

LA NORMA INTERNACIONAL REFERIDA A LOS DESASTRES
THE INTERNATIONAL STANDARD REFERRED TO DISASTERS

HUGO C. ALVAREZ CÁRCAMO¹

JOSE ANTONIO ALVAREZ CALDERÓN²

RESUMEN: La norma Internacional ha tenido una fructífera evolución respecto a la conciencia internacional que ha imperado en las últimas décadas, en relación a la forma de enfrentar los desastres y catástrofes que se han ido presentando en el mundo, de manera de minimizar sus efectos nocivos y desarrollar las capacidades necesarias para su mejor gestión de riesgo, generando la normativa que permite a las naciones plantearse *ex ante* las contingencias posible.

Cabe hacer la aclaración que hemos tratado de extender el conocimiento, aplicación y criterio respecto a la conceptualización de las catástrofes – desastres, independiente si se le aplicará la norma internacional o nacional para la gestión del riesgo de desastres u otra normativa aplicable para los casos específicos que puedan existir.

PALABRAS CLAVES: Gestión – desastres – catástrofes – normas – norma internacional.

ABSTRACT: The International norm has had a fruitful evolution with respect to the international conscience that has prevailed in the last decades, in relation to the way of facing the disasters and catastrophes that have been presented in the world, in order to minimize its harmful effects and develop the necessary capacities for better risk management, generating the regulations that allow nations to consider *ex ante* possible contingencies. It is worth clarifying that we have tried to extend the knowledge, application and criterion regarding the conceptualization of catastrophes - disasters, regardless of whether the international or national regulation for disaster risk management or other applicable regulations for specific cases will be applied, that may exist.

KEY WORDS: Management - disasters - catastrophes - norms - international standard.

* * * * *

¹ Abogado, Magíster en Derecho Corporativo (LLM. Executive), Diplomado en Derecho Administrativo Económico, Diplomado en Administración de Empresas, Diplomado en Relaciones Públicas. hugo.alvarez@hacc.cl

² Abogado, jaalvarez@uc.cl

LA NORMA INTERNACIONAL

Cuando hablamos de Norma, nos estamos refiriéndonos a un inmenso conjunto de disposiciones sociales que guían nuestros comportamientos, prácticamente en todos los aspectos de nuestra vida social, éstas conforman las conductas dictadas y esperadas por el grupo social que se estiman podrán mantener la armonía social si todos cumplen convenientemente dicho mandato y que en su conjunto forman un sistema normativo, como así mismo la consecuente sanción que trae aparejado su incumplimiento.

Por otra parte, podemos decir que cada una de estas normas tiene como contenido un valor que el grupo social quiere proteger, así, por ejemplo, cada una de las normas internacionales cuyo análisis nos convoca, contienen valores que las naciones esperan cumplir para mantener la armonía y el equilibrio internacional.

Por ejemplo, una norma que acoge el concepto de la soberanía lo que hace es guiar el comportamiento internacional de las naciones para que cada una de ellas respete este concepto, que a la postre permitirá evitar conflicto entre los Estados y respetará la autonomía de cada uno de sus miembros.

Asimismo, cuando hablamos de valores de la norma internacional cautelada, nos estamos refiriendo al bien jurídico protegido por ella, que se manifiesta a través de los derechos y obligaciones por cumplir por todos los sujetos internacionales (Estados, organismos internacionales y en general los miembros de la comunidad internacional), para la protección del denominado, técnicamente como, el bien jurídico protegido (Valor) que como ejemplo podemos citar, entre otros, a la justicia, la seguridad internacional, el bien común de las naciones.

Ahora, al igual que en el derecho interno, y dependiendo del grupo social, los valores de estos son eminentemente mutables, vale decir van cambian en el tiempo de acuerdo al cambio de los criterios de las personas que integran el grupo social, en este caso en particular, van a cambiar de acuerdo a las diversas visiones de los miembros de la comunidad internacional y además, en este caso también los intereses particulares de cada uno de ellos, lo que muchas veces distorsiona y altera los intereses generales que van en línea con el bien común general.

Cabe hacer la salvedad, que el concepto correcto que se debe utilizar es el de norma jurídica internacional, toda vez que el concepto de ley internacional a nuestro juicio es muy restrictivo, en cambio el primero es mucho más general, debemos recordar que dentro de los sistemas normativos existen diversas jerarquías entre las normas, y una de ellas son la leyes internacionales, pero no las única, luego es más conveniente utilizar el concepto de norma cuando uno se refiere a una disposición internacional general.

La Convención de Viena de 1969, que es una norma internacional, regula el derecho relacionado con los Tratados, internacionales por cierto, ésta utiliza el término “Acuerdo Internacional”, concepto genérico de muy amplio contenido, a saber: *“se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”*³, vale decir, la aseveración final incorpora a esta conceptualización de manera genérica a cualquier tipo de instrumento internacional que contenga acuerdos u obligaciones mutuas entre los Estados participantes y que cumplan con ciertas formalidades como lo dice de manera expresa el referido anterior, el que debe ser por escrito y regido por el derecho internacional, vale decir será vinculante u obligatorio para los Estados participantes.

La situación anterior no está exenta de críticas, toda vez que una convención, define el concepto de Tratado Internacional y lo denomina como un acuerdo internacional, luego tenemos tres conceptos distintos involucrados en una misma noción.

Así encontraremos distintas denominaciones en instrumentos de orden internacional, como por ejemplo, convenciones, convenios, tratados, acuerdos, cartas, entre otras denominaciones, todos ellos fuentes del derecho internacional y la forma conocida y hasta ahora más eficiente para desarrollar, fomentar y formalizar las relaciones entre los Estados partes, permitiendo la interacción pacífica entre ellas, con absoluta libertad, teniendo siempre presente los principios de Libre consentimiento, de buena fe y el ánimo de cooperación entre los Estados.

