad y fragmentación. La adaptación (¿para qué?) y la resiliencia (¿para quién?) no pueden ser utilizados como conceptos trampa. La ocultación de las raíces del problema o la desviación del foco sobre cómo gestionarlo dificulta avanzar en el cambio de paradigma que debiera transformar los desastres en oportunidades para evitarlos o como mínimo conducirlos hacia la reducción de los riesgos desde un acercamiento holístico. Este cambio de mirada se expresa señalando la importancia de ‘desnaturalizar’ el cambio climático, inspirándose en las aportaciones de los estudios sobre ‘desastres naturales’ al reconocer que las condiciones de vulnerabilidad social son precondition y factor preexistente:

“Esto permite repensar el estudio y la acción climática hacia la reducción de la vulnerabilidad y no solo enfocar los esfuerzos a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero¹³⁴. Además, con esto, el estudio del cambio climático,

¹³² Los destacados son nuestros.

¹³³ Los destacados son nuestros.

¹³⁴ Los destacados son nuestros.

sobre todo en contextos urbanos, permite considerar las relaciones sociales, económicas y políticas que propicien condiciones de vulnerabilidad diferenciada en escalas meso y micro, y no solo enfocarse en los procesos macro del cambio climático en términos físicos. Esto implica un acercamiento teórico-metodológico que permita apreciar las interconexiones entre el cambio climático y los procesos urbanos distribuidores del riesgo y la vulnerabilidad" (Gran Castro,2022:396).

CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Los riesgos vinculados a la pandemia por el virus COVID-19 y al cambio climático no resultan antagónicos, sino que exhiben una hibridación de sentidos, nociones y valoraciones que suponen una intervención extremadamente compleja para su reducción. En este sentido, sostenemos que para una mejor gestión, es necesario aunar las experiencias vinculadas a los estudios sociales, en particular los comunicativos, para complementar y contrarrestar aquellas visiones hegemónicas, ya sean los estudios relacionados con el tratamiento de las epidemias producidas por enfermedades infecciosas o aquellos avances de las “ciencias duras” sobre el cambio climático. Desde la realidad cultural y los impactos sociales, de esta forma, estaríamos progresando en los aprestos ante la posibilidad de la irrupción de nuevos riesgos multiformes. Siempre incorporando la perspectiva insalvable de la vulnerabilidad social.

Si bien, en este trabajo tomamos como referencia documentos elaborados principalmente por la organización LA RED, observamos que su denominación encierra una paradoja, ya que, si bien apela e incorpora la comunicación, la mayoría de sus aportes tienen más que ver con otras disciplinas. Dependiendo, no obstante, su presencia, configuración y visibilidad de las ciencias de la comunicación, en tanto transmisión e intercambio de información, pero también desde su carácter constitutivo en todo el proceso. La antropología, la historia, la geografía, la psicología o la sociología debieran invertir en una concepción más compleja de los procesos de comunicación. Al fin y al cabo, las luchas por la visibilidad y las estructuras narrativas del riesgo sustentan la afirmación que se trata esencialmente de modalidades y formas de comunicación alrededor de las cuales se construye socialmente el riesgo, iluminando desde la vulnerabilidad estructural subyacente.

Desde el enfoque de la gobernanza, la gestión de riesgos de desastres intenta que la acción que se realiza para lograr la reducción del riesgo de desastres sea en conjunto con los distintos actores involucrados en interacción, en el proceso de crear estrategias para prevenir y disminuir las vulnerabilidades preexistentes y gestionar el riesgo residual remanente para revertir los desastres en oportunidades e invertir hacia una acción correctiva y prospectiva, no meramente reactiva y compensatoria.

Tanto la incorporación de la comunicación, como la participación de distintos sectores constituyen mecanismos apropiados para la adaptación y superación de los impactos climáticos. Tal como lo expresan en su último informe de 2022, los expertos que conforman el IPCC:

“Social organisation, participation, governance, education and communications to increase perception and knowledge are essential for building the resilience to adapt and overcome expected and unexpected climate impacts (very high confidence). The focus on inclusion and enrolling of the full range of actors in adaptation processes, including vulnerable populations, have yielded good results in the region (high confidence). However, existing poverty and inequality, imbalances in power relations, corruption, weak governance and institutions, structural problems and high levels of risk tolerance may reinforce poverty and inequality cycles (high confidence). In addition, the continued exposure of critical infrastructure and valuable assets are signs of persisting maladaptation (...) Adaptation and the construction of resilience offer not only an opportunity to reduce climate-change impacts but also an opportunity to reduce inequality and development gaps, to achieve dynamic economies and to regulate the sustainable use and transformation of the territory” (2022:1764).

Las múltiples formas comunicativas del riesgo lo definen como multiforme. Las luchas por su significación gracias a la gestión integral del riesgo de desastre logran convertir el desastre en una oportunidad. Tal oportunidad debiera expresarse a través de las representaciones, imaginarios, marcos cognitivos y medidas implementadas por las políticas públicas y en sus modalidades de gestión. Sin exposición o sin vulnerabilidad el riesgo se convierte en un concepto inasible y vago, cargado de negatividad. Sin embargo, la consideración de estos factores fortalece y multiplica sus capacidades transformadoras e innovadoras. En todo el recorrido conceptual se ha tratado de razonar que la expresión “desastre natural” no es sostenible ni manejable, si aquello que se pretende es intervenir para evitar daños y reducir impactos. Ciertamente, así debe ser interpretado desde la puesta en práctica del Protocolo de Sendai. Efectivamente, la acción sobre las consecuencias de las catástrofes conlleva resultados positivos tal y como lo demuestran los datos del incremento en el número de desastres, que, aun siendo más caros, arrojan pérdidas menores en costes humanos.

Sin embargo, esta inversión, mediante un proceso de conversión conceptual, epistemológica y paradigmática, debe fortalecerse porque existen contradicciones e interferencias que desvían del camino a seguir. El marco de la internacionalización supone a menudo una aplicación “colonizante” de conceptos que una vez llevados sobre el terreno pierden coherencia y consistencia. Como se ha demostrado, los conceptos de exposición indiscriminada o vulnerabilidad sanitaria ante la pandemia toman cuerpo en el caso del cambio climático en conceptos “trampa” como la adaptación y la resiliencia. Los desastres en ellos mismos presentan un carácter performativo, y una vez suceden se cargan de excepcionalidad e imprevisibilidad, incidiendo en las propias visiones elaboradas desde los actores protagonistas en la comprensión deficiente de las

catástrofes globales. En este sentido Japón y los protocolos de Hyogo y Sendai son ejemplares por los avances, pero también por las dificultades. A su vez, el enfoque singular del colectivo aglutinado alrededor de La Red ha colaborado y dialogado en estos fóruns internacionales, haciéndose un hueco desde la academia para ofrecer una hoja de ruta operativa y aplicable desde la realidad “desastrosa” de América Latina y el Caribe. La persistencia por bajar sobre el terreno sus postulados a la idiosincrasia y singularidad de los factores del riesgo, especialmente desde el enfoque de la vulnerabilidad social, supone todo un reto que en el caso de esta investigación se ha aplicado exhaustivamente en dos de los países de referencia del llamado Sur Global: Argentina y Brasil.

El aluvión de resultados generados en esta investigación nos lleva a plantear una serie de conclusiones que deben iniciarse por la idea-fuerza que los desastres pueden ser entendidos como oportunidad si los vinculamos a la reducción de riesgo. El carácter sustantivo del riesgo como forma de comunicación debe incorporar además la exposición física y la vulnerabilidad social. Respecto a la vulnerabilidad se ha insistido en las trampas conceptuales asociadas a nociones como exposición y desigualdad en el caso de la pandemia o en adaptación y resiliencia en el caso del cambio climático. En el primer caso, la amplificación mediática del desastre evidencia el marco preferente centrado en la crisis sanitaria, que no social. En el segundo caso, la robustez “científica” de la adaptación climática soslaya y fragiliza el carácter transformador y prospectivo de este mismo concepto desde un acento social, inseparable de la acción transformadora sobre la vulnerabilidad.

La pandemia como desastre ha evidenciado ser un riesgo prioritariamente por exposición en el que la vulnerabilidad intrínseca y social quedó relegada y desplazada, tanto en su definición de ‘crisis sanitaria’, en las políticas públicas y medidas de contención como en la cobertura mediática. Por su parte, el cambio climático con su intrínseca asociación a los desastres naturales, ha sido interpretado como un riesgo sin vulnerabilidad. A partir del proceso de re-naturalización a través del concepto de adaptación se ha trabajado en un escenario complementario en el que aparece el concepto de resiliencia como una alternativa potencial de des-naturalización.

La gestión integral de riesgo de desastres irrumpe como el marco epistemológico para la intervención en este proceso comunicativo de riesgo-desastre-riesgo. La lectura inmediata puede caer en el simplismo de considerar segmentariamente la comunicación preventiva, de emergencias y de recuperación. La integralidad del RRD, sin embargo, con su marco holístico nos permite subrayar el acercamiento transformador que más

allá de una gestión reactiva o compensatoria debe invertir por una lógica correctiva y prospectiva.

En un tercer momento, la triangulación metodológica atraviesa y relaciona constitutivamente la pandemia, entre sus políticas, imaginarios y representaciones, con el cambio climático, representado por las políticas públicas de adaptación y resiliencia urbana. Estos retos plantean un recorrido inacabado en el cual los desastres entendidos como factores subyacentes del riesgo se suman a la exposición física y la vulnerabilidad social como factores ineludibles. El flujo de relaciones, transversalidades y tensiones en este proceso de comunicación de riesgo de desastre demuestra la ambición y complejidad del reto perseguido.

Se trata de abrir una ventana de oportunidad alrededor de los riesgos existentes, los percibidos, imaginados y factuales. Pero más allá aún, la conversión de los desastres en riesgos supone una apuesta innegociable con la gestión de las políticas públicas, por su aplicabilidad, y la comunicación social, por su visibilidad.

