

III. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PREPARACIÓN PARA LOS DESASTRES⁴²

3.1 *Observaciones generales*

La inevitabilidad de algunos fenómenos naturales hace imprescindible que los países planifiquen sus procedimientos de emergencia para el caso de un desastre natural. De esa forma se pueden salvar vidas y reducir los daños en los bienes cuando se produce un desastre.

En el caso de acontecimientos como las tormentas tropicales y las olas ciclónicas, resulta difícil decir exactamente cuándo se producirá el desastre hasta unas horas antes. Incluso en el caso de acontecimientos como las inundaciones fluviales y los terremotos, cuya ubicación espacial puede determinarse con precisión razonable y para los que, por consiguiente, pueden adoptarse medidas de zonificación y otras medidas preventivas, el hecho de que el desastre se produzca realmente puede sorprender a las autoridades gubernamentales.

Una gran parte de la confusión que a menudo se produce cuando ocurre un desastre se debe a la falta de planes detallados de preparación. Dejando aparte las prioridades nacionales, la relativa ausencia de esos planes se debe en parte al carácter episódico de los desastres, que los hace difíciles de tratar desde el punto de vista jurídico y administrativo. Una consecuencia de ello es que, incluso en los países en desarrollo en que existen actualmente planes de preparación para los desastres, éstos son a menudo incompletos o anticuados y, por consiguiente, incapaces de dar una orientación práctica para una acción eficaz. Por ejemplo, después de las inundaciones de julio y de agosto de 1975 en la República Árabe del Yemen, se transportaron en avión al país suministros de socorro, pero muchos de ellos permanecieron en el aeropuerto durante semanas porque no existía ningún sistema para su recepción.

El grado de preparación para los desastres varía grandemente según los países⁴³ Muchos países en desarrollo no cuentan con ninguna clase de planes de preparación, pero en algunos existen planes rudimentarios. Aunque puede decirse que esta etapa de preparación constituye, al menos, un paso adelante, es dudoso que muchos de esos planes, que por lo

⁴² La preparación para los desastres significa las medidas adoptadas para organizar y facilitar el salvamento, el socorro y la rehabilitación oportunos y eficaces en casos de desastre. En el presente estudio se examinan sólo los aspectos jurídicos de la preparación.

⁴³ *The State of Disaster Preparedness*, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Ginebra, 1974.

común se basan en el establecimiento de comités especiales, puedan hacer frente realmente a los grandes desastres naturales. Se crea una ilusión de preparación y, como consecuencia, muchos países en desarrollo tienen ya conciencia de este problema y han solicitado la asistencia de la UNDRR para elaborar planes de preparación apropiados para sus circunstancias particulares.

A pesar de la diversidad de los fenómenos naturales que causan desastres, todo plan de preparación debe ocuparse de los mismos problemas jurídicos centrales. Los planes deben determinar claramente las obligaciones que incumben a los organismos gubernamentales y no gubernamentales y a las personas individuales; asegurarse de que no existen lagunas jurisdiccionales, de forma que no quede ninguna zona propensa a desastres sin un plan de preparación; y ocuparse de los problemas de cooperación interjurisdiccional que sea necesario. El plan debe garantizar también que los organismos a los que se asignen tareas determinadas tengan poderes jurídicos suficientes para realizarlas. Pocos planes de preparación se ocupan de esas cuestiones de forma amplia. Un modelo a este respecto es el *Example State Disaster Act* de los Estados Unidos de América⁴⁴ a la que se hará frecuente referencia.

3.2 Disposiciones legales en materia de preparación para los desastres

3.2.1 Declaración de emergencias en caso de desastre

Las disposiciones legales deben prever la declaración de un estado de emergencia en caso de desastre. Las consecuencias jurídicas de esa declaración pueden ser de largo alcance: pueden suspenderse los procedimientos ordinarios de los organismos oficiales; se activarán los planes de emergencia; se pueden requisar bienes privados; puede restringirse la libre circulación de las personas; se pueden desplegar tropas a las zonas afectadas por el desastre; y se pueden proporcionar suministros, equipos y servicios. Como las consecuencias jurídicas de un estado de emergencia en caso de desastre son importantes, es esencial que la orden ejecutiva o el bando que establezca el estado de emergencia en caso de desastre reciba una amplia publicidad y se registre en las oficinas competentes. Esto resulta conveniente, además, por los problemas que pueden surgir después del desastre, como la cuestión de la indemnización por los bienes expropiados.