En la práctica, se utiliza la denominación de “Acuerdo”, a tratados internacionales de orden bilateral o multilateral pero de carácter más restrictivo, y generalmente de materias también más específicas como de orden económico, culturales, de cooperación, entre otros.

Por su parte las “Convenciones internacionales” tienen acepciones distintas, por ejemplo el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, se refiere en su artículo 38, N°1, letra a, *“las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes”*, vale decir considera a las convenciones como una norma internacional que contiene reglas (regulaciones particulares y concretas) entre Estados, pero también y de manera más específica se entiende por Convenios a todo instrumento cuya negociación entre Estados se realizó bajo la dirección de una organización internacional, como por ejemplo el ya citado Convenio o Convención de Viena que regula el Derecho de los Tratados.

Otro concepto es el que se refiere a las “declaraciones”, cuya diferencia con los anteriores radica en que no genera entre las Partes obligaciones de carácter

³ Convención de Viena de 1969

vinculante, luego son declaraciones de intenciones, como ejemplo de ello es la Declaración de Río de 1992 referida al desarrollo sostenible, que efectuó una evaluación sobre la implementación de los acuerdos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Otro instrumento de uso frecuente son los (MOU⁴) Memorándum de Entendimiento, que es un instrumento de menor formalidad que los anteriores y generalmente en él se consignan las regulaciones de carácter operativo, técnicas o los detalles que servirán de base para un instrumento de mayor formalidad y jerarquía.

Asimismo, los “Protocolos” son otros instrumentos de bastante uso, también tienen un carácter menos formal que los tratados internacionales, derivan de otros instrumentos de mayor jerarquía y formalidad, complementan la norma principal con obligaciones adicionales y sobrevinientes, con modificaciones y ajustes.

En ese contexto, iniciaremos nuestro análisis refiriéndonos a las Normas Internacionales cuya finalidad será regular, de manera consensuada, las relaciones mutuas entre los diversos Estados, considerando a cada Estado como un sujeto del derecho internacional, además de otros sujetos internacionales que existen, a través de normas que contienen valores cautelados por la comunidad internacional, cuya finalidad principal será la de mantener la paz, la buena convivencia y la cooperación entre sus miembros, siempre respetando los principios inspiradores del derecho internacional que rolan en la carta de las Naciones Unidas, como los de igualdad de derechos, el de libre determinación de los pueblos, de la igualdad soberana, el de independencia de todos los Estados, el de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el de prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, entre otros.

Estas normas internacionales conforman el denominado Derecho internacional Público.

Actualmente existe otra variable, que incide en la transformación de la norma, en un mundo globalizado, donde las naciones actuales son multiculturales, o están en vías de serlo como la nuestra, donde la información se intercambia con una velocidad vertiginosa, lo que en definitiva hace que las normas se adapten a las nuevas sociedades resultantes de esta multiculturalidad, lo que está generando nuevos órdenes sociales.

Además, esta organización social llamada Estado, que es lo que hasta nuestros días ha respondido de mejor forma como administrador de cada una de las naciones del orbe, también está cambiando ya que hoy conocemos organizaciones que son supra Estados como el caso de la Comunidad Europea, que nos muestra una variante, de este tipo

⁴ Memorandum of Understanding, por sus siglas en inglés.

organizacional, que requiere por cierto un sin número de nuevas normas que permitan la interrelación pacífica de los Estados miembros.

Ahora bien ¿De dónde viene la legitimidad de la norma jurídica internacional? Principalmente la norma es creada para cumplir una finalidad y para proteger un bien jurídico (valor) importante para la comunidad internacional, y se obtiene como consecuencia de un acuerdo plasmado en un Tratado Internacional, manteniendo por cierto la estructura mecánica de toda norma, me refiero a que en la norma no sólo debe estar considerado el Derecho que se quiere proteger, sino también la sanción ante su incumplimiento, lo que permite y hace que la norma sea obligatoria.

Cabe hacer mención, que a la mayoría de los Estados participantes les basta sólo el Derecho consignado en la norma internacional, sin importarles la sanción, toda vez que la sanción está destinada sólo para el Estado incumplidor.

Asimismo, la obligatoriedad de la norma internacional está dada también, porque los Estados participantes lo hagan de manera voluntaria y manifiesten su consentimiento expreso a través de la suscripción del Tratado o Acuerdo, y además el tratado debe ser legalmente celebrado, vale decir cumpliendo con las formalidades establecidas para su validez, momento desde el cual la norma es obligatoria para dichos Estados partes.

Cuando nos referimos a Partes, justamente estamos pensando en los Estados y otros sujetos de derecho internacional que son capaces de celebrar tratados internacionales, que hayan expresado su consentimiento expreso y que se someterán de esa forma vinculante a los derechos y obligaciones que este instrumento genera.

Sin perjuicio de lo anterior, y como una forma muy recurrente de someterse a la norma internacional muchos estados manifiestan su voluntad o su consentimiento de manera tácita, vale decir, sin haber suscrito el tratado o haber cumplido las formalidades existentes, estos Estados cumplen la norma de manera voluntaria, como una forma de relacionarse de manera pacífica y armónica dentro de la comunidad internacional, y en esta hipótesis, la costumbre internacional es una fuente del derecho que hace que informalmente o a través de sus actos también existan un tipo de manifestación del consentimiento que hace obligatoria la norma para dichos Estados.

Quisiera reforzar el punto en el sentido que ante un incumplimiento de la Norma Internacional, esta es coercible, vale decir, tiene asociada una sanción que puede ir desde el rechazo diplomático internacional, afectando la opinión de los demás Estados participantes y condenando las actitudes que atenten contra los cánones establecidos y hasta sanciones de orden económico, por ejemplo, aplicadas por terceros miembros de la comunidad internacional afectada.