Mucho se ha especulado sobre el modo en que la pandemia podría suponer un antes y un después o cómo las lecciones aprendidas debieran ser trasladadas al “riesgo de riesgos” que supone el cambio climático. Más allá de estas elucubraciones y especulaciones, la investigación realizada ha centrado su atención en la confluencia conceptual, epistemológica y metodológica en un entorno específico, el Sur Global. Argentina y Brasil han sido entendidos como una atalaya para contrastar comparativamente el tipo de propuestas y respuestas regionales, nacionales y locales que se configuran ante aquellos conceptos impuestos por los foros internacionales o la universalidad científica (‘colonizantes’), alimentados por las lógicas homogéneas del marco internacional y las ciencias hegemónicas respectivamente. Sin duda, la lucha por los significados, las significaciones y las apropiaciones continúan abiertas y en ese reto dilemático es hacia donde nuestra investigación se ha orientado.

La batalla por la reducción del riesgo de desastre continúa librándose y, en ningún caso, es baladí. El proceso de comunicación pública con los actores que orientan los temas de la agenda mediática y política es central para incorporar eficientemente a la ciudadanía desde la robustez de los servicios públicos. La participación y horizontalidad de las medidas a tomar son indispensables en la mejora de la percepción y recepción de los riesgos. Esta influencia constitutiva de los marcos comunicativos, desde los cuales se libra la batalla por los significados, las metáforas y las narrativas, actúa sobre la responsabilidad de los decisores políticos, la ambición de las medidas que se arbitran, los efectos cognitivos de los medios y las estrategias de anticipación, prevención,

respuesta y recuperación. En el mismo lado del frente, la sociedad civil, el tejido asociativo y las comunidades afectadas deben formar parte de unos espacios compartidos, presionando para fortalecerlos institucionalmente más allá de la solidaridad altruista o el mero voluntarismo de resistencia heroica, que, a menudo, en el caso de Argentina y Brasil no se logran congeniar o vislumbrar.

Para terminar, hacemos nuestras algunas de las reflexiones de miembros destacados de LA RED, como la expresada por Cardona:

“La vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales está relacionada con diferentes procesos socioculturales y ambientales que determinan fragilidades diferenciales y falta de resiliencia de la sociedad y del medio ambiente. **Así la vulnerabilidad es un síntoma de insostenibilidad y un déficit o un problema de desarrollo no resuelto que contribuye al aumento del riesgo, el cual –de esta forma- se crea y se construye socialmente**¹³⁵. Las causas subyacentes de la vulnerabilidad y, por lo tanto, del riesgo, son procesos económicos, ambientales, demográficos y políticos que afectan la distribución de los recursos y que reflejan, a su vez, la distribución del poder en la sociedad” (Cardona, 2001: 13-14).

Como puede comprobarse en estas reflexiones finales, las líneas abiertas son múltiples. Desde la modestia, pero con ambición, nuestra investigación ha tratado de contribuir al debate, tratándolo de elevar y enriquecer, situándose en sus justos, por balbuceantes, equilibrios; seguramente abriendo muchas más preguntas que obteniendo respuestas cerradas o unívocas.

LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Entre las limitaciones que este estudio presenta, cabe destacar la confluencia conceptual y epistemológica entre la pandemia y el cambio climático, la cual se suma a la asociación que se realiza entre la cobertura mediática y las políticas públicas de gestión de la pandemia o la subsunción del riesgo de las inundaciones a los impactos derivados del cambio climático. Todas estas conexiones arriesgadas podrían haberse encarado desde muy distintos ángulos. Sin embargo, se explican por la complejidad, hibridaciones e interdependencias de los procesos, así como por la necesidad imperiosa de acotar e incidir sobre el riesgo multiforme asociado. En cualquier caso, las preguntas planteadas y los objetivos perseguidos en esta tesis doctoral han sido atravesados por la coherencia conceptual, epistemológica y metodológica.

Se ha supeditado la multiplicidad de derivaciones asociadas al cuestionamiento de las relaciones híbridas, y seguramente indistinguibles, de los retos y procesos que han ido

¹³⁵ Los destacados son nuestros.

emergiendo. Buena parte de las lagunas detectadas han servido de acicate para robustecer nuestro acercamiento basado en tres pilares: la revisión conceptual con el eje articulador de la comunicación; el paradigma holístico de acceso al conocimiento a través del enfoque de la reducción de riesgo de desastres; y finalmente la sistematización comparativa mediante una triangulación metodológica para dar cabida a las políticas públicas en Argentina y Brasil, tanto las de carácter nacional, regional, estatal o local.

Como futuras líneas de investigación, las avenidas abiertas son muy amplias. Las preguntas entrecruzadas que se plantean van desde el tipo de políticas públicas a emprender hasta los recursos sociales disponibles y las capacidades de absorción y resistencia de los impactos, completando y complementando las formas de adaptación y resiliencia con la inevitabilidad de las vulnerabilidades intrínsecas y sociales. Las lecciones aprendidas de la pandemia deben ser reflexionadas en el contexto del cambio climático, previendo que los procesos de comunicación desatados, desencadenados y concatenados jugarán un papel central en la configuración de los desastres entendidos como riesgos, con sus factores concatenados sobre los cuales intervenir.

La comunicación de riesgo implica también reflexionar sobre el rol de los medios de comunicación en las narrativas y metáforas que des-orientan el debate público. Sin duda, un aspecto crucial en las formas de percibir el riesgo. Pero también en la orientación de las prioridades temáticas y en su influencia en los tomadores de decisiones. En este sentido, ante su llegada el fenómeno de “El Niño” ocupa un espacio importante en las agendas periodísticas de la región.¹³⁶ Las altas probabilidades que suceda este evento, arroja estimaciones sobre un aumento de las precipitaciones para el último trimestre del año, olas de calor y la crecida de ríos para el año próximo. Ante estas posibles situaciones, re-surgen interrogantes: ¿Cómo está la infraestructura hídrica? ¿Qué medidas se tomaron en los últimos años?

Estos responsables públicos deben proteger y salvaguardar la ciudadanía ante los riesgos sistémicos emergentes y en esa empresa las formas y maneras en que se posicionan y actúan en el espacio público se convierten en claves. El cambio de

¹³⁶ Diferentes artículos periodísticos comienzan a interesarse acerca de los alcances que podría tener el suceso: “Apuntan a evitar nuevas ocupaciones en el anillo de defensas del Gran Santa Fe” https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/evitar-nuevas-ocupaciones-anillo-defensas-gran-santa-fe-reunion-comite-nino_0_T8ZXcj9Vfy.html publicada en el diario El Litoral el 7 de agosto de 2023; “Cómo se prepara la ciudad de Santa Fe para la llegada del fenómeno El Niño” https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/prepara-santafe-ciudad-fenonemo-nino-cambio-climatico-lluvia-crecida-rios-explicacion-oficial_0_nngE7K7WIW.html publicada en el diario El Litoral el 12 de agosto de 2023; “Qué intensidad tendrá El Niño y cuándo llegará a su pico en Santa Fe y la región” https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/intensidad-nino-llegara-santafe-informe-servicio-meteorologico-nacional-lluvia-crecida-rios-parana_0_NW5CjwyH1S.html publicada en el diario El Litoral el 13 de agosto de 2023.

paradigma de la gestión de riesgo de desastres a menudo no aparece bien reflejado en las coberturas informativas (Barrios et al.,2017). En cierto sentido sería necesario plantearse la construcción de una nueva agenda periodística capaz de incorporar los retos de la gestión de riesgo de desastres. Aunque quizás también debieran inspirarse de ella, la agenda política, ciudadana y científica.

No se debe olvidar que poner la mirada sobre un riesgo implica soslayar otros ángulos. Por ejemplo, fijarse en la pandemia supuso dejar de lado otras enfermedades infecciosas y focalizar bajo el dilema salud-economía estresó mucho más aquellos países con un mayor grado de desigualdades estructurales. Por otro lado, centrarse en las inundaciones no debe invisibilizar la existencia de otros eventos climáticos de gran influencia e impacto como las sequías, las bombas de calor o los incendios forestales. Estos eventos climáticos extremos asociados a un incremento del cambio climático deberán ser filtrados y comprendidos desde la estrategia proactiva de la reducción de riesgo de desastre.

La trama compleja del proceso riesgo-desastre-riesgo abre la vía para impulsar ese cambio de paradigma, a veces aún embrionario, hacia la gestión integral del riesgo de desastre. Esta investigación ha tratado de vislumbrar buena parte de los dilemas que deben acometerse y ser tomados en cuenta. No existen argumentos lógicos para ignorar la vulnerabilidad social como un factor estructural del riesgo de desastre. Aunque como hemos tratado de evidenciar los peligros persisten vivamente por muchos frentes. Si se ha logrado situar en medio de la palestra tales dilemas, el impacto y la innovación social perseguidas en esta investigación habrá merecido la pena, desde el esfuerzo siempre deseable e inacabado por imaginar los desastres como oportunidades para la reducción del riesgo.

Referencias bibliográficas

- Abers, R. N., Formiga-Johnsson, R. M., Frank, B., Keck, M. E., & Lemos, M. C.. (2009). Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 12(1), 115–132. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2009000100009>
- Acinas Acinas, M. P. (2007). Información a la población en situaciones de emergencia y riesgo colectivo. *Psychosocial Intervention*, 16(3), 303-321. Recuperado en 11 de junio de 2023, de http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-05592007000300002&lng=es&tlng=es.
- Alcabes, P. (2009). *Dread. How Fear and Fantasy Have Fueled Epidemics from the Black Death to Avian Flu*, New York: Public Affairs.
- Aleixandre-Benavent, R., Castelló-Cogollos, L. & Valderrama-Zurián, J. C. (2020). Información y comunicación durante los primeros meses de Covid-19. Infodemia, desinformación y papel de los profesionales de la información. *El profesional de la información (EPI)*, 29(4).
- Aliano, N., Pi Puig, A. P. y Rausky, M. E. (2022). Lo sedimentado que se activa. Los comedores populares en la trama sociocultural de los barrios populares durante la pandemia. *Cuestiones de Sociología*, 26, e131. <https://doi.org/10.24215/23468904e131>
- Allen, A., et al. (2018). From state agencies to ordinary citizens: Reframing risk-mitigation investments and their impact to disrupt urban risk traps. *Lima: Environment and Urbanization*, 29(2), pp. 477–502.
- Allen, A. (2020). Beyond immunological assumptions. Video Presentation for the Global Platform for the Right to the City (GPR2C) First Assembly on Habitat Rights under COVID-19 [Video]. Habitat International Coalition's Youtube Channel. <https://youtu.be/EIBnNKtV0-M>.
- Allen, A., Sarmiento, J.P. & Sandoval, V. (2020). Los Estudios Latinoamericanos de Reducción del Riesgo de Desastres en el Contexto de la Pandemia del COVID-19. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 4(2), 1-6. <http://revistareder.com/> handle-0719-8477-2020-066
- Alzate Zuluaga, M.; Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 13-35. Universidad Central de Chile, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96052974002>
- Amaral, M. F. (2019). Periodismo: de los desastres a las vulnerabilidades y los riesgos. En Amaral, M. F. y Ascencio, C. L. (coords.). *Periodismo y desastres. Múltiples miradas*. Barcelona. Editorial UOC.
- Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aragón-Durand, F. (2014). *Inundaciones en zonas urbanas de cuencas en América Latina*. Lima: Soluciones Prácticas.

https://www.preventionweb.net/files/42393_42393inundacionesenzonasurbanasdecu.pdf

Aranes Usandizaga, J. (1997). La comunicación institucional y sus paradigmas, entre la racionalidad administrativa y la lógica instrumental. *Mediatika: cuadernos de medios de comunicación*, (6), 51-98.