Es conveniente también establecer alguna breve limitación legal de la duración del estado de emergencia en caso de desastre. Como los poderes que se ejercitan durante un estado de emergencia de esa clase son muy importantes, resulta conveniente restringir su ejercicio en un período definido por la ley⁴⁵. Por ejemplo, el párrafo *d* de la sección 5 de la

⁴⁴El texto de la *Example State Disaster Act* puede encontrarse en *Disaster Preparedness*, vol. II, Office of Disaster Preparedness, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1972.

⁴⁵Algunas constituciones se ocupan del problema del estado de emergencia y prevén que se fijará un límite a su duración. Véanse, por ejemplo, el artículo 352 de la Constitución de la India (dos meses); el artículo 70 de la del Perú (30 días); y la de Trinidad y Tabago (un mes). Otras constituciones prevén la declaración del estado de emergencia, pero no fijan ningún límite temporal. Véanse, por ejemplo, los artículos 240 a 244 de la Constitución de Venezuela; los artículos 52 y 53 de la del Panamá; y los artículos 79 y 181 de la del Paraguay.

Example State Disaster Act de los Estados Unidos de América dispone lo siguiente:

... El estado de emergencia en caso de desastre continuará hasta que el Gobernador considere que la amenaza o el peligro han pasado o que se ha contenido el desastre hasta el punto de que ya no concurren las condiciones de una emergencia, y ponga fin al estado de emergencia en caso de desastre mediante una orden ejecutiva o un bando, pero ningún estado de emergencia en caso de desastre podrá prolongarse por más de (30) días, a menos que sea renovado por el Gobernador. La Asamblea legislativa, mediante una resolución conjunta, podrá poner fin en cualquier momento a un estado de emergencia en caso de desastre.

El artículo 9 del Decreto No. 67.347 del Brasil, de octubre de 1970, prevé un período más largo:

El decreto federal por el que se declara un estado de desastre público permanecerá en vigor, como máximo, durante seis meses; ese plazo podrá renovarse.

Por último, deben definirse claramente los poderes que ejercerá el principal funcionario ejecutivo. Las leyes tendrán que garantizar que ese funcionario tenga atribuciones suficientes para suspender las tareas gubernamentales ordinarias, activar las necesarias medidas de emergencia y garantizar la ley y el orden. El párrafo *g* de la sección 5 de la *Example State Disaster Act* de los Estados Unidos de América, que confiere facultades extraordinarias al Gobernador del Estado, es un modelo que puede ser útil citar *in extenso*:

Además de cualesquiera otras facultades conferidas legalmente al Gobernador, éste podrá:

- Suspender la aplicación de los preceptos de cualquier disposición reglamentaria que prescriba los procedimientos para las actuaciones estatales, o de las órdenes, normas o reglamentos de cualquier organismo del Estado, si el cumplimiento estricto de los preceptos de cualquier disposición, orden, norma o reglamento impediría, obstaculizaría o retrasaría de algún modo la adopción de las medidas necesarias para hacer frente a la emergencia;
- Utilizar todos los recursos disponibles del Gobierno del Estado que sean razonablemente necesarios para hacer frente a la emergencia en caso de desastre, y los de todas las divisiones políticas del Estado;
- Transferir la dirección, el personal o las funciones de los departamentos y organismos del Estado o de sus dependencias con el fin de prestar o de facilitar servicios de emergencia;