Los Tratados son la fuente del derecho Internacional más importante y a través de los cuales dos o más Estados regulan sus relaciones mutuas o colectivas, principalmente

porque existe una manifestación expresa del consentimiento, de la voluntad de contratar, consignando en él las normas de orden jurídico internacional que consensualmente aceptan.

Pero existen otras fuentes del derecho internacional como la costumbre internacional, los principios generales del derecho, la equidad, doctrina y por supuesto las decisiones judiciales de las Cortes Internacionales. Sin perjuicio de lo anterior, también la comunidad internacional, ha sido testigo de otro tipo de normas cuya obligatoriedad es relativa como las resoluciones, las declaraciones y las recomendaciones.

Por otra parte, el gran límite a los acuerdos internacionales y la obligatoriedad de la norma internacional es la SOBERANÍA del Estado, o sea la capacidad que tiene cada uno de auto determinarse sin la participación de otros Estados, de tomar sus propias decisiones políticas y jurídicas con absoluta independencia de otros poderes externos a cada Estado, en otras palabras, es la autoridad suprema que respalda las decisiones de un Estado, lo hace independiente, le permite crear su propio sistema normativo, crear sus propias regulaciones de orden legal y la forma de hacer cumplir lo estipulado, le permite además, generar sus propios estatutos institucionales, elegir el cómo quieren ser gobernados, todo dentro del contexto social, político y el de sus propias reglas.

Conforme a lo anterior, podemos concluir que los dos elementos más característicos de la soberanía son la independencia y la supremacía. Cabe hacer presente que la doctrina hace una distinción respecto de la soberanía, clasificándola de soberanía interna como la referida a la potestad que se ejerce dentro de cada Estado sobre sus connacionales, dentro de su territorio jurisdiccional y con un poder consensuado, vale decir, es la potestad de tomar sus propias decisiones, lo que se conoce como soberanía política que está radicada en la Nación, por ejemplo, según prescribe el artículo 5º de nuestra Constitución Política de la República⁵, luego si es la Nación la titular del derecho y es el Estado la organización social que dirige a la nación serán sus diversos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), quienes ejerzan la soberanía. Luego en ese mismo orden de ideas y de análisis, podríamos decir que quien ostenta legítimamente la soberanía es la Nación, la que se ejerce en la práctica a través de las organizaciones del Estado. Luego, el título está radicado en la Nación y su ejercicio en el Estado.

Mientras que la soberanía que compete a nuestro análisis, se refiere a la soberanía exterior o potestad del Estado para relacionarse con los demás sujetos internacionales, Estados y organismos de la comunidad internacional, actuando en un plano de igualdad, independencia y dentro del marco del derecho internacional y será esta potestad soberana la que le permitirá al Estado – Parte, concurrir a la creación, o incorporación de normas internacionales en uso de su libertad e independencia.

⁵ Artículo 5º Constitución política de la República, “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece....”

Lo anterior está de alguna manera ratificado en los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, toda vez que el artículo 59, expresa que las decisiones de la Corte no son obligatorias sino para las partes en litigio y respecto del caso que haya sido decidido, luego, el efecto relativo de la sentencia de la Corte sólo afectará a las partes litigantes y no podría ser de otra manera porque si fuera extensivo a otras partes se estaría vulnerando su soberanía. Además, el artículo 36 expresa “*la competencia de la corte se extiende a todos los litigios que Las Partes le sometan....*”, luego aquí hay otra expresión soberana donde son las partes las que soberanamente pueden concurrir a resolver un litigio otorgando jurisdicción a dicha corte.

Sin perjuicio de lo anterior, en los últimos años hemos visto, producto de la globalización, como se ha ido flexibilizando de alguna manera esta impenetrable soberanía, toda vez que los Estados han ido reconociendo que su responsabilidad no se agota sólo con sus connacionales y al interior de sus países, sino que se ha ido paulatinamente extendiendo su visión hacia otros miembros de la comunidad internacional, como hemos sido testigos respecto del tratamiento que se les da a los refugiados, por ejemplo.

Lo anterior, viene un tanto forzado, toda vez que con la globalización, la flexibilización de las fronteras, los avances tecnológicos, la liberalización de los mercados, el comercio internacional, entre otras muchas situaciones y también las crisis, que se generan en un determinado lugar, pero que sus consecuencias repercuten en otros lugares distintos, luego, la soberanía como la entendíamos en el siglo XX, ha ido cambiando su percepción en el nuevo siglo XXI y las decisiones soberanas que se tomen en determinados lugares y por determinadas situaciones, tendrán consecuencia en otros lugares distintos a su origen.

Dentro de la noción genérica de la soberanía que hemos dado, podríamos puntualizar que dentro de ella se le puede poner acento a la Soberanía territorial, que podríamos conceptualizarla como el derecho exclusivo y excluyente que tiene un Estado para ejercer todo tipo de actividades dentro de su territorio o área geográfica jurisdiccional, que en un momento determinado podría verse afectada en una catástrofe humanitaria o desastre natural.

Asimismo, otra expresión de la soberanía es la competencia legal que tiene cada Estado para dictar sus propias Normas Jurídicas que la regulen, especialmente su derecho interno, pensando en que cada norma jurídica de una u otra forma limita o restringe de manera voluntaria la libertad de sus connacionales en el ejercicio de sus derechos. Lo mismo pasa cuando un Estado suscribe una norma internacional, ésta de alguna manera restringe su propia libertad y la de toda su nación, por tanto, se requiere básicamente su consentimiento expreso el que se materializa de diversas maneras, que analizaremos someramente más adelante y en este caso el Estado otorga su consentimiento en uso de la propia soberanía, o libertad para auto determinarse.