Araujo Pinto, P., Silva Lopes, I. & Ulysséa Leal, D. (2023). La comunicación de riesgos sobre la COVID-19 en América del Sur: un análisis de las páginas web gubernamentales. *REVISTA ESPAÑOLA DE COMUNICACIÓN EN SALUD*, Suplemento 1, S20-S34 <https://doi.org/10.20318/recs.2023.7273>

Arias, G. & Doldán, L. (2021). *Comunicar lo local. Estrategias electorales y de gobierno*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Crujía.

Aruguete, N. (2009). Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting [versión electrónica], *Ecos de la comunicación*, 2(2). Recuperado el 20 de junio de 2021, de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/estableciendo-la-agenda.pdf>

Aurrekoetxea Casaus, M. (2018). "Deconstruyendo la resiliencia urbana". *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 13 (Extra 1): 229-255. doi: 10.14198/OBETS2018.13.1.09

Aversa, M., Rotger, D. & Senise, F. (2020). "Vivir en las márgenes del riesgo. Inundación y resiliencia en La Plata". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (III): 219-232. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86792>

Ávila Flores, B. y González Gaudiano, E. J. (2014). Percepción social de los eventos climáticos extremos: una revisión teórica enfocada en la reducción del riesgo. *Revista Trayectorias*, Año 16, Núm. 39, ISSN: 2007-1205 pp. 36-58 <https://www.redalyc.org/pdf/607/60731551003.pdf>

Bárcena, A. & otros. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Libros de la CEPAL, N°160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado el 24 de junio de 2021 de https://issuu.com/publicacionescepal/docs/lbc160_es

Barrios, M. M., Cabrera, J. A., & Vega-Estarita, L. (2017). El cambio de paradigma en la cobertura informativa de la gestión de riesgo de desastres. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (136), pp. 127-142.

Batthyány, K. & Vommaro, P. (coords.) (2022). *Pensar la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/171362/1/Pensar-la-pandemia-CS.pdf>

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Beling Loose, E., Londe, L.R. & Marchezini, V. (2023). Communication of civil defense agencies in Brazil: Highlighting risks or disasters? *Revista de Estudios Latinoamericanos*

sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER, 7(1), 165-173.
<https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.114>

Bello, O., Bustamante, A. y Pizarro, P. (2020). "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46001/1/S2000453_es.pdf

Beltramino, T. (2016). La inundación de la ciudad de Santa Fe y el entramado de una arena posdesastre (2003-2007). En Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II. CLACSO. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rkxj.6>

Beltramino, T. (2018). 02 «Naturaleza, riesgo y sociedad»: La construcción social de las inundaciones en Santa Fe (1982-83/2003). Pampa (Santa Fe), (17), 31-54. Recuperado en 24 de mayo de 2023, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082018000100002&lng=es&tlng=es.

Beltramino, T. L. (2019). "Los desastres y la visibilización de los riesgos. Las inundaciones en Santa Fe, Argentina". Bitácora Urbano Territorial, 29 (3): 165-174.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.72212>

Bernardo, J.M. & Pellicer, N. (2010). La "naturalización" mediática de las catástrofes. Una aproximación crítica. CUADERNOS DE INFORMACIÓN / Nº 26 / 2010 - I (enero - junio) / ISSN 0716-162x
<http://tallerdeletras.letras.uc.cl/index.php/cdi/article/download/21877/19613>

Betancur, M. C. (2008). La necesidad de generalidad en ciencias sociales. En Praxis Filosófica, núm. 27, julio-diciembre, pp. 195-222.

Blaikie, P., Cannon, T., David, I. & Wisner, B. (1996). Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres. La Red. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina
https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-Intro_sep-09-2002.pdf

Bocco, G. (2019). Vulnerabilidad, adaptación y resiliencia sociales frente al riesgo ambiental. Teorías subyacentes. Investigaciones Geográficas Instituto de Geografía UNAM ISSN: 2448-7279 DOI: dx.doi.org/10.14350/rig.60024 ARTÍCULOS Núm. 100/e60024 www.investigacionesgeograficas.unam.mx

Boris, C. & Anaut, M. (coords.) (2016). *¿Por qué la resiliencia? Los que nos permite reanudar la vida*. Barcelona: Gedisa.

Bruner, J. (1996). *Realidad mental y mundos posibles. Los actos de la imaginación que dan sentido a la experiencia*, Barcelona: Gedisa.

Bruner, J. (2003). *La fábrica de las historias. Derecho, literatura, vida*. Buenos Aires: FCE.

Calvo, A., Riera, C. & Ríos, D. (2023). Más de cuarenta años de estudios sobre la vulnerabilidad social: la persistencia de la naturalización de los desastres. Revista

Espacios de crítica y producción, N°59, Universidad de Buenos Aires (UBA).
<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/article/view/12770>

Camilloni, I., Barros, V., Moreiras, S., Poveda, G. & Tomasella, J. (2020). Inundaciones y sequías. En: Adaptación frente a los riesgos del cambio climático en los países iberoamericanos – Informe RIOCCADAPT [Moreno, J.M., C. Laguna-Defior, V. Barros, E. Calvo Buendia, J.A. Marengo y U. Oswald Spring (eds.)]. McGraw-Hill, Madrid, España (pp. 391-417, ISBN: 9788448621643) https://rioccadapt.com/wp-content/uploads/2020/07/10_Cap_10_CambioClimatico.pdf

Canga Larequi, J., Coca García, C., Peña Fernández, S. & Pérez Dasilva, J. A. (2010). Terrorismo y política dominan las portadas de la prensa vasca. Análisis de contenido y superficie de las primeras páginas de los diarios autonómicos. Revista Latina de Comunicación Social, núm. 65, pp. 61-70.
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81915723005>

Capps, L. y Ochs, E. (1995). *Constructing panic: The discourse of agoraphobia*, Cambridge: Harvard University.

Cardona, O. D. (1991). "Evaluación de la Amenaza, la Vulnerabilidad y el Riesgo", Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres ONAD/PNUD/OPS/UNDRO, Bogotá, p. 3.

Cardona, O. D. (2001). "La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión". Wegeningen, International Work Conference Centre. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/237478372>

Cardona, O.D. (2018). Gestión del riesgo de desastres: desde lo local a lo global. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.

Cardona, O.D. (2022). Medir la verosimilitud del futuro: Predicciones para transformar el presente
https://www.researchgate.net/publication/359384065_Medir_la_verosimilitud_del_futuro_Predicciones_para_transformar_el_presente

Cardoso, M. (2019). Estudio de la vulnerabilidad y la resiliencia en la ciudad de Santa Fe, Argentina: El rol de los servicios urbanos en general y del transporte de pasajeros en particular. Revista de geografía Norte Grande, (73), 133-159.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200133>

Cardoso, R., Talayero, F. & Américo, M. (2022). La percepción del riesgo de contagio por COVID-19 y su efecto en los comportamientos de protección de la salud en

contextos de salutogénesis. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [En línea], 128 | URL: <http://journals.openedition.org/rccs/13448> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.13448>

Carrera Espinosa, C. (2021). El encanto distópico: un análisis del consumo de películas sobre pandemias durante el confinamiento por el Covid-19. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. XXVII, núm. 53, Universidad de Colima, pp. 51-73.

Carrizosa, M., Cohen, M., Gutman, M., Leite, F., López, D. & Nesprias, J. (2019). Enfrentar el riesgo. Nuevas prácticas de resiliencia urbana en América Latina. Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1416>.

Carter, E. & Cordero, M. L. (2022). Salir Adelante: Social capital and resilience during the Covid-19 pandemic in Argentina. *Health & Place*. 102870. ISSN 1353-8292. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2022.102870>.

Chadwick, A. (2013). *The Hybrid Media System*. Oxford: Oxford University Press.

Chavez-Rodriguez, L. (2028). Vulnerabilidad social y riesgo de desastre por inundación. En libro: *Sociología del Riesgo Marcos y Aplicaciones* https://www.researchgate.net/publication/326274323_Vulnerabilidad_social_y_riesgo_de_desastre_por_inundacion/link/5b43c2220f7e9bb59b1b05f7/download

Chicatto, J. & Vieira, R. & Bohn, N. (2015). Disaster Risk Management and Non-Structural Civil Defense's Actions in the Municipality of Blumenau/SC. *Pesquisa em Educação Ambiental*. 10. 124. 10.18675/2177-580X.vol10.n2.p124-143. https://www.researchgate.net/publication/291019101_Disaster_Risk_Management_and_Non-Structural_Civil_Defense's_Actions_in_the_Municipality_of_BlumenauSC/citation/download

Costa Lima, M. & Fonseca, P. (2021). Brasil: consecuencias del Covid-19. Crisis multidimensional en tres actos. *Ola Financiera*, Vol. 14 (N°39) http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/39/pdfs/PDF39/CostaFonsecaOlaFinanciera39.pdf

Cozzi, J. M. (2019). La ubicuidad del riesgo. Gestión de la comunicación en contexto de catástrofes. Ed. Institucional UCU, Concepción del Uruguay.