- Con sujeción a los requisitos de indemnización aplicables en virtud de la sección 13, requisar o utilizar cualquier bien privado, si lo considera necesario para hacer frente a la emergencia en caso de desastre;
- Dirigir y obligar a la evacuación de toda o parte de la población de cualquier zona afectada o amenazada del Estado, si considera necesario adoptar esa medida para preservar vidas o para otras tareas de mitigación, respuesta o recuperación en casos de desastre;
- Prescribir vías, modos de transporte y lugares de destino en relación con la evacuación;
- Controlar la entrada en la zona de desastre y la salida de ella, la circulación de las personas dentro de esa zona y la ocupación de los edificios situados en ella;
- Suspender o limitar la venta, la distribución o el transporte de bebidas alcohólicas, armas de fuego, explosivos y combustibles; y
- Adoptar disposiciones para la disponibilidad y utilización de alojamientos temporales de emergencia.

3.2.2 *Dependencia de preparación para los desastres*

En los países en que se producen con frecuencia desastres naturales, es conveniente establecer una dependencia de preparación para los desastres. El tamaño de la dependencia dependerá de la frecuencia y la importancia de los desastres que afecten al país.

Uno de los aspectos más importantes es la ubicación de la dependencia de preparación para los desastres dentro de la estructura de adopción de decisiones de la burocracia nacional. Es conveniente que esa dependencia esté situada dentro de la oficina del jefe ejecutivo del Gobierno, tanto en el plano nacional como en el regional. Esta oficina se encuentra en mejores condiciones para coordinar toda la serie de actividades necesarias en la preparación para casos de desastre. La Ley fundamental de preparación para los desastres del Japón, de 1961, prevé que el Comité Central de Contramedidas de Socorro para Casos de Desastre forma parte de la oficina del Primer Ministro. Este enfoque es el adoptado también en los planes de preparación de otros países. Por ejemplo, en los Decretos Leyes No. 857/1971 y No. 356/1971 de Grecia se establece un Comité Nacional para Casos de Desastre bajo la presidencia del Primer Ministro. En Honduras, el Decreto Ley No. 33 de 1973 prevé la creación del Consejo Permanente de Emergencia Nacional en la Oficina del Presidente.

En la mayoría de los países que poseen planes de preparación para los desastres, sin embargo, la dependencia de preparación para los desastres se encuentra dentro del Ministerio del Interior. Menos apropiada resulta la creación de esa dependencia, en algunos países, en

ministerios sectoriales como el Ministerio de Asuntos Sociales. La ubicación de la dependencia de planificación de la preparación en un ministerio de esa clase fomenta indudablemente un enfoque más curativo que preventivo en lo que a los desastres se refiere.

La principal obligación jurídica de la dependencia de preparación para los desastres es preparar y mantener al día el plan para casos de desastre. Un plan para casos de desastre es el aspecto *central* de la preparación y, por consiguiente, su elaboración es la obligación jurídica más importante que incumbe a la dependencia de preparación. Es conveniente que el plan tenga rango de ley. Sin embargo, esta cuestión no es tan importante, en definitiva, como la dificultad de garantizar, en la práctica, que el plan sea conocido a fondo por los que deben ejecutarlo y que, por consiguiente, pueda ser ejecutado fielmente cuando se produzca un desastre.

Las leyes que establezcan la dependencia de planificación para casos de desastre deberán definir claramente las facultades y los deberes de ésta. La formulación más detallada de esas cuestiones se encuentra en la *Example State Disaster Act* de los Estados Unidos de América, de 1972. El párrafo *f* de la sección 6 de esa ley dispone lo siguiente:

La División de Servicios de Emergencia para Casos de Desastre deberá:

- Determinar las necesidades del Estado y de sus divisiones regionales en lo que se refiere a alimentos, ropa y otras necesidades, en el caso de una emergencia;
- Obtener y proporcionar en primera instancia suministros, medicinas, materiales y equipo;
- Promulgar normas y requisitos para los planes locales e interjurisdiccionales para casos de desastre;
- Revisar periódicamente los planes locales e interjurisdiccionales para casos de desastre;
- Establecer dependencias móviles de apoyo;
- Crear y administrar, o ayudar a las divisiones regionales, sus organismos para casos de desastre y los organismos interjurisdiccionales para esos casos a crear y administrar programas de capacitación y programas de información pública;
- Hacer estudios de las industrias, los recursos y las instalaciones del Estado, tanto públicos como privados, que sean necesarios para cumplir los fines de la presente Ley;
- Planificar y organizar la disponibilidad y la utilización de cualesquiera instalaciones, servicios y bienes privados y, en caso necesario y si son realmente utilizados, prever el pago de esa utilización con arreglo a las condiciones convenidas;