Conforme a lo anterior, muchas veces el Estado no puede participar de manera activa en la negociación y redacción de las Normas jurídicas y políticas internacionales, toda vez que se encuentra comprometido no sólo su soberanía sino también la de otros Estados Partes, pero al mismo tiempo será producto de esta misma soberanía, la que le otorga atribuciones al jefe de Estado para suscribir y aceptar las condiciones de determinadas normas de orden internacional.

De lo anterior, podemos concluir que en las relaciones internacionales las relaciones son cooperativas y no impositivas o de subordinación, toda vez que se presume la igualdad entre los Estados Parte y su trato debe ser en ese contexto.

Finalmente, podemos agregar que una vez negociados los términos, el contenido de la norma internacional que en conjunto las Partes participantes quieren estipular y contestes en el texto de la norma internacional que se acogerá, se inicia el proceso de aprobación de la norma internacional que el Estado está interesado en suscribir y lo hace inicialmente a través de la "Autenticación", que se materializa en la práctica en la firma o suscripción de la norma, momento en el cual el texto queda definido y auténtico, para luego pasar por el proceso de "ratificación", como expresión de consentimiento interno del Estado parte, para posteriormente efectuar lo que se denomina "Canje y Depósito" que consiste en el intercambio de los textos suscritos para el caso que sea una norma bilateral o el depósito en la secretaría de las Naciones Unidas, para el caso que sea una norma multilateral y finalmente su registro en dicho organismo internacional.

En nuestro ordenamiento jurídico y especialmente en la Norma Constitucional, el artículo 54, número 1, expresa que son atribuciones del Congreso aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación, pudiendo en consecuencia el Congreso sólo aprobar o desechar y jamás modificar el texto, toda vez que esta norma internacional en proceso de ratificación, paso por un proceso de negociación y autenticación, con intervención de otro Estado o Estados que en uso de su soberanía acordaron un texto que ya fue consensuado.

Una vez ratificado por el Congreso, el Tratado o norma internacional adquiere plena vigencia y ésta podrá terminar mediante la "Denuncia" que pueda hacer el Presidente de la República en nuestro caso, previa opinión del Congreso, para posteriormente materializar el retiro del Tratado, perdiendo su vigencia a partir de esa declaración.

Existe, en algunos casos otra forma que es la llamada "Adhesión", que consiste en un acto jurídico a través del cual un Estado que no participó en la negociación y autenticación del tratado o norma internacional, manifiesta su consentimiento expreso de obligarse, lo que podrá hacerse sólo en normas o tratados de carácter abierto, vale decir que los Estados constituyente así lo hayan previsto.

LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y LAS CATÁSTROFES

Teniendo claro cómo funciona el sistema normativo, entraremos a analizar la conceptualización de los términos catástrofes y desastres en el contexto normativo internacional.

Cabe hacer presente, *ex ante*, que para el contexto internacional no existe una noción, definición o contextualización jurídica internacional universalmente aceptada, aun cuando como veremos hay diversas definiciones, con elementos comunes, que nos permiten acercarnos a un concepto integralmente aceptado.

Para entrar en materia, el concepto que nos convoca está definido de manera común⁶ como un *“Suceso que produce gran destrucción o daño”*, o en el caso de desastre como una *“desgracia grande, suceso infeliz y lamentable”*, lo que para nuestros efectos son conceptos bastante básicos y no aportan de manera sustancial a la *expertise* que se pretende para el manejo de esta terminología.

Etimológicamente, la palabra desastres deriva del latín “des” que significa negativo, desafortunado, y de “astre”, que significa estrella o astro, luego vendría ser un evento desafortunado proveniente de los astros o una divinidad, superior al control humano.

Pero en la normativa internacional encontramos normativa que se refiere a estas acepciones y que analizaremos a continuación:

Antes que todo, quisiera hacer una precisión, en el sentido que los conceptos de catástrofes y de desastres tienden a ser utilizados de manera habitual como sinónimo, sin serlo, por cierto, pero iremos agregando su conceptualización de manera de poder tener claro a que se refieren cada uno de ellos.

Desde el punto de vista de la sociedad, ya en 1961 el sociólogo Charles Fritz⁷ definió ambos conceptos como *“evento, concentrado en el tiempo y en el espacio, en el cual una sociedad o una subdivisión de la sociedad, relativamente autosuficiente, sufre un daño severo e incurre en las pérdidas de sus miembros y pertenencias físicas, cuya estructura social se ve interrumpida e impedido el cumplimiento de todas o algunas de las funciones esenciales de la sociedad”*, de esta definición podemos extraer algunos elementos de importancia que destacan en ella como el daño, las pérdidas de vidas humanas como también patrimoniales y la incapacidad de la organización social en el cumplimiento de su rol esencial.

⁶ Diccionario de la Real Academia de la lengua española.

⁷ Fritz, Ch. E. Disaster. En: Merton Robert K. y Nisbet Robert A. (Eds), Contemporary Social Problems. New York: Harcourt, 1961: 651-694.

También el sociólogo Jon Anderson⁸, en 1968 hizo una diferencia entre los dos conceptos y definió los desastres como “*un evento de crisis aguda que perturba físicamente la vida cotidiana, por lo demás normal, en que se anticipa la perturbación de la rutina esperada*”, vale decir a diferencia de la contextualización anterior, se concentra sólo en la alteración o concepto de crisis, vale decir en la pérdida del equilibrio existente de manera armónica produciendo un quiebre que requerirá ser recompuesto.