Cozzi, J. M. (2020). El dilema del gobernante: Gestionar en tiempos de coronavirus. <https://hipermediaciones.com/2020/04/06/el-dilema-del-gobernante-gestionar-en-tiempos-de-coronavirus/>

Cozzi, J. M. (2020). El crack del COVID-19: Concepciones de la excepción política. Trabajo Integrador Final realizado en el marco del Curso de Posgrado "El Crack del Covid-19: Concepciones de la Excepción Política", organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria ICAP https://www.researchgate.net/publication/344397709_El_crack_del_COVID-19_Concepciones_de_la_excepcion_politica_1

Cozzi, J. M. (2021). La importancia de la comunicación para el riesgo en la gestión de desastres. En *Revista Integración + Divulgación de trabajos científicos UCU*, 1 (1), pp.

62-70. Recuperado de <http://revistadigital.ucu.edu.ar/index.php/secytucu/article/view/16/5>

Cozzi, J. M. (2022). Institucionalización y gobernanza de las políticas de comunicación y gestión del riesgo. En Revista Integración + Divulgación de trabajos científicos SeCyT UCU, 1(2), pp. 46-62. Recuperado de <http://revistadigital.ucu.edu.ar/index.php/secytucu/article/view/36/25>

Croda, J., Oliveira, W. K. de., Frutuoso, R. L. ., Mandetta, L. H. ., Baia-da-Silva, D. C. ., Brito-Sousa, J. D. ., Monteiro, W. M. ., & Lacerda, M. V. G. . (2020). COVID-19 in Brazil: advantages of a socialized unified health system and preparation to contain cases. In SciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/0037-8682-0167-2020> (Original work published 2020) <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/7/14>

Cuevas Muñoz, A., & Arellano Ceballos, A. (2021). Experiencias comunitarias de comunicación del riesgo en el marco de la gestión integral del riesgo de desastres en el estado de Colima (Col., México). Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones", 14(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.9223>

Dader, J. L. (1992): "La canalización o fijación de la 'agenda' por los medios" en A. Muñoz Alonso, C. Monzón, J. I. Rospir y J. L. Dader: Opinión pública y comunicación política. pp. 294-318. Madrid: Eudema.

Dearing, J. & Rogers, E. (1996). Agenda setting, Thousand Oak, CA, Sage Publications.

Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (1994). "Introduction: entering the field of qualitative research". En: Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

D'ercole, R.; Hardy, S. & Robert, J. (2009). Introducción a los estudios de caso de eventos dañinos en La Paz, Lima y Quito. Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines 38(3):469-474 DOI:10.4000/bifea.2253 https://www.researchgate.net/publication/272804324_Introduccion_a_los_estudios_de_caso_de_eventos_daninos_en_La_Paz_Lima_y_Quito

De Majo, V. (2022). Institutional conditions for building proactive flood management: Lessons from Santa Fe in Argentina. International Journal of Disaster Risk Reduction 81/ 103251 journal homepage: www.elsevier.com/locate/ijdrr

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. Gestión y política pública, 26(2), 341-379. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341 [consultado el 28 de junio de 2020].

Elander, I. (2002). Las alianzas y la gobernanza urbana. Revista internacional de ciencias sociales, 54, 2/172, pp. 191-204 https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126912_spa

Eriksen, Siri & Schipper, E. Lisa F. & Scoville-Simonds, Morgan & Vincent, Katharine & Adam, Hans Nicolai & Brooks, Nick & Harding, Brian & Khatri, Dil & Lenaerts, Lutgart & Liverman, Diana & Mills-No, 2021. "Adaptation interventions and their effect on

vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance?," *World Development*, Elsevier, vol. 141(C).

Estrada Paneque, M.U., Espinosa Guerra, A.I. & Vinajera Torres, C.R. (2013). Amenazas, desastres y comunicación/prevención del riesgo. Trinomio que requiere de un cambio de mentalidad hacia la niñez. *Mul Med*; 17(1):1-17. <https://www.medigraphic.com/pdfs/multimed/mul-2013/mul131m.pdf>

Farré Coma, J. (2005). Comunicación de riesgo y espirales del miedo. *Comunicación y sociedad*, (3), 95-119. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2005000100095&lng=es&tlng=es [consultado el 28 de junio de 2020].

Farré, J., Prades, J. & Gonzalo, J. (2020). Las narrativas del cambio climático. En Josep Espluga Trenc (coord.). *El cambio climático y sus metáforas. Cómo dar sentido a las narrativas mediáticas sobre un riesgo difuso y global*. Barcelona. Icaria editorial.

Farré Coma, J. (2022). La comunicación del cambio climático: del desastre al riesgo pp. 17-27. En Cuadernos del CAC, N°48, *Comunicación de riesgos, de crisis y de conflictos*. <https://www.cac.cat/acords-recerca/revista-quaderns-del-cac>

Feierstein, D. (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Fondo de Cultura Económica.

Fernández, A. G., Waldmüller, J., & Vega, C. (2020). Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. Abordajes desde América Latina y el Caribe. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (66), 7-29.

Filippi, M.E. (2022). A role for municipal governments in leveraging transformative change for urban disaster risk management: The experience of Santa Fe, Argentina, with urban flood risk. *Climate Risk Management* 35/100397 journal homepage: www.elsevier.com/locate/crm

Finquelievich, S. (2004). Nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional. *Revista Mundo Urbano*, Universidad Nacional de Quilmes, Número 14. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2001/58-numero-14>

Fischhoff, B. (1995). Risk perception and communication unplugged: twenty years of process 1. *Risk analysis*, 15(2), pp. 137-145.

Fong Lee, A. & Vega Sáenz, A. (2023). Desastres y Cambio Climático: Un cambio de Paradigma. En *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), pp. 219-227.

Fontana, S. & Cabas, P. (2014): "Comunicación del riesgo: definiciones y alcances". En S. Fontana y V. Maurizi: *Comunicando el riesgo: estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*, 11-47, Buenos Aires: Ed. Biblos.

Fontana, S., & Conrero, S. (2017). Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: Estado Abierto. *Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas*

Públicas, 1(2), pp. 183-202.
<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/38>

Fontana, S. & Maurizi, V. (eds.) (2014). *Comunicando el riesgo*. Buenos Aires: Biblos.

Frank, B. (1992). O tratamento do problema das enchentes na bacia do Itajaí. *Dynamis* (Blumenau), Blumenau, v. 1, n.1, p. 19-28.
<http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Abril2006/CD1/pdf/spa/doc8018/doc8018-contenido.pdf>

Gallardo-Paúls B. (2021). Riesgos de la comunicación de riesgo: un modelo discursivo para la comunicación de riesgo en emergencias. *Círculo de Lingüística Aplicada a la Comunicación* 88, 135-154, <https://dx.doi.org/10.5209/clac.77761>

García, J. N. (2014). Los discursos de la pandemia. Nuevas estrategias de comunicación del riesgo en un nuevo contexto sociocultural/The pandemic discourses. New risk communication strategies in a new sociocultural context. *Cultura, lenguaje y representación: revista de estudios culturales de la Universitat Jaume I*, (13), 185-199.

García Acosta, Virginia. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, (19), 11-24. Recuperado en 13 de mayo de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2005000300002&lng=es&tlng=es.

García Canclini, N. (2020). *Ciudadanos reemplazados por algoritmos*. Bielefeld: University Press.

García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO. Libro digital, DOC Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-950-9379-73-2
<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/libro-estado-sociedad-pandemia.pdf>

García Elorrio E, Arrieta J, Arce H, Delgado P, Malik AM, Orrego Villagran C, Rincon S, Sarabia O, Tono T, Hermida J, Ruelas Barajas E. (2021). The COVID-19 pandemic: A call to action for health systems in Latin America to strengthen quality of care. *Int J Qual Health Care*. Mar 5;33(1):mzaa062. doi: 10.1093/intqhc/mzaa062. PMID: 32472140; PMCID: PMC7314013.

García González, J., & Mendoza Longoria, L. M. (2021). EVALUACIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE RIESGO EN SALUD DESDE LA INFORMACIÓN PERIODÍSTICA SOBRE EL COVID-19. *Revista Latinoamericana De Ciencias De La Comunicación*, 19(35). Recuperado de <http://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/673>

Gardiol, M. & del Valle Morresi, M. (2023). Medidas estructurales y no estructurales implementadas en el albardón costero de Santa Fe, Argentina. Período 1900-2020. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 61-76. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.108>

Gascón, M.S. (2005). *Historia y desastre natural. La ciudad latinoamericana y las inundaciones*. CONICET

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/38873/CONICET_Digital_A.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine Press.

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

Ghosh, A. (2017). *The Great Derangement: Climate Change and the Unthinkable*. Chicago: University of Chicago Press.

Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.

Giddens, A. (2010). *La política del cambio climático*. Madrid: Alianza Editorial.

Gil Calvo, E. (2004). *El miedo es el mensaje. Riesgo incertidumbre y medios de comunicación*. Madrid, Alianza Editorial.

Gómez, N.J. (2007). Vulnerabilidad, pobreza y catástrofe: la inundación en la ciudad de Santa Fe (Argentina) 2003. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba. <https://www.aacademica.org/000-028/130.pdf>

Gómez Castro, L (2017). La comunicación de riesgo en salud: aspectos teóricos y metodológicos para el control de emergencias públicas sanitarias. *MEDISAN*, 21(12), 3386-3399, Recuperado de <http://www.medisan.sld.cu/index.php/san/article/view/1710/html> [consultado el 29 de junio de 2020].

González, M., Ameri, L., Muñoz, L., Luzuriaga, J. P., Pifano, M., Velázquez, V., Zucchini, B., Specogna, M., Pesci, S., Garda, E., & Comes, Y. (2021). COVID-19 Y VULNERABILIDAD SOCIAL: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE UNA SERIE DE CASOS DEL GRAN BUENOS AIRES. *Revista Argentina de Salud Pública*, 13(Supl. 1), 3. Recuperado en 03 de junio de 2023, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-810X2021000200003&lng=es&tlng=es.