- Crear un registro de personas con capacitación y conocimientos especializados importantes para la prevención, preparación, respuesta y recuperación en casos de desastre;
- Crear un registro de equipo móvil y de construcción, así como de alojamientos temporales disponibles para su utilización en una emergencia en caso de desastre;
- Preparar, para su promulgación por el Gobernador, las órdenes ejecutivas, los bandos y los reglamentos necesarios o convenientes para hacer frente a los desastres;
- Cooperar con el Gobierno Federal y con cualquier organismo o entidad público o privado para alcanzar cualquiera de los fines de la presente Ley y para ejecutar los programas de prevención, preparación, respuesta y recuperación en casos de desastre; y
- Realizar las demás cosas necesarias, secundarias o apropiadas para la ejecución de la presente Ley.

3.2.3 Dependencias locales de preparación para los desastres

Es raro que un desastre afecte a todo un país. Por el contrario, los desastres afectan a comunidades determinadas, y por consiguiente es necesario que los gobiernos locales cuenten con sus propios servicios para casos de desastre. La mayoría de los planes nacionales de preparación descuidan este aspecto. Es raro que las disposiciones legales sobre preparación se ocupen de la planificación local.

No obstante, la planificación local es parte esencial de una estrategia nacional de preparación. Los Estados Unidos de América, la República de Corea y el Japón son tres de los pocos países cuyas leyes obligan a las comunidades locales a adoptar planes de preparación. La *Example State Disaster Act* de los Estados Unidos de América toma el condado como unidad apropiada de gobierno local y prevé, en su sección 8, que cada condado deberá mantener un organismo de preparación para los desastres. La Ley prevé también que el Gobernador del Estado tendrá que determinar qué municipios están asimismo legalmente obligados a establecer organismos de preparación.

La asignación más sistemática de competencias en materia de planificación local de desastres es la que prevé la Ley fundamental de preparación para casos de desastre del Japón, de 1961. El artículo 16 dispone que se crearán dependencias de planificación de la preparación para los desastres en cada capital, ciudad, o aldea. Esta exigencia legal excede grandemente de las capacidades actuales de la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, las circunstancias pueden hacer que esta sea la mejor estrategia que puedan adoptar a la larga. Por ejemplo, Filipinas es un país sumamente propenso a desastres y, además,

se extiende a cierto número de islas. La red nacional de comunicaciones es insuficiente y también lo es el sistema de transporte. Como consecuencia, el Gobierno ha adoptado lo que, teniendo en cuenta las circunstancias, es indudablemente una política prudente: se está esforzando por crear en los próximos años consejos autónomos de coordinación para casos de desastre entre los 42.000 *baranjays*, ocupándose con carácter prioritario de los *baranjays* más propensos a desastres. El plan nacional prevé también el establecimiento de un gran número de consejos regionales, provinciales y municipales de preparación para los desastres. La vigilancia del funcionamiento de todo el sistema corresponde al Consejo Nacional de Coordinación para Casos de Desastre, creado en 1976, que tiene la obligación de fijar directrices de política en materia de preparación para los desastres y de ocuparse de los desastres que excedan de la capacidad de cualquier región.

No puede pretenderse que ningún nivel de gobierno sea *el más* apropiado para una planificación descentralizada, porque las circunstancias de los países son distintas. Sin embargo, cualquiera que sea la unidad local de gobierno que se elija en definitiva en cada país como jurídicamente competente para la planificación descentralizada, es esencial que los requisitos jurídicos correspondan realmente a las capacidades de las propias autoridades locales. De otro modo, se crearán organismos simplemente sobre el papel, que sólo servirán para producir la ilusión de que existe una preparación.