Posteriormente, el año 1991 en el Acuerdo que establece el organismo para situaciones de emergencia y casos de desastres en el Caribe puntualizaba sobre los desastres como “*un suceso repentino imputable directamente y exclusivamente a fuerzas de la naturaleza o a la intervención humana, o a ambas, y que se caracteriza por una destrucción generalizada de vidas o bienes y por amplias perturbaciones de los servicios públicos, quedando excluidos los sucesos ocasionados por guerras, enfrentamientos militares o mala gestión*”, esta definición incorpora la perturbación de los servicios públicos, agregando un elemento importante que se refiere a que los hechos constitutivos del desastre producen una alteración de tal magnitud en los servicios, que limitan o anulan la capacidad del propio grupo social afectado para enfrentar con sus medios la emergencia, sobrepasando sus propias capacidades de reacción.

Asimismo, en el año 1995 el código de conducta para el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, define un desastre como “*Un hecho calamitoso que provoca pérdida de vidas, grandes sufrimientos y aflicciones humanas, y daños materiales a gran escala.*”, concepción que se centra y destaca las consecuencia que producen los desastres, luego el criterio utilizado para definirlo se concentra en los resultados para clasificarla como desastre, lo que creemos no es tan exacto, toda vez que un desastre pudiera recibir tal clasificación, aun cuando los resultados producidos pudieran ser atenuados a través de medidas de mitigación previamente concebidas o por el sólo azar. Por ejemplo, un tornado es un hecho desastroso aunque por efecto del recorrido que toma no produzca daños en las personas y en sus bienes, por lo tanto creemos que los resultados no son acumulativos, vale decir no es necesario que produzca daño en todas las hipótesis que configura la definición, sino bastaría una de ellas para clasificarla de desastre. Por ejemplo, un derrame de petróleo en el mar, probablemente producirá un invaluable daño ecológico, pero no de otro tipo, y no por eso dejará de ser catalogado como un desastre.

El convenio de Tampere de 1998, en su artículo 1, N° 6 sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y operaciones de socorro en caso de catástrofes⁹, también definió una catástrofe como “*una grave*

⁸ Anderson J.W. Cultural Adaptation to Threatened Disaster. Human Organization 1968; 27(4): 298-307.

⁹ Disponible en: http://www.sela.org/media/266381/t023600004119-0-convenio_de_tampere.pdf/02.09.2017

perturbación del funcionamiento de la sociedad que supone una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo.”

Este concepto incorpora un término que no teníamos en las definiciones anteriores, se refiere al concepto de amenaza, y agrega “considerable y generalizada”. Asimismo, incluye un concepto de perturbación del funcionamiento de la sociedad, que se podría interpretar como una condición que sobrepasa el control del grupo social.

Así mismo, el Acuerdo de ASEAN¹⁰ sobre la gestión de desastres y la respuesta a las emergencias del año 2005, que hoy ya ha sido superado por otra normativa, indicaba que un desastre es: “*una alteración grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales de gran alcance*”, definición bastante más genérica que se centra fundamentalmente sólo en la consecuencia, vale decir en el daño que se produce.

El Marco de acción de Hyogo 2005 – 2015, no definió de manera expresa lo que se entiende por desastre, sin embargo, consideró en su texto un alcance distinto respecto del resultado previsto como objetivo por cumplir en los siguientes diez años, la que rezaba “*La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países*”, luego esta conceptualización se centraba en la reducción de las consecuencias.

Lo que sí estaba definido en dicho texto era el concepto de amenaza/peligro que lo definía de la siguiente manera “*evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)”*¹¹.

Luego, podemos concluir hasta aquí que las concepciones de desastres se mueven entre los sucesos que producen los desastres y sus resultados o consecuencias.

Además, en la literatura existente, la mayoría de los autores relacionan las catástrofes y los desastres con los eventos de orden natural (terremotos, inundaciones, entre otros), lo que a nuestro juicio es también un error, toda vez que estos conceptos son aplicables a un sinnúmero de situaciones, muchas de ellas tan o más graves que las primeras, como podrían ser por ejemplo una catástrofe sanitaria, o la que con gran

¹⁰ Association of Southeast Asian Nations, por sus siglas en inglés.

¹¹ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

temor se avizoraba desde la perspectiva tecnológica y bancaria, a fines del siglo XX, con la llegada del año nuevo 2.000. En la actualidad, si se consideran estos conceptos como integradores en el sentido de considerar una visión mucho más amplia, así el Marco de Acción de Hyogo, ya contempla riesgos de desastres en materias ambientales y tecnológicas, entre otras.

Asimismo, la norma de EIRD que es la sigla de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, del año 2009, contextualiza una serie de definiciones respecto de las AMENAZAS, que modifica la anterior del 2004, y que la define como *“un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales”*, y agrega las definiciones de manera particular de amenazas biológicas, geológicas, hidrometeorológicas, naturales, socio - naturales, tecnológicas, lo que nos permite colegir que la visión en estas materias ha ido paulatinamente creciendo y con una mirada mucho más amplia y flexible considera otras fuente de generación de desastres. Probablemente en el futuro con el avance de la tecnología y con la modernización de nuestras sociedades, irán apareciendo nuevas fuentes de riesgos que hoy son aún impensadas.

En general, la conceptualización sociológica de las catástrofes y de los desastres son coincidentes en que existe un evento inesperado, que produce daño, pérdidas de vidas humanas y patrimoniales, que altera el equilibrio y armonía social, que requiere de una respuesta rápida y contundente que restablezca la armonía perdida, que causa una gran conmoción en las personas, que deja en evidencia vulnerabilidades y constituye una real amenaza.