González, R., Bacigalupe, G., Farias, C., & Sandoval, V. (2020). COVID-19 y la ilusión de que podemos frenar un tren de carga en pocos metros. *Centro de Investigación Periodística CIPER - Chile*. [http:// bit.ly/Tren-COVID19](http://bit.ly/Tren-COVID19).

González Díaz, C. (2015). La comunicación en salud como premisa fundamental para la percepción de riesgo en las poblaciones. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*, 53(2). Recuperado de <https://revepidemiologia.sld.cu/index.php/hie/article/view/40/18>

Gonzalo, J. L. & Farré, J. (2011). *Teoría de la comunicación de riesgo*. Barcelona: Ed. UOC, 2011.

González Herrera, M. R. (2020). *Respuesta a la Crisis generada por la Pandemia COVID-19 en el Turismo. De lo global a lo local: Ciudad Juárez (México)*. Instituto de Ciencias Sociales y Administración.

Granados, L., Alvarado, S. & Carmona, J. (2016). *Narrativas y resiliencia. Las historias de vida como mediación metodológica para reconstruir la existencia herida*. *Rev. CES*

Psicol., 10(1), 1-20. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesp/v10n1/2011-3080-cesp-10-01-00004.pdf> [consultado el 9 de mayo de 2021].

Gravente, T. & Leetoy, S. (2022). Ciudadanía y cuidado: ollas populares en américa latina como laboratorios sociales de solidaridad durante la pandemia de covid-19. https://www.researchgate.net/publication/360350518_Ciudadania_y_cuidado_ollas_populares_en_america_latina_como_laboratorios_sociales_de_solidaridad_duran

Gran Castro, J. A. (2022). Desnaturalizar el cambio climático: repensando la vulnerabilidad climática en contextos urbanos. Revista Intersticios Sociales, Año 12, N°23, ISSN 2007-4964. <https://www.redalyc.org/journal/4217/421770657013/html/>

Heredia Martínez, H.L. & Artmann, E. (2021). Análisis de contenido utilizando webQDA en el estudio de la comunicación de riesgos durante el COVID-19: El caso de Nueva Zelanda. New Trends in Qualitative Research, 8, 383–391. <https://doi.org/10.36367/ntqr.8.2021.383-391>

Herrera, I. (2015). Diez lecciones para la gestión del riesgo de inundaciones en Latinoamérica. Apuntes de InvestigAcción N°4. file:///C:/Users/equipo/Downloads/223541201571320548%20(2).pdf

Herrera, M. (2022). Qué pudo y qué no pudo el estado, frente a la emergencia de covid-19 y después. Siglo Veintiuno Editores.

Iglesias, E. (2020). Protestas sociales en Brasil y Argentina a los 100 días del COVID 19: la persistencia de la dinámica de la polarización. Espacio Abierto, vol. 29, núm. 4, pp. 70-84, Universidad del Zulia. <https://www.redalyc.org/journal/122/12265803004/html/>

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2022). Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Available https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf

Jacobi, P.; Momm-Schult, S.; Bohn, N. (2013). Ação e reação. Intervenções urbanas e a atuação das instituições no pós-desastre em Blumenau (Brasil). EURE, vol. 39, núm. 116, enero, 2013, pp. 243-261 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile Disponible em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19625670010>

Jansen, G. R., & Vieira, R. (2022). Análise da integração da gestão de risco de desastres à política de desenvolvimento territorial local. Interações (campo Grande), 23(2), 555–574. <https://doi.org/10.20435/inter.v23i2.3197>

Jerez-Ramírez, D. & Ramos-Torres, R. (2022). La gobernanza del riesgo en América Latina y la dimensión política de los desastres. Estudios de la Gestión, N° 11 DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.11.9> <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eq>

Karol, J. L.; Suárez, P. (2007). Adaptación al cambio climático, estructuras fractales y trampas discursivas. De la construcción del objeto a la construcción de la acción. Medio Ambiente y Urbanización, Volumen 67, Número 1, noviembre de 2007, pp. 25-44(20). Editorial IIED-América Latina.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27787/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Klein, N. (2015). *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Buenos Aires: Paidós.

Klein, N. (2021). *En llamas. Un (enardecido) argumento a favor del Green New Deal*. Buenos Aires: Paidós.

Ladillinsky, A. E. (2020). Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(19), pp. 101-121.

Lahsen, M. y Ribot, J. (2021). Politics of attributing extreme events and disasters to climate change. *WIREs Clim Change*; 13:e750. [wires.wiley.com/climatechange](https://doi.org/10.1002/wcc.750) 1 of 11
<https://doi.org/10.1002/wcc.750>

Lamfri, N. y Maturo, Y. (2021). Educar en pandemia: tensiones y oportunidades. *educar en Córdoba* | no 38 | Año XVI | ISSN 2346-9439

<https://revistaeducar.com.ar/2021/06/18/educar-en-pandemia-tensiones-y-oportunidades/>

Lakoff, G. & Johnson, M. (1980). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.

LA RED (1992) Agenda De Investigación y Constitución Orgánica. ITDG, Perú-COMECSO.

LA RED (1996) Guía para la Gestión Local del Riesgo en América Latina www.desenredando.org/publicaciones/.

LA RED, (1998) El Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres: Diálogo 1, Panamá, 1997. LA RED, ITDG, Perú.

Lavell, A. (1993). "Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso", en Estudios Urbanos Regionales (EURE), Santiago de Chile y en Maskrey A. Los desastres no son Naturales. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.

Lavell, A. (1994). "Como le llega el Tiempo a una Idea". En: Desastres y Sociedad, Año No.1, No.2, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.

Lavell, A. (1994a). Viviendo en Riesgo: Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina. (Comp.) La Red-CEPRENAC. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.

Lavell, A. (1996). "Estructuras Nacionales de Gestión de Desastres: Conceptos e Hipótesis Relevantes en América Latina". En: Lavell y Franco.

Lavell, A. (1996a). "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Hacia la Definición de una Agenda de Investigación". En: Fernández, M.A. (editora), Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano, La Red, ITDG, Lima, Perú.

Lavell, A. & E. Franco (1996). Estado, Sociedad y la Gestión de Desastres en América Latina: En Busca del Paradigma Perdido. La Red, ITDG, Perú.

Lavell, A. (1998) "Un Encuentro con la Verdad: los Desastres en América Latina durante 1998" Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe. FLACSO-Nueva Sociedad.

Lavell, A. (1999). "Desastres en América Latina: Avances Teóricos y Prácticos: 1990-1999" Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe. FLACSO-Nueva Sociedad.

Lavell, A. (2000). "Las Agencias Internacionales y el Problema de Desastre en Centroamérica durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales". (www.desenredando.org).

Lavell, A. & Arguello, M. (2001). "Reflexiones sobre Internacionalización y Globalización y su Incidencia en los Patrones de Riesgo en América Latina". Revista Quórum, Universidad de Alcalá, España.

Lavell, A. (2002). "Riesgo y Territorio: los Niveles de Intervención en la Gestión del Riesgo" Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe. FLACSO-Nueva Sociedad.

Lavell, A., Mansilla, E. & D. Smith (2004). La Gestión Local del Riesgo: Concepto y Práctica. CEPREDENAC-PNUD, Managua, Nicaragua.

Lavell, A. (2005). Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina. Evolución y cambio, 1980-2004. El rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. Buenos Aires: FLACSO.

Lavell, A. (2009). Local disaster risk reduction, Lessons from the Andes. Series: Significant Local Development Initiatives in the Face of Disaster Risk. https://www.academia.edu/92581508/Series_Significant_Local_Development_Initiatives_in_the_Face_of_Disaster_Risk

Lavell, A. (2011). Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica. https://www.desenredando.org/public/varios/2011/2011_UICN-FLACSO_Lavell_Adaptacion_Cambio_Climatico.pdf

Lavell, A. & Lavell, C. (2020). El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-07_Covid-19_y_Desastre_Final.pdf

Lavell, A., Mansilla, E., Maskrey, A. & Ramírez, F. (2020). La construcción social de la pandemia COVID-19: Desastre, acumulación de riesgos y políticas públicas (pp. 1–10). La RED. <https://www.desenredando.org>

Le Breton, D. (2021). Sociología del Riesgo. 1a. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.

Leite-Sampaio, J. A. & Costa-Assis, C. (2021). Emergencia y restricciones de derechos constitucionales en Brasil y en el mundo. Opinión Jurídica, 19(spe 40), 187-205. Epub September 18, <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a9>

Liberona Durán, F., Castro-Correa, C. P., Sarmiento, J. P. & Arrieta, A. (2022). Comunicación del Riesgo en Latinoamérica: Una Evaluación de su Impacto frente a la Pandemia del COVID-19. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER, 6(2), pp. 88-102. <https://doi.org/10.55467/reder.v6i2.102>

Lucatello, S. y Garza Salinas, M. (2017). Cambio climático y desastres: Un enfoque en políticas públicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Programa de

investigación en Cambio Climático <https://www.pincc.unam.mx/wp-content/uploads/2021/05/2017-desastres.pdf>

Ludwig, L., Murillo Caparelli, C. y Seibt, C. (2015). Transgrediendo paradigmas: o habitar e as cheias em Blumenau (SC). Revista Confluências Culturais, v. 4, n. 1 – file:///C:/Users/equipo/Downloads/Dialnet-TransgrediendoParadigmas-5111818.pdf

Luhmann, N. (1973). Ilustración sociológica y otros ensayos (1.a ed.). Buenos Aires: Editorial Sur.

Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. Guadalajara: Universidad Iberoamericana.

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

Lyons, J. (1989). *Semántica*. Barcelona: Teide.

Mac Donald, A. F. (2020). La dicotomía entre salud y economía en tiempos del coronavirus. Sistema Argentino de Información Jurídica <http://www.saij.gob.ar/andrea-fabiana-mac-donald-dicotomia-entre-salud-economia-tiempos-coronavirus>

Mahlke, K. (2020). "20. El modo fantástico y las narrativas del terror". Trauma y memoria cultural: Hispanoamérica y España. Berlin: De Gruyter, pp. 321-336.