Un último aspecto se refiere a la posible necesidad de cooperación entre algunos de los organismos locales de preparación. Los límites políticos establecidos no resultan siempre apropiados para la prestación de servicios en casos de desastre, y puede ser esencial prever jurídicamente una cooperación interjurisdiccional. Un ejemplo de disposición que tiene en cuenta realmente esta consideración es la *Example State Disaster Act* de los Estados Unidos de América. Según el párrafo *d* de su artículo 8, el Gobierno puede exigir que dos o más divisiones regionales formen una dependencia común de preparación para los desastres si considera que el establecimiento de ese órgano común resulta necesario por circunstancias o condiciones que harían difícil de otro modo prestar los servicios apropiados en casos de desastre.

3.2.4 *Papel de los servicios existentes*

Debe subrayarse que hay algunos servicios gubernamentales ya existentes que están capacitados para hacer frente a diversos tipos de emergencias, de los cuales los tres más evidentes son la policía, los bomberos y las fuerzas armadas. La bibliografía sobre el socorro en casos de desastre subestima las valiosas contribuciones que esas fuerzas han hecho para preservar la vida y los bienes y mantener el orden. Un plan de preparación para los desastres bien trazado debe tender a complementar esas fuerzas y no a sustituirlas.

Los planes de preparación de algunos países reconocen especialmente el papel que corresponde a los servicios públicos normales. Quizá el mejor ejemplo sea el "Plan ORSEC" (Organisation des secours) de Francia, cuya finalidad es proporcionar a los *départements*

(unidades administrativas) del país un plan de preparación que sea a la vez una distribución de competencias y un inventario de los recursos existentes en el *département*⁴⁶. El Plan ORSEC no establece ninguna nueva organización de emergencia; consiste principalmente en un organigrama. El Plan, además, expone las medidas que deben adoptar las diversas autoridades que participen en las operaciones, a fin de que sus esfuerzos puedan coordinarse bajo la autoridad única del prefecto.

La sección 3 de la *Example State Disaster Act* de los Estados Unidos de América reconoce también legalmente el papel de las fuerzas existentes:

Nada de lo dispuesto en la presente Ley deberá interpretarse en el sentido de que:

3. afecte a la jurisdicción o las competencias de las fuerzas de policía, las fuerzas de bomberos o las unidades de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, ni a su personal que preste servicio activo; sin embargo, los planes de emergencia estatales, locales e interjurisdiccionales se basarán en las fuerzas disponibles para realizar las funciones relacionadas con las emergencias en casos de desastre.

Australia ofrece otro ejemplo. Cuando, en 1974, la Organización para los Desastres Naturales absorbió a la Organización de Defensa Civil existente en el país⁴⁷, se concedió nueva importancia a la amenaza de inundaciones, ciclones, incendios y otros desastres naturales. Una característica principal de la reorganización fue la expansión de la participación directa de las fuerzas de la Defensa de Australia y, de hecho, la Organización para los Desastres Naturales se encuentra en la actualidad administrativamente insertada en el Ministerio de Defensa.

3.2.5 Financiación

Incluso en los pocos países que cuentan con planes relativamente desarrollados de preparación para los desastres, la cuestión de la financiación recibe por lo común escasa atención legislativa; sin embargo, la experiencia ha mostrado que cuando se produce un desastre se necesitan fondos urgentemente.

Como mínimo, es conveniente crear un comité de financiación para emergencias en casos de desastre, a fin de votar fondos y de adoptar medidas en el caso de que la asamblea legislativa no se encuentre reunida. También puede estudiarse la creación de un fondo de

⁴⁶Véase Grassin, Jean, "The ORSEC Plan – France", en *Emergency Planning Digest*, enero y febrero de 1977, Emergency Planning Canadá, Ottawa. Este artículo resume la base jurídica del plan, su estructura y su funcionamiento.