Lo anterior, se consensuó en la misma norma, (*de EIRD*), donde se dedicó esfuerzo y unificación de criterios que permitiera al contexto internacional contar con una actualización en la terminología utilizada por la diversas normas internacionales, de manera de lograr una comprensión universal, perfectible por cierto, que en su capítulo de terminología conceptualiza a los desastres de manera mucho más integral como *“una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes, al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”*, Luego, esta definición es mucho más completa e integral, toda vez que describe a un desastre como una combinación de situaciones y consecuencias, en la que aparecen de manifiesto una incapacidad de respuesta asociada a la magnitud de los hechos.

Los desastres pueden generar consecuencias inmediatas, pero también pueden ser la fuente de daños mucho más permanente de lo que podemos imaginarnos, nos referimos, por ejemplo, al daño ambiental, al daño psicológico en las personas, daños y trastornos genéticos, pérdida de condiciones y cambios sustantivos, como por ejemplo, el vaciado subterráneo de un lago, o la destrucción total de un pueblo como

sucedió con Santa Olga en los incendios del verano de 2017 en la región del Bío - Bío en Chile.

Cabe hacer presente que el trabajo referido de Naciones Unidas, no incluye en su terminología el concepto de catástrofe, otra señal que para el orden internacional se mira como sinónimo y no como conceptos diferentes.

Otra fuente que define catástrofe – desastre es la adaptada como definición doctrinaria por un grupo de trabajo del Centro de Investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de la Haya, institución académica de tipo privada, fundada en el primer cuarto del siglo XX, cuya sede se ubica en el Palacio de la Paz de la Haya, sede también del tribunal Internacional de la Haya conocido por todos.

La definición indica: *“Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación durable, que produce daños inmediatos o diferidos a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y de una amplitud tal que llama a una reacción solidaria de la Comunidad nacional o/e internacional”*. Esta definición tiene elementos comunes de la definición antes revisada, y además amplía el concepto incorporando la posibilidad de reacción no sólo de la sociedad afectada en el ámbito interno, sino que amplía el rango de reacción a la comunidad internacional, lo que hace que la mirada sea más global y deje de alguna manera de tener un ámbito restringido de reacción, haciendo responsables de su recomposición, no sólo a la sociedad afectada, sino que también de manera solidaria a todos quienes de una u otra manera se encuentran amenazados o simplemente quienes tienen los medios para, solidariamente, prestar la ayuda necesaria en los diversos ámbitos alcanzados por el desastre.

Por su parte, La Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas efectuada el año recién pasado 2016, en su 68º periodo de sesiones¹², definió desastre: *“A los efectos del presente proyecto de artículos: a) por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”*.

Luego, el propio documento hace una serie de comentarios, algunos de ellos nos parecen interesantes de incluir en este trabajo, analizando su contexto tratando de agregar valor al análisis en particular.

Así, la definición tratada en dicho estudio, sólo mira el desastre desde la perspectiva del tipo de documento y los alcances que este tiene, vale decir la protección de las personas en caso de desastres, por lo tanto, no se extiende a otro tipo de calamidades como sería, por ejemplo, una crisis política que, si bien no está considerada en dicho

¹² Disponible en: http://legal.un.org/ilc/reports/2016/spanish/a_71_10.pdf / 12.09.2017

trabajo en análisis, si cabe de manera perfecta y por ende la podríamos incluir dentro de la noción de desastres. A modo de ejemplo, podríamos citar la inquietante crisis política que se vive (2017) en Venezuela, lo que ha tenido como consecuencia un sinnúmero de *acontecimientos calamitosos*, que ha ocasionado *pérdidas de vidas humanas*, que ha producido en una parte importante de la población *grandes sufrimientos y afcción a seres humanos*, desplazamientos en masa en protestas públicas y abandono del país, daños materiales y económicos, que sin lugar a dudas *han perturbado gravemente el funcionamiento de la sociedad venezolana*.

Un aspecto importante de este concepto, es la utilización del término *acontecimiento o una serie de acontecimientos*, sin distinguir a qué tipo de acontecimientos se refiere, lo que nos deja o permite una interpretación abierta del término, desde la perspectiva de su origen, pudiendo ser cualquiera que cause las consecuencias descritas. Además, generalmente estos acontecimientos no son de generación espontánea, sino la consecuencia de eventos inesperados, muchas veces previsible, pero teniendo un sinnúmero de causas, de muy compleja determinación y con intervención de muchos agentes exógenos, de orden natural pero también ocasionados por el hombre, como sería, por ejemplo, que las autoridades permitan la construcción de casas en una quebrada, por donde cada ciertos años y bajo condiciones climáticas diversas puede bajar violentamente agua o aludes que producen gran destrucción, caso en el cual se confabulan dos situaciones de diversos orígenes como el natural y la permisibilidad del hombre.

De lo revisado, podríamos concluir preliminarmente que las diversas concepciones de catástrofe o desastres refieren a una consecuencia o daño de una magnitud importante, muy por sobre lo normal, si se puede llamar normal a un accidente o pérdida de la armonía o equilibrio.

Por otra parte, podríamos concluir que los acontecimientos que pueden producir una catástrofe o desastre pueden ser de las más variadas índoles, como desastres naturales producto de un terremoto, tsunami, maremotos, inundaciones, aluviones, erupciones volcánicas, sequías, incendios forestales, entre muchos otros, o por intervención del hombre, como guerras, accidente nucleares, incendios, o por omisión del hombre, como catástrofes sanitarias, epidemias, negligencias como accidentes aéreos, de trenes, o por fanatismo, como grandes atentados terroristas, descalabros tecnológicos, entre muchos otros.

De la secuencia en el tiempo de conceptos respecto de los desastres que hemos revisado, podemos visualizar la evolución teórica que ha mostrado, sin embargo la mayoría define los desastres con una mirada consumada, vale decir, define el desastre una vez producido, por lo tanto debemos considerar que el concepto de desastre debiera estar asociado de manera más integradora con el concepto de Amenaza, vale decir un evento por producirse, lo que nos permite incorporar la concepción de la previsibilidad e imprevisibilidad.