Mairal Buil, G. (2007). Riesgo y narratividad. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2183/12941> <http://hdl.handle.net/2183/12941> [consultado el 7 de octubre de 2020].

Mairal Buil, G. (2013). La década del riesgo: situaciones y narrativas de riesgo en España a comienzos del siglo XXI. Madrid: Los Libros de la Catarata, D.L.

Mairal Buil, G. (2022). Historia cultural del riesgo. Imaginar el futuro antes de la modernidad.

Márquez-Domínguez, C., Moreno-Gudiño, B. P. & Ruiz-Onofre, D. C. (2018). Análisis de las portadas del diario El Comercio: una "arquitectura" maleable. Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação (RISTI); Lousada N° E16, pp 80-93. Recuperado el 20 de junio de 2021, de <https://www.proquest.com/openview/95a254d2851806b6c0f0ea243f8d8951/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>

Marmot, M. (2017). The Health Gap: The Challenge of an Unequal World: The argument. International journal of epidemiology. 46. 1312-1318. 10.1093/ije/dyx163. https://www.researchgate.net/publication/323692142_The_Health_Gap_The_Challenge_of_an_Unequal_World_The_argument

Marrone Otero, J. (2009). La importancia de la portada en las ventas del Diario Marca. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado el 20 de junio de 2021, de <https://jesusmarrone.files.wordpress.com/2010/02/tesisjesus-marrone-la-importancia-de-la-portada-en-las-ventas-del-diario-marca.pdf>

Martín, C. & Stein, E. (2014). Lecciones Aprendidas sobre Inundaciones. El Caso Santa Fe Abril de 2003. Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID). OPS/OMS.

Buenos Aires; pp. 250. ISSN: 978-1-873671-00-9 <http://www.disaster-info.net/InundacionesSantaFe/>

Martínez, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político, 31-48.

Maskrey, A. (comp.) (1993). Los desastres no son naturales. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina Disponible en: <http://www.desenredando.org>

Maurizi, V. (2015). Estrategias para la reducción del riesgo de desastres. En S. Fontana (comp.), Educación, gestión del riesgo y desarrollo. Báez Ediciones.

McCombs, M. (1996), "Influencing the pictures in our heads: two dimensions of Agenda-setting" en Masu Komyunikeishon Kenkyu (Journal of Mass Communication Studies), nº. 45.

McCombs, M. (1996), "The future agenda for agenda-setting research", Journal of Mass Communication Studies, N°45, p. 171-181.

McCombs, M. (1996), "Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo". En Bryant, J. y Zillmann, D. (1996), (v.o. 1994) Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías. Barcelona: Paidós, pp. 13-34.

McCombs, M., & Valenzuela, S. (2014). Agenda-Setting Theory: The Frontier Research Questions (Número May 2018). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199793471.013.48>

McQuail, D. (1998). La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Márquez-Domínguez, Moreno-Gudiño & Ruiz-Onofre. (2018). Análisis de las portadas del diario El Comercio: una "arquitectura" maleable. Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação (RISTI); Lousada N° E16, pp 80-93. Recuperado el 20 de junio de 2021, de <https://www.proquest.com/openview/95a254d2851806b6c0f0ea243f8d8951/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>

Marrone Otero, J. (2009). La importancia de la portada en las ventas del Diario Marca. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado el 20 de junio de 2021, de <https://jesusmarrone.files.wordpress.com/2010/02/tesisjesus-marrone-la-importancia-de-la-portada-en-las-ventas-del-diario-marca.pdf>

Méndez, R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 215-231.

Mesa, M. & Alonso Cano, L. (2020). Narrativas y discursos en tiempos de pandemia: cómo explicar la crisis del COVID-19 desde el feminismo pacifista. En Manuel Mesa (coord.). Riesgos globales y multilateralismos: el impacto de la Covid-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020. Fundación Cultura de Paz, Edición CEIPAZ. Madrid.

Messina, G. M. (2022). La política social argentina durante el primer año de la pandemia del COVID-19: transferencias monetarias no contributivas, ingresos de los hogares y

pobreza. Población y sociedad, 29(2), 104-129.
<https://dx.doi.org/https://doi.org/10.19137/pys-2022-290205>

Metzger, P. & Jeremy, R. (2013). Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35728173002>

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations formal-structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363.

OCDE (2018). *Panorama de la Administración 2017*. Madrid: INAP.

Ministerio de Salud de la Nación, Gobierno de la República Argentina (2016). Salud, comunicación y desastres: guía básica para la comunicación de riesgo en Argentina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación. Libro digital, PDF/A Archivo Digital: descarga ISBN 978-950-38-0234-2

Mitchell, J. (1996), "Negociando los contextos de la prevención de desastres", Mansilla, E. (ed.), Desastres: modelos para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social, La Red, Lima, pp. 44–57.

Mizooocky, A. & López, M. (2018). Mecanismos para abordar la resiliencia urbana desde la escala local. Revista De Res Archittectura Nro. 3. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). ISSN: 2618-1991
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/drarchitettura/article/view/22838#>

Moleda, M. & San Martín, L. (2021). Experiencias organizativas en tiempos de pandemia: la actuación de los Comités Barriales de Emergencia frente a la problemática alimentaria. Entre dichos, intervenciones y debates. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de la Plata https://entredichos.trabajosocial.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/sites/6/2021/09/moleda_sanmartin_final.pdf

Montero, A. S. (2022). El desafío de nombrar la pandemia en el discurso político argentino. Del enemigo invisible a la infectadura. Inmediaciones de la Comunicación, 17(1), 105-127. Epub 01 de junio de 2022.<https://doi.org/10.18861/ic.2022.17.1.3230>

Moser S, Meerow S, Arnott J, & Jack-Scott E. (2019). The turbulent world of resilience: Interpretations and themes for transdisciplinary dialogue. *Climatic Change*, 153(1), 21–40.

Mosso, E. (2019). La Resiliencia a la carta. Relocalización de familias tras la recualificación urbana del oeste de Santa Fe (Argentina). DOI: 10.5821/SIIU.6699

Muñiz, C. & Corduneanu V. (2020). Percepción de riesgo y consumo mediático durante el inicio de la pandemia de COVID-19 en México. En Revista Más poder local. Recuperado de <http://maspoderlocal.es/files/revistas/comunicacion-politica-covid-19-impl41.pdfzz> [consultado el 28 de junio de 2020].

Muñoz Alonso, A. (1989). Política y nueva comunicación. El impacto de los medios en la vida política. Madrid: Fundesco, Colección Impactos.

Muras, P. R., Rodríguez, A. B., & López, A. G. (2021). La imagen de las víctimas de los atentados de París, Niza y Cataluña en las portadas de tres diarios internacionales de

referencia: "Le Figaro", "The Times" y "The New York Times". Documentación de las Ciencias de la Información, 44(1), 133.

Narváez, L., Lavell, A. & Pérez Ortega, G. (2009). La gestión del riesgo de desastre: Un enfoque basado en procesos. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN. Primera edición. Lima, Perú http://repo.floodalliance.net/jspui/bitstream/44111/2259/1/procesos_ok.pdf

Natenzon, C. (2003), "Inundaciones catastróficas, vulnerabilidad social y adaptaciones en el caso argentino actual", *Climate Change Impacts and Integrated Assessment EMF Workshop IX*, Snowmass, Colorado.

Natenson, C. (2018). "Proyecto de Cooperación Técnica internacional para el desarrollo de un estudio comparativo de las condiciones de vulnerabilidad social entre Brasil y Argentina, y su relación con los desastres naturales". Tomo I, Nro. 04- Informe final.

Nercesian, I. Cassaglia, R. & Morales, V. (2021). Pandemia y políticas socio-sanitarias en América Latina. Apuntes 89, 65-93 ISSN: 0252-1865 eISSN: 2223-1757 doi: 10.21678/apuntes.89.1466 <http://www.scielo.org.pe/pdf/apuntes/v48n89/0252-1865-apuntes-48-89-00065.pdf>

Nespereira García, J. (2014). Los discursos de la pandemia. Nuevas estrategias de comunicación del riesgo en un nuevo contexto sociocultural. Cultura, Lenguaje y Representación. En Revista de Estudios Culturales de la Universitat Jaume I, Vol. XIII, pp. 185-199. <http://dx.doi.org/10.6035/clr.2014.13.10>

Noguera, F. (2005). La campaña permanente. En: Izurieta, R.; Arterton, C. & Perina, R. Estrategias de comunicación para gobiernos. 3a. ed. (p. 77-101). Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Olick, J. (2007). The Politics of Regret: On Collective Memory and Historical Responsibility. Londres: Routledge.

Ortega, F. & Behague, D. (2020). O que a medicina social latinoamericana pode contribuir para os debates globais sobre as políticas da Covid-19: lições do Brasil. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 30(2), e 300205 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312020300205>

Ortega, F. (2021). La gobernanza de la covid-19 en Brasil en la era de la salud global: Neoliberalismo autoritario, negacionismo científico, ignorancia estratégica y surgimiento

de nuevas formas de solidaridad. *Arxiu d'Etnografia De Catalunya*, (23), 145–178.
<https://doi.org/10.17345/aec23.145-178>

Ortiz, G., Aznar-Crespo, P., & Aledo, A. (2021). Herramientas sociales para una gestión integral del riesgo de inundación.

PAHO. (2015). La comunicación de riesgo: preguntas frecuentes
https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11400:la-comunicacion-de-riesgo-preguntas-frecuentes&Itemid=41610&lang=en#gsc.tab=0

Pan, Z. & Kosicki, G. (1993): "Framing analysis: An approach to news discourse". *Political Communication*, 10(1): 55-75.

Padilla Lozoya, R. (2018). Construcción periodística del sismo o ¿desastre? *Revista mexicana de sociología*, vol. 80, Suppl., pp. 41-69, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM DOI: <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2018.0.57773>

Páramo Morales, D. (2015). La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica. En *Pensamiento & gestión*, (39), 1-7.