⁴⁷Sería apropiado señalar aquí que en los países desarrollados las organizaciones de defensa civil se han orientado cada vez más a hacer frente a las emergencias de carácter civil causadas por los desastres naturales. Las leyes de Australia reconocen oficialmente ese desplazamiento de interés.

reserva para casos de emergencia. Muchos países en desarrollo tropezarían con dificultades para crear un fondo de reserva que, de hecho, quizá no se utilizaría durante algunos años. Sin embargo, algunos Estados de los Estados Unidos de América han creado esos fondos y los han encontrado de auténtica utilidad.

3.2.6 *Indemnización*

Es necesario examinar la posición jurídica de una persona que haya prestado un servicio personal o cuyos bienes se hayan utilizado, y quizá dañado o destruido, como consecuencia de los esfuerzos gubernamentales por mitigar los perjuicios causados por un desastre. En la República de Corea este aspecto se ha formulado con cierta precisión⁴⁸, pero esto no se ha hecho en casi ningún otro país.

Puede suponerse que en todos los sistemas jurídicos las personas deben soportar ciertos costos como consecuencia de la utilización de sus servicios o bienes cuando se produce un desastre⁴⁹. Sin embargo, cuando el costo que recae sobre una persona determinada es elevado, no resulta inadecuado que esa persona sea indemnizada por el Estado. Por consiguiente, hace falta determinar legalmente lo que las personas deben al Estado como obligación jurídica y lo que el Estado tiene derecho a exigirles, pero sólo previo pago de una indemnización apropiada.

3.3 *Dimensión internacional*

La presencia de trabajadores de socorro extranjeros y el envío de suministros de socorro desde el extranjero dan al socorro en casos de desastre una dimensión auténticamente internacional. De forma ideal, los planes de preparación para desastres de los países en desarrollo deberían tener también una dimensión internacional. Las diversas cuestiones relacionadas con este aspecto de los planes de preparación se tratan en ulteriores estudios de la UNDR0; por consiguiente, sólo es preciso hacer aquí una breve descripción de los problemas encontrados.

Normalmente, algunos ministerios se ocupan de los aspectos internacionales del socorro en casos de desastre. Por poner algunos ejemplos, el Ministerio de Finanzas se ocupa de la facilitación aduanera y de la exención fiscal de los suministros de socorro procedentes del extranjero. El Ministerio de Relaciones Exteriores se ocupa de facilitar los procedimientos de inmigración del personal extranjero de socorro. El Ministerio del Trabajo se ocupa de las cuestiones relacionadas con las exenciones de permisos de trabajo de los trabajadores internacionales de socorro. El Ministerio de Suministros se ocupa de coordinar la recepción de

⁴⁸ Véase la Ordenanza Ejecutiva No. 1072, de diciembre de 1962, artículos 17 a 21.

⁴⁹ Véase una disposición insólita de la Constitución de la República Árabe del Yemen. El artículo 16 dispone que "todos los yemeníes deberán mostrar su solidaridad satisfaciendo los costos que ocasionen las desgracias y los desastres públicos".

los suministros de socorro procedentes del extranjero. Si problemas como éstos pueden resolverse en los planes de preparación para los desastres, la recepción de los trabajadores y de los suministros extranjeros de socorro se verá muy facilitada cuando su necesidad surja.

Pueden plantearse problemas especiales, sin embargo, si se ofrecen unidades de fuerzas armadas extranjeras para las operaciones de socorro, o si se emplean en ellas. Cuando se encuentren ya estacionadas en un país afectado por un desastre, los acuerdos existentes sobre la "situación de las fuerzas" quizá prevean el caso. Si no se han negociado previamente acuerdos de esa clase, se pueden adoptar medidas para proporcionar unidades de socorro de las fuerzas armadas que actúen bajo los auspicios de las Naciones Unidas, o se puede concertar un acuerdo bilateral entre el país donante y el receptor⁵⁰.

⁵⁰Véase un examen de la condición jurídica de las unidades de socorro en casos de desastre proporcionadas por conducto de las Naciones Unidas y de las circunstancias cuando la unidad de socorro para casos de desastre tiene una condición jurídica distinta de la de las Naciones Unidas en el informe general del Secretario General, *Asistencia en casos de desastres naturales*, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York, 13 de mayo de 1971 (E/4994).