Estos dos conceptos anteriores, nos aportan un importante argumento que debe ser considerado. Así, si bien la imprevisibilidad está siempre presente, esta puede atenuarse en la medida que, si es previsible el acontecimiento, lo que no es previsible con anterioridad es el momento en el cual ocurrirá y en que magnitud.

Luego es previsible que se produzca un desastre, no siempre con precisión, pero si en ciertos grados, luego, podemos concluir que los desastres tienen cierto grado de previsibilidad y *a contrario sensu* un porcentaje importante de imprevisibilidad.

Por ejemplo, es previsible que en nuestro país ocurra un terremoto en el futuro, pero es imprevisible su magnitud y el momento.

Lo anterior, aporta a las diversas situaciones, una responsabilidad y obligación de la autoridad de cada país miembro, de tomar las medidas preventivas necesarias frente a la posibilidad de ocurrencia de posibles riesgos de magnitud generando las condiciones necesarias, para definir mecanismos de alerta temprana, tener planes de reacción previamente establecidos¹³, de manera tal que cada uno de los actores, en el ámbito interno, y previamente coordinados, conozca con todo detalle la manera de reaccionar ante eventos inesperados, lo que mitigará considerablemente la imprevisibilidad inherente a estos hechos.

La comunidad internacional ha ido incorporando en su normativa esta variable que se ha manifestado a través del concepto de "resiliencia" cuya definición nos indica que es la *"capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos"*. EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

Lo anterior se desprende de la secuencia de definiciones que revisamos de los desastres, así alguna de ellas incorporaba conceptos como *"...que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada..."* o *"...por amplias perturbaciones de los servicios públicos..."*. El Marco de Acción de Sendai, incorpora con mucha fuerza el concepto de la Resiliencia, para que esta capacidad de las naciones integrantes se incorpore en las políticas, planes, programas y en los presupuestos de cada uno de los Estados miembros, ayudando de esta manera a minimizar el impacto de los desastres, a través de la experiencia y conocimiento adquirido.¹⁴

¹³ Por ejemplo, en Chile el decreto 1512 del año 2016, que aprueba la política nacional para la gestión del riesgo de desastres.

¹⁴ Marco de Acción de Hyogo: enseñanzas extraídas, carencias detectadas y desafíos futuros. 14. "En este contexto, y con el fin de reducir el riesgo de desastres, es necesario abordar los desafíos actuales y prepararse para los futuros centrándose en las acciones siguientes: vigilar, evaluar y comprender el riesgo de desastres y compartir dicha información y la forma en que se genera; fortalecer la gobernanza y la coordinación en materia de riesgo de desastres en las instituciones y los sectores pertinentes y la participación plena y significativa de los actores pertinentes a los niveles que corresponda; invertir en

Así, la incorporación de normativa, la inversión pública y privada que busquen prevenir los impactos que pudieran generar los desastres, reduciendo los riesgos de desastres, son variables imprescindibles para el aumento de la resiliencia, en todos los ámbitos, como proteger la vida de las personas, reducir los impactos en los daños materiales, hacer más eficiente la recuperación, considerar a nivel presupuestario la posibilidad de enfrentar estos eventos de gran magnitud, preparando y coordinando con anterioridad a los servicios públicos, especialmente sanitarios, fuerzas armadas, y en general quienes tienen un rol importante en las labores de rescate y posterior reconstrucción, permitiendo reducir, en la medida que fuere posible los resultados negativos que pudieran generarse.

Esta “capacidad del sistema”, debe ser permeada a todo nivel, partiendo desde la comunidad internacional hasta llegar a cada una de las personas, quienes deben tener la capacidad de reaccionar antes estas coyunturas.

No debemos olvidar que toda esta normativa persigue una finalidad previamente establecida en el contexto internacional y también en el interno, así nuestra Constitución Política de la República, en su artículo 1º, inciso 3º, incorpora una obligación para el Estado, al indicar que: *“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común....”*, mientras que el inciso 5º agrega: *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...”*, lo que genera una obligación para el Estado, de dictar las políticas públicas adecuadas y tomar las medidas y acciones necesarias con miras a lograr el objetivo de proteger al grupo social, y cumplir con la garantía constitucional que dicta nuestra carta magna.

Conforme a lo anterior el Estado ha estado y está realizando una serie de actos jurídico – administrativos tendientes a lograr el objetivo de protección. Así, el decreto 1512 del año 2016, que aprueba la política nacional para la gestión del riesgo de desastres, es una manifestación de dicho cometido.

Cabe hacer presente que si bien hemos dicho en nuestro análisis, que internacionalmente los términos de desastre y catástrofe se miran de manera similar y generalmente los documentos analizado consideran el termino desastres como omnicomprensivo, la legislación interna nacional, en algunas oportunidades confunde ambos términos de manera integral, pero en otros casos hace una diferencia entre estos dos conceptos y los considera distintos, por ejemplo, en el Plan Nacional de Emergencia de fecha 29 de junio de 2017, en algunos pasaje consigna el término

la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa de las personas, las comunidades y los países y en el medio ambiente, así como a través de la tecnología y la investigación; y mejorar los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples, la preparación, la respuesta, la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. A fin de complementar las medidas y capacidades nacionales, es necesario mejorar la cooperación internacional entre los países desarrollados y los países en desarrollo y entre los Estados y las organizaciones internacionales”.

“desastre y catástrofe”, con la conjunción copulativa “y”, de lo que se puede colegir que son términos distintos. En otros pasajes utiliza el término “desastre o catástrofe”, con la conjunción disyuntiva “o”, lo que puede generar confusión al lector.

El mismo documento ya referenciado, en su apartado 9.2 Terminología, nos señala como definición de Catástrofe: *“Es una situación, que por sus efectos, resultan insuficientes los medios y recursos del nivel nacional, siendo requerido el aporte de la comunidad internacional.”*, pero no define de manera expresa el concepto de desastre, luego podemos entender entonces como tal la definición internacional. Luego, la diferencia que le da a esta connotación, refiere a que en cuanto a las catástrofes existiría una imposibilidad de resolver o enfrentar el evento con medio propios debiendo recurrir necesariamente al apoyo internacional.

EL DAÑO

Respecto del daño producido, todas las catástrofes y desastres, traen como consecuencia la consecución de un daño. Este daño parte de la base que será consecuencia de los eventos producidos.

Como primer punto de análisis, el daño debe ser de un rango importante y por sobre lo que podríamos definir como normal esperado, vale decir, el daño producido en las personas, en los bienes de las personas y en los bienes públicos será de una gran magnitud.

Toda catástrofe producirá daño económico, psicológico, físico, patrimonial, de pérdida de vidas, entre muchas otras clasificaciones, sin embargo, esto que parece inevitable, puede minimizarse de manera importante teniendo claro que su generación puede ser previsible, de manera relativa, como ya comentamos.

Lo anterior no está exento de complicaciones, toda vez que como ya concluimos la ocurrencia de un desastre es previsible, luego tanto en eventos de la naturaleza como también como consecuencia de actos humanos, estos pueden generar responsabilidad por omisión en los daños producidos. Entonces, las personas en general y las autoridades en particular, dentro de la esfera de sus atribuciones, deben encauzar sus esfuerzos para evitar daños y su responsabilidad asociada, ante la ocurrencia de estos eventos desastrosos.

Por ejemplo, la permisibilidad de la autoridad municipal que no regula o hace cumplir la normativa del plano regulador de su comuna y acepta que existan casas en una quebrada por donde bajan aludes cada cierta cantidad de años, esto además de la responsabilidad personal de quienes viven ahí, existe también una responsabilidad de la autoridad que no hizo cumplir la normativa existente, lo anterior no es pacífico toda vez que podría generar la responsabilidad de dichas autoridades, que se pudiera traducir en responsabilidad civil (indemnización de perjuicios) e incluso en algunos caso responsabilidad penal.

Como ejemplo de lo anterior, podemos citar la querrela criminal que se generó producto del Terremoto del 27 de febrero del año 2010, que tuvo como consecuencia un Tsunami, y que fue impetrada en contra del Jefe de Turno en el centro de alerta Temprana, de la ONEMI, que en el proceso penal fue condenado en calidad de autor por cuasidelito de homicidio, con resultado múltiple y a una pena remitida de quinientos cuarenta y un días de presidio menor en su grado medio y además a la suspensión de cargos y oficios públicos durante el tiempo de la condena, además del pago de las costas de la causa¹⁵.

De igual manera, hubo una demanda civil de parte de los afectados por el tsunami en las Islas Juan Fernández, San Antonio, Constitución, Talcahuano, Tomé, en contra de las autoridades responsables, todos funcionarios públicos, por las muertes que se produjeron como resultado del tsunami, estableciéndose el nexo causal entre su gestión y los daños producidos, por el delito civil de responsabilidad extracontractual derivada de la falta de servicio al FISCO de Chile, acogándose la demanda en primera instancia de indemnización de perjuicios y condenando a los demandados a pagar distintas sumas de dinero a los herederos de las víctimas y condenando en costas a la demandada¹⁶.

Lo mismo puede ocurrir a nivel internacional, cuando las consecuencias no sólo se limitan al Estado afectado, sino que las consecuencias del desastre se manifiestan más allá de sus propias fronteras, como por ejemplo, podría ser una catástrofe o desastre industrial en una planta nuclear, que genere consecuencias físicas y biológicas más allá del lugar de ocurrencia.

CONCLUSIÓN

Como resultado del análisis que hemos seguido en este trabajo, podemos concluir que los desastres – catástrofes, deben ser mirados desde una perspectiva mucho más amplia, considerando su origen, los eventos que los pueden ocasionar, las medidas de mitigación válidas que permitan minimizar sus consecuencias, la resiliencia y en definitiva el tipo de daños que producen.

Conforme a lo anterior, y efectuado el razonamiento en este trabajo consignado, creemos que podríamos aportar con una conceptualización más completa respecto del tema en estudio, pudiendo definir los desastres o catástrofes como *“Eventos previsibles en su ocurrencia e imprevisibles en su temporalidad y magnitud, ya sean naturales, generados por el hombre o de cualquier otro tipo, de gran proporción, que haga poner en ejecución las medidas previamente dispuestas para su control o mitigación, que sean capaces de afectar al grupo social, sobrepasando sus capacidades de reacción, que produzcan daños en la vida de las personas, materiales, patrimoniales, económicas y de*

¹⁵ Sentencia del 7º Juzgado de Garantía de Santiago, en procedimiento Abreviado, de fecha 31 de marzo de 2014.

¹⁶ Sentencia del 22º Juzgado Civil de Santiago, en causa rol C-21111-2013, del 27 de abril de 2016.

cualquier otro tipo conocido, y que produzcan un cambio en los criterios y capacidades para enfrentar eventos futuros”.

De esta manera, aportamos con una definición más integral del concepto de desastres, cabe comenzar a proceder con planes en cada Estado como también en Organismos Internacionales, que permitan evitar o actuar con eficacia y eficiencia en la reparación del daño causado por dichos eventos, con la debida capacitación de las personas que deben operar dichos planes y programas.