Phelan, J. & Link, B. & Tehranifar, P. (2010). Social Conditions as Fundamental Causes of Health Inequalities: Theory, Evidence, and Policy Implications. *Journal of health and social behavior*. 51 Suppl. S28-40. 10.1177/0022146510383498.
https://www.researchgate.net/publication/51445985_Social_Conditions_as_Fundamental_Causes_of_Health_Inequalities_Theory_Evidence_and_Policy_Implications

Percastre-Mendizábal, S., Pont-Sorribes, C. & Suau-Gomila, G. (2019). La gestión comunicativa en redes sociales digitales de la emergencia del Ébola en España. *REVISTA ESPAÑOLA DE COMUNICACIÓN EN SALUD*, 80-90.
<https://doi.org/10.20318/recs.2019.4437>

Pires, F., Masanet, M. J. & Scolari C. A. (2019), "What are teens doing with YouTube? Practices, uses and metaphors of the most popular audio-visual platform", *Information, Communication & Society*, 7 de octub <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1672766>
Fecha de consulta: 10 de mayo de 2021.

Pont Sorribes, C. (2013). "Comunicar las emergencias. Actores, Protocolos y Nuevas Tecnologías". Editorial UOC. Barcelona, España.

Pörtner, H. O., Roberts, D. C., Adams, H., Adler, C., Aldunce, P., Ali, E., ... & Zaiton Ibrahim, Z. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability Summary for Policymakers. Climate change*.

Pride, R. A. (1995). "How Activists and Media Frame Social Problems: Critical Events Versus Performance Trends for Schools". *Political Communication*, vol. 12, N°1, pp. 5-26. Reino Unido: Routledge editores.

Prior, H. (2020). Comunicación pública de riesgo en tiempos de pandemia: Las respuestas de Portugal a la Covid-19. En *Magazine Más Poder Local*, Num. 41.
<https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/issue/view/1>

Ramos, C. (2020). Covid-19: la nueva enfermedad causada por un coronavirus. *Salud Pública de México*, 62(2), pp. 225-227.

Ratto, C. & Azerrat, J. M. (2021). La misma pandemia, distintas estrategias. Aproximaciones desde la experiencia de los países del Cono Sur de América Latina:

Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina/ Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima, Jochen Kemner, coordinadores; Luis Peña... [et al.]*.-- 1a ed. – Guadalajara, Jalisco: Centro María Sibylla Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS) : Editorial Universidad de Guadalajara <http://www.calas.lat/es/publicaciones/colecci%C3%B3n-calas-editorial-de-guadalajara/pandemia-y-crisis-el-covid-19-en-am%C3%A9rica>

Reis, C; Durieux Zucco, F. & Darolt, E. (2013). La comunicación del ayuntamiento de Blumenau (Brasil) durante el desastre natural de noviembre de 2008: el reto de la planificación a largo plazo. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 6 (1), Artículo 4. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones/>

Revet, S. (2011). El mundo internacional de las catástrofes naturales. *Política y sociedad*, 48(3), 537-554.

Ribas Palom, A. y Saurí Pujol D. (2006), *De la geografía de los riesgos a las geografías de la vulnerabilidad*", en Nogué, J. y J. Romero (eds.), *Las otras Geografías*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 285–300.

Riquelme-Macalusso, C. & Valdés-Agüero, C. (2022). La Comunicación de Riesgos en el Contexto de la Pandemia COVID-19 en Chile. *International journal of odontostomatology*, 16(1), 92-99. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-381X2022000100092>

Riorda, M. (2020). Antes de comunicar el riesgo o la crisis: Hay que diferenciarlos. En *Revista Más poder local*. Recuperado de <http://maspoderlocal.es/files/revistas/comunicacion-politica-covid-19-mpl41.pdfzz> [consultado el 28 de junio de 2020].

Riorda, M. & Bentolila, S. (2020). *Cualquiera tiene un plan hasta que le pegan en la cara. Aprender de las crisis*. Editorial: Ediciones Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Riorda, M.; Conrero, S. & Fontana, S. (2022). *La política del riesgo: construcción social, liderazgo y comunicación*. 1era. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Crujía.

Rodríguez Díaz, R. (2004). *Teoría de la Agenda Setting, aplicación a la enseñanza universitaria*. Observatorio Europeo de tendencias Sociales. <http://www.obets.ua.es/obets/libros/AgendaSetting.pdf>

Rodríguez Pinzón, E. y Álvarez García, A. (2020). América Latina ante la COVID-19, impacto político y económico de una pandemia. En *Pensamiento Propio* 52, América Latina y el impacto de la pandemia del COVID-19, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). <http://www.cries.org/?p=5694>

Rojas Orduña, O. I. (2003). La comunicación en momentos de crisis. En *Comunicar: revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, (21) 137-140.

Romero, G. & Maskrey, A. (1993). "Cómo entender los desastres naturales". *Los desastres no son naturales*. En Romero, G. & Maskrey, A. (comp.). *Los desastres no son naturales*, pp. 6-10 Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Rosa, P. & Toscani, M. P. (2022). "Con los pies en el territorio". *Organizaciones sociales y hábitat en tiempos de pandemia*. ISSN 1853-6484, *Revista de la Carrera de Sociología*

vol. 12 núm. 12, 234 - 258
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/7866>

Rosa Moreno, A. y Peres, F. (2020). Comunicación de riesgos ante el Coronavirus. Boletín informativo UNAM Vol. 1, N°4, 8 de junio de 2020
<https://dsp.facmed.unam.mx/wp-content/uploads/2022/03/COVID-19-No.4-04-Comunicacion-de-riesgos.pdf>

Rosas Rodríguez, M. E. & Barrios Puga, A. (2017). Comunicación de riesgo, cambio climático y crisis ambientales. Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación. Ecuador: CIESPAL, (136), 179-194.

Rossi Avila, M.R. & Mattedi, M.A. (2017). Desastre e território: a produção da vulnerabilidade a desastres na cidade de Blumenau/SC urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 9, núm. 2, Pontifícia Universidade Católica do Paraná
<https://www.redalyc.org/journal/1931/193150589003/html/>

Sanchis, R., & Poler, R. (2011). Medición de la resiliencia empresarial ante eventos disruptivos. Una revisión del estado del arte. In V international conference on industrial engineering and industrial management (pp. 104-113).

Sandoval-Diaz, J. (2020). Vulnerabilidad-resiliencia ante el proceso riesgo-desastre: Un análisis desde la ecología política. En Polis Revista Latinoamericana Nro. 56, pp. 138-154.

Santarsiero, L. (2013). Los comedores comunitarios como fenómeno social, político y alimentario en la Argentina de los últimos treinta años: una "guía práctica" para su comprensión. Cuestiones de Sociología, N°9, 2013. ISSN 2346-8904. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
<https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn09a41/4521>

Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política. Colombia Internacional [En línea], 114 2023, Publicado el 01 abril 2023, consultado el 09 junio 2023. URL: <http://journals.openedition.org/colombiaint/18941>

Saraiva, Miriam & Granja, Lorena. (2022). América Latina y la pandemia: un retrato de la crisis del regionalismo. Conjuntura Austral. 13. 22-35. 10.22456/2178-8839.118556.
https://www.researchgate.net/publication/361828233_America_Latina_y_la_pandemia_un_retrato_de_la_crisis_del_regionalismo/citation/download

Scelza Cavalcanti, B., & Garcia Marques, G. (2021). El Brasil en el contexto del COVID-19. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas,

5(1), pp. 51-82. Recuperado a partir de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/169/136>

Scolari, C. A. (2018). *Las leyes de la interfaz. Diseño, ecología, evolución, tecnológica*, Barcelona, editorial Gedisa.

Scott, M. (2020). El “lado oscuro” de la gobernanza del uso de suelo: las narrativas espacio-temporales y la neutralización del riesgo ambiental. *Revista De Geografía Norte Grande*, (74), 21-37. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000300021>

Segato, R. (2020). Coronavirus: Todos somos mortales. Del significativo vacío a la naturaleza abierta de las cosas. Recuperado de <http://lobosuelto.com/todos-somos-mortales-segato/> [consultado el 10 de mayo de 2021].

Shaw, D. L. & McCombs, M. (1977). *The emergence of american political issues: The Agenda setting function of the press*. West St. Paul (MN).

Siclari Bravo, P. G. (2021). Amenazas de cambio climático, métricas de mitigación y adaptación en ciudades de América Latina y el Caribe. CEPAL. Available at: <https://hdl.handle.net/11362/46575> (Accessed October 3, 2022).

Sosa, L.B. (2019). El Sistema complejidad: interacciones, información y percepción del medio urbano, en Narváez, Sosa, Vázquez y Fitch, (Eds). *Ciudad compleja: Ocho textos sobre estudios urbanos y sistemas complejos* (pp. 51-71). Universidad Autónoma de Nuevo León, Centro de Ciencias de la Complejidad de la UNAM, Labyrinthos.

Suárez-Ruiz, E. J. (2021). La polarización política como problema de salud pública durante la pandemia de COVID-19. *Cuadernos Filosóficos / Segunda Época*, (18). <https://doi.org/10.35305/cf2.vi18.130>

Suazo, L. E., & Torres-Valle, A. (2021). Percepciones, conocimiento y enseñanza de cambio climático y riesgo de desastres en universidades hondureñas. *Formación universitaria*, 14(1), 225-236.

Strydom, P. (2008). “Risk Communication: World Creation Through Collective Learning Under Complex Contingent Conditions”, *Journal of Risk Research*, 11(1), 5-22.

Svampa, M. (2021). La pandemia desde América Latina. Nueve tesis para un balance provisorio. En *Revista Nueva Sociedad (NUSO)*, (291). Recuperado de <https://nuso.org/articulo/la-pandemia-desde-america-latina/> [consultado el 11 de mayo de 2021]

Tenzing, JD. Integrating social protection and climate change adaptation: A review. *WIREs Clim Change*. 2020; 11:e626. <https://doi.org/10.1002/wcc.626>

Ullberg, S. (2013). *Watermarks: Urban Flooding and Memoryscape In Argentina*. Stockholm Studies in Social Anthropology New Series 8. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis. 315 pages. https://www.researchgate.net/publication/331199345_Watermarks_Urban_Flooding_and_Memoryscape_In_Argentina_Stockholm_Studies_in_Social_Anthropology_New_Series_8_Stockholm_Acta_Universitatis_Stockholmiensis_315_pages/link/5ed609ae4585152945280fe4/download

Urteaga, E. & Eizagirre, A. (2013). La construcción social del riesgo. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 25, enero-junio, 2013, pp. 147-170

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Madrid, España.
<https://www.redalyc.org/pdf/2971/297125768006.pdf>

Van Dijk, T. A. (1989). Estructuras y funciones del discurso. México: Siglo Veintiuno Editores.

Vásquez Pauca, M., Zamudio Sosa, R., Cáceres Huambo, A., Zúñiga Vásquez, M. A., Layme Incaluque, J., Arias Gonzáles, J.L., Castillo Acobo, R. y Quispe Berrios, H. (2023). Comunicación de riesgo para la salud por crisis sanitaria de COVID-19. Boletín de Malariología y Salud Ambiental. Vol. LXIII (I), 81-87. ISSN:1690-4648
<http://iaes.edu.ve/iaespro/ojs/index.php/bmsa/article/viewFile/674/902>

Viand, J. (2014). El desafío del ordenamiento urbano con enfoque en reducción de riesgos de desastres. Una revisión del caso de la ciudad de Santa Fe (Argentina). Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA), Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56157/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Villamizar, A., 2011: Adaptación al cambio climático y políticas públicas: ¿una deuda de alto riesgo para América Latina?, Mundo Nuevo, 1,301-338.

Wilches Chaux, G. La vulnerabilidad global. En: MASKREY, A. (Compilador). Los desastres no son naturales. Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina, 1993.

Wilkinson, A. (2020). Local response in health emergencies: Key considerations for addressing the COVID-19 pandemic in informal urban settlements. Environment and Urbanization, 0956247820922843. <https://doi.org/10.1177/0956247820922843>

Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional, Número 2. Universidad de Bogotá. Jorge Tadeo Lozano.

Zelicovich, J (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece?: El Mercosur en tiempos de pandemia. Temas y Debates, (40, Supl. 1), 419-427. Recuperado en 13 de junio de

2023, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2020000300042&lng=es&tlng=es.

Zunino, E. (2015). "La relevancia de las noticias en la prensa gráfica. Una reflexión teórico metodológica a partir del análisis del conflicto entre las corporaciones agrarias y el gobierno argentino, en 2008". *Comunicación y Sociedad*, 25 (enero-julio 2016): 1-32.

Zunino, E. (2016). La valoración de las noticias políticas en la agenda mediática: una propuesta metodológica para el análisis de contenido. *Communication & Society* 29(4), 235-254

Zunino, E. (2019). ¿Quién define la agenda? Las fuentes de información en la prensa digital argentina. *Comunicación y Sociedad*, e7394. DOI: <https://doi.org/10.32870/cys.v2019i0.7394>

Zunino, E. (2021). Medios digitales y COVID-19: sobreinformación, polarización y desinformación. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, (34), 133-154. <https://doi.org/10.17163/uni.n34.202>

Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos*, vol.19 no.38 México jul./dic. 2011.

Otras fuentes consultadas:

Banco Mundial (2022). *Gestión del riesgo de desastres*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2022). La gestión local del riesgo. Bases y herramientas para la construcción de ciudades más resilientes. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/10/DT-213-CIU-La-gestion-local-del-riesgo-10.22.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama Social de América Latina*, (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, Chile https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Santiago: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *y otros, Salud y cambio climático: metodologías y políticas públicas* (LC/MEX/TS.2021/24), Ciudad de México. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47534/1/2100956_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021 ISBN: 978-92-1-004758-6

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/S2100150_es.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). PENSAR LA PANDEMIA. Observatorio Social del Coronavirus CLACSO. <https://www.clacso.org/mercosur-pandemia-y-desarrollo-de-la-pobreza/>

Cruz Roja Internacional - Comité Internacional (CIRC). (2014). Informe de actividad: la labor del CIRC en 2014 <https://www.icrc.org/es/document/informe-de-actividad-la-labor-del-cicr-en-2014>

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2012). Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK y New York, NY, USA, 582 pp.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2022). Cambio Climático 2022: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Sexto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático [H.-O. Pörtner, DC Roberts, M. Tignor, ES Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Prensa de la Universidad de Cambridge. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, EE. UU., 3056 págs., doi:10.1017/9781009325844.

Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. (2013). Aprender de los desastres. La gestión local del riesgo en Santa Fe, a 10 años de la inundación de 2003. <https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2020/10/Aprender-de-los-Desastres.pdf>

GNDR. (2022). Guía sobre Desarrollo Informado por el Riesgo. Un enfoque práctico para organizaciones de la sociedad civil y las comunidades en mayor situación de riesgo. <https://www.gndr.org/wp-content/uploads/2022/03/0.-Risk-Informed-Development-Guide-ES.pdf>

Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas. (2009). Publicado por Global Water Partnership (GWP) y la Red Internacional de Organismos de Cuenca (International Network of Basin Organizations, INBO).

Nueva Agenda Urbana en América Latina y El Caribe (NAU) (2022). implementación 2018-2022. Paola Siclari et.al. <https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-02/Latin%20America%20Regional%20Report.pdf>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (2020). La planificación para el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres. Nota de Planificación para el Desarrollo N°8. Recuperado a partir de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/la-planificacion-para-el-desarrollo-y-la-gestion-del-riesgo-de->

[desastres#:~:text=Contar%20con%20instrumentos%20para%20la.pol%C3%ADticas%20y%20acciones%20resulten%20efectivas](#)

OCHA. (2020). Desastres naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019 Recuperado a partir de <https://reliefweb.int/report/world/desastres-naturales-en-am-rica-latina-y-el-caribe-2000-2019>

Organización Mundial de la Salud. (2018). Comunicación de riesgos en emergencias de salud pública: directrices de la OMS sobre políticas y prácticas para la comunicación de riesgos en emergencias (CRE) [Communicating risk in public health emergencies: a WHO guideline for emergency risk communication (ERC) policy and practice]. Ginebra. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

Organización Mundial de la Salud. (2020). Plan de acción y orientación en comunicación de riesgos y participación comunitaria (RCCE). COVID-19 Preparación y respuesta [www.who.int/publications-detail/risk-communication-andcommunity-engagement-\(rcce\)-action-plan-guidance](http://www.who.int/publications-detail/risk-communication-andcommunity-engagement-(rcce)-action-plan-guidance)

Organización Panamericana de la Salud. (2009). "Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres: Guía para equipos de respuesta" Washington, D.C.: OPS, ISBN: 978-92-75-32993-1

Organización Panamericana de la Salud. (2020). La comunicación, herramienta vital para salvar vidas en medio de la pandemia. <https://www.paho.org/es/noticias/9-7-2020-comunicacion-herramienta-vital-para-salvar-vidas-medio-pandemia>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2021). Informe de la OCDE sobre comunicación pública: el contexto global y el camino a seguir, publicación de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). Guía para medios de comunicación para comunicar con perspectiva de género en contextos de emergencia.

UN-OCHA (2020). Desastres naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019. Panamá: OCHA-ROLAC. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/desastres-naturales-en-am-rica-latina-y-el-caribe-2000-2019> [consultado el 12 de octubre de 2020].

World Economy Forum (2020). The Global Risks Report 2020. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf [consultado el 8 de octubre de 2020].

World Wildlife Fund (2020). Fires, forests and the future: A crisis raging out of the control? Disponible en https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf_fires_forests_and_the_future_report.pdf [consultado el 24 de junio de 2021].

Publicaciones derivadas de la tesis

Artículos académicos:

“La importancia de la comunicación para el riesgo en la gestión de desastres”, publicado en la revista Integración + Divulgación de trabajos científicos, Vol. 1 Núm. 1 (2021), el 22 de septiembre de 2021 <http://revistadigital.ucu.edu.ar/index.php/secytucu/article/view/16/5>

“Institucionalización y gobernanza de las políticas de comunicación y gestión del riesgo”, publicado en la revista Integración + Divulgación de trabajos científicos, Vol. 1 Num. 2 (2022), el 21 de diciembre de 2022 <http://revistadigital.ucu.edu.ar/index.php/secytucu/article/view/36/25>

“Relevance of Communication to Risk in Disaster Management”, publicado en la revista American Journal of Management, Vol. 23 No. 1 (2023), el 16 de abril de 2023 <https://arteclegateway.com/index.php/AJM/article/view/5983/5672>

“COVID-19 y cambio climático: metáforas y construcción de las narrativas de riesgo en los medios de comunicación”, aceptado para su publicación en la revista Integración + Divulgación de trabajos científicos, Vol. 1 Núm. 3 (2023), de noviembre de 2023

Artículos periodísticos:

“Ser capaces de aprender”, publicado en el diario El Litoral, el 15 de enero de 2021 https://www.ellitoral.com/opinion/capaces-aprender_0_q8XFXezijt.htm

“Latinoamérica: muchas protestas y pocas respuestas”, publicado en COOLT, el 28 de julio de 2022 https://www.coolt.com/ideas/latinoamerica-muchas-protestas-pocas-respuestas_692_102.html

“Aumentar la percepción de riesgo ante incendios forestales”, publicado en el diario El Litoral, el 28 de agosto de 2022 https://www.ellitoral.com/opinion/incendios-forestales-percepcion-consecuencias-cambio-climatico_0_DWs4AomALE.html

“Desafíos sobre la gestión de riesgos y su comunicación”, publicado en el diario El Litoral, el 8 de enero de 2023 https://www.ellitoral.com/opinion/santa-fe-450-500-anos-fundacion-gestion-de-riesgos-comunicacion-desafios-juan-manuel-cozzi_0_oFScXRllxO.html

“Historia de resiliencia y memoria frente a la tragedia hídrica”, publicado en el diario El Litoral, el 2 de mayo de 2023 https://www.ellitoral.com/opinion/historia-de-resiliencia-y-memoria-frente-a-la-tragedia-hidrica-ciudad-de-santa-fe-a-veinte-anos-de-la-inundacion-de-santa-fe-santafesino_0_fFdHnA7jOB.html

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
VULNERABILIDAD SOCIAL Y COMUNICACIÓN EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. RIESGO MULTIFORME,
EXPOSICIÓN PANDÉMICA Y ADAPTACIÓN CLIMÁTICA EN ARGENTINA Y BRASIL
Juan Manuel Francisco Cozzi Marini



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI