

EL SISTEMA CANADIENSE DE PROTECCIÓN CIVIL Y DE INTERVENCIÓN EN CASO DE EMERGENCIA



*Denis Scott**

La Ley sobre Protección civil entró en vigor el 1 de octubre de 1988. Para comprender las disposiciones de la ley y su eficacia será necesario clarificar algunos puntos con el fin de evitar cualquier tipo de confusión o de interpretación equivocada. Señalemos ante todo que a la Protección civil de Canadá (PCC) no le incumbe la responsabilidad de coordinar las actividades en sus variadas aplicaciones, tampoco es responsable de los aspectos preventivos referentes a las emergencias. Su cometido se limita a las funciones descritas en los artículos 4 y 5 de la Ley sobre protección civil.

Además de la Ley sobre protección civil, en 1988 entró también en vigor una Ley sobre las medidas de emergencia que sustituyó a la Ley sobre las medidas en caso de conflicto bélico mediante unas disposiciones relativas a la seguridad en caso de graves emergencias nacionales — guerra incluida — y de peligro para la seguridad del país. Los apartados 5, 17, 27 y 37 de la Ley definen cuatro categorías de emergencias nacionales: un siniestro capaz de comprometer el bienestar público, un estado de emergencia que perturbe el orden público, una crisis internacional y una situación de guerra. Dichos apartados contemplan además la promulgación de decretos y de ordenanzas que permitan enfrentarse a tales situaciones. El Apartado 3 especifica que antes de que pueda aplicarse la ley debe haberse producido la situación de emergencia nacional.

* El Sr. Denis Scott es abogado del Ministerio federal de Justicia de Canadá. La publicación del presente artículo se debe a la gentileza de la "Revista de Protección civil" de Canadá a la que expresamos nuestro agradecimiento.

El sistema canadiense de protección civil, regido por una serie de normativas jurídicas y constitucionales, se basa en las siguientes premisas:

- La responsabilidad inicial de intervención en situación de emergencia corresponde a la persona afectada, la cual deberá saber qué es lo que tiene que hacer para la protección de su vida y sus bienes.
- Cuando la persona es incapaz de protegerse a sí misma, dada la gravedad de la situación, la intervención corresponde a los servicios municipales. Los alcaldes deben ocuparse de que su ciudad disponga de los planes de intervención necesarios y de que el personal especializado realice periódicamente ejercicios de entrenamiento. La mayor parte de las situaciones de emergencia que se producen tienen lugar en el ámbito de un municipio y éstos deben estar equipados para realizar intervenciones con gran rapidez y eficacia.
- Cuando el municipio no puede luchar positivamente contra una situación, la provincia o la demarcación territorial correspondiente, deberá acudir en su ayuda. Los gobiernos provinciales o territoriales tienen como misión coordinar, con los municipios, las medidas urgentes.
- Cuando la provincia o la demarcación territorial necesiten ayuda, pedirán la intervención del Gobierno federal, preferentemente a través de la Protección civil de Canadá. El Gobierno canadiense sólo interviene cuando media una demanda o cuando la situación de emergencia corresponde específicamente a sus competencias, como por ejemplo en el caso de inundaciones o incendios que afecten tierras federales o en accidentes aéreos que tengan lugar en aeropuertos federales. Cuando el gobierno federal debe intervenir designa a un ministro — siempre y cuando no haya sido nombrado por adelantado — para garantizar la coordinación, a nivel federal, de todas las actividades de intervención. En general, el ministerio cuyas competencias son más afines a las circunstancias del siniestro, asume la responsabilidad de la dirección de las actividades. Para citar un caso concreto podríamos decir que el Ministerio encargado del Medio Ambiente ha sido el que se ha ocupado de las operaciones relacionadas con varios desastres que recientemente han afectado al entorno.

La Protección civil Canadá vigila sin tregua, las 24 horas del día, desde el Centro gubernamental de coordinación de las medidas de urgencia, las situaciones de emergencia conocidas o aquellas que son susceptibles de producirse. De común acuerdo con la Oficina del Consejo privado se ocupa de controlar que se haya designado a un Ministerio para la dirección de las operaciones y que éste reciba toda la ayuda necesaria procedente de los demás ministerios. La PCC actúa muy

pocas veces como organismo director en una intervención de urgencia y cuando lo hace es solamente hasta que se nombra a un ministro piloto para cumplir con la misión. Consideremos, por ejemplo, lo que ocurriría si se produjera un fuerte terremoto en Colombia Británica. El gobierno de Colombia Británica conservaría la responsabilidad de la gestión global de la situación de crisis en la provincia, que se vería ampliada con las disposiciones relativas a sus propios ministerios y administraciones e incluiría a los municipios y a las entidades regionales pertenecientes a los ministerios federales, si las circunstancias lo exigiesen, incluso si el seísmo fuera considerado como un siniestro nacional en virtud del Apartado I (Siniestros) de la Ley sobre las medidas de emergencia, no cambiarían las competencias previstas en la Constitución: el gobierno provincial seguiría asumiendo la dirección de las operaciones dentro de su territorio.

Es preciso también hacer hincapié en el hecho que la Ley sobre medidas de emergencia no tiene efecto mientras no la invoque el Gobierno de Canadá, lo cual sólo sucederá en circunstancias verdaderamente excepcionales provocadas por un siniestro o un estado de crisis a nivel nacional. La ley define este tipo de situaciones con los siguientes términos:

“...un cúmulo de circunstancias críticas que se presentan de un modo urgente y con carácter temporal...”

- a) capaces de poner gravemente en peligro la vida, la salud o la seguridad de los canadienses y que superan las posibilidades de intervención de las provincias;
- b) capaces de amenazar seriamente la posibilidad del gobierno de Canadá de garantizar la soberanía, la seguridad y la integridad territorial del país;

...y ante las cuales no es posible enfrentarse de un modo adecuado si se aplican las normas corrientes del país”.

En el resto de Canadá, el gobierno federal desempeñaría un papel muy importante al proporcionar a Colombia Británica (siempre en el caso de esta situación hipotética), una base central de apoyo para encaminar los socorros. Las tareas de coordinación podrían englobar a todos los ministerios federales y también a los gobiernos provinciales y territoriales y al sector privado. Si se produjera un desastre de gran importancia en Colombia Británica, a Alberta le incumbiría, de un modo especial, la evaluación y preparación de los recursos de intervención y sería además el punto de partida y de apoyo de todas las intervenciones.

Corresponde pues a los gobiernos provinciales afectados el solicitar al gobierno federal que invoque el Apartado I de la ley. El gobierno federal debe también consultar con los gobiernos de todas las provincias antes de emitir, de prolongar o de suprimir una declaración de siniestro a nivel nacional.

Cuando se ha declarado oficialmente una situación de catástrofe, el gobierno federal puede emitir decretos o normativas relativos a toda una serie de medidas necesarias, como por ejemplo la evacuación hacia determinadas zonas o hacia los lugares limítrofes, el incautamiento de determinados bienes inmuebles, el desplazamiento de las personas, la requisita de algunos ciudadanos para garantizar los servicios indispensables, el

control, la distribución y la disponibilidad de los productos, de los recursos y de los servicios indispensables o la puesta en funcionamiento de los refugios y de los hospitales de campaña.

Dentro de los siete días que siguen a la proclamación de un estado de catástrofe, la Cámara de los Comunes y el Senado deben recibir la correspondiente notificación y pronunciar una moción que confirme la acción gubernamental. Si el Parlamento no se encuentra reunido en el momento de la proclamación, la ley sobre las medidas de emergencia preve que pueda ser convocado con toda celeridad. Además, y bajo el régimen de la ley, el ejercicio de los poderes extraordinarios otorgados al gobierno federal se encuentra sometido a la vigilancia del Parlamento.

Las personas que sufren pérdidas, heridas o perjuicios que puedan ser atribuidos a las medidas de intervención, tienen derecho a una indemnización fijada por la ley.

Papel de las provincias y de las demarcaciones territoriales en caso de siniestro nacional.

Los municipios, provincias y demarcaciones territoriales han de elaborar planes de intervención eficaces para aquellos casos en que se encuentren afectados por siniestros que no sean lo suficientemente graves como para ser declarados peligro nacional. Cuando se produce este tipo de situación, la provincia o la demarcación territorial conserva la responsabilidad de la gestión global de la crisis, es decir que debe tomar todas las resoluciones propias a sus ministerios y administraciones, a sus municipios y a las oficinas regionales del gobierno federal.

En caso de que las legislaciones federal y provincial se apliquen simultáneamente, la primacía corresponde a la legislación federal, pero el principio funcional sigue siendo el mismo: la preponderancia de la legislación federal debe reducirse al mínimo.

Es una situación de emergencia que afecte a una provincia, el gobierno puede aportar una ayuda civil que incumba a sus competencias de intervención en la crisis, previa solicitud por parte de la provincia. Para recibir una ayuda financiera federal, las provincias deben cursar una demanda oficial al gobierno federal y además éste tiene que declarar que la emergencia en cuestión reviste un carácter federal.

A la Protección civil de Canadá le corresponde la gestión, en nombre del gobierno del país, de los Acuerdos de ayuda financiera en caso de catástrofe. Dichos acuerdos tienen por objeto proporcionar ayuda a los gobiernos de las provincias y de las demarcaciones territoriales afectadas por un desastre de gran envergadura.

Responsabilidad ministerial

La Ley sobre la protección civil exige que cada ministro federal elabore planes y programas de intervención para las situaciones de emergencia que sean de su incumbencia. La Protección civil de Canadá aporta su ayuda a los ministerios para la elaboración y la puesta al día de las medidas pertinentes con el fin de que las administraciones locales pueden cumplir con sus responsabilidades.

El Apartado 4 de la Ley sobre protección civil atribuye a la Protección civil de Canadá la tarea de desarrollar las medidas de urgencia en todo el país para poder hacer frente a cualquier situación de crisis, incluido el caso de guerra o de conflicto armado. Para ello PCC facilita y coordina las medidas de urgencia y ayuda a su aplicación en colaboración con los gobiernos provinciales o extranjeros, así como con los organismos internacionales.

La planificación de las medidas de emergencia, que tiene lugar bajo los auspicios de la Ley sobre la protección civil, contempla todo tipo de situaciones, incluidos los siniestros nacionales definidos por la Ley sobre las medidas de emergencia. Esta última, cuando es invocada, confiere temporalmente al gobierno federal unos poderes excepcionales para intervenir en las cuatro principales categorías de urgencia nacional: un siniestro capaz de comprometer el bienestar público, un estado de emergencia que perturbe el orden público, una crisis internacional y una situación de guerra. La Ley preve, sin embargo, un procedimiento consultativo con las provincias y las demarcaciones territoriales y garantiza la protección de los derechos de las personas.

Necesidad de un aporte personal de ayuda

En virtud de la Ley sobre las medidas de emergencia (si el gobierno la invoca) y de la legislación pertinente de la mayor parte de las provincias y de los territorios, toda persona competente puede ser llamada para prestar los servicios indispensables en un estado de crisis. Existen, no obstante, algunas excepciones.

En Colombia Británica todos los ciudadanos entre 18 y 60 años pueden ser llamados, mientras que algunos grupos profesionales, como los empleados de los ferrocarriles, los telegrafistas, los mensajeros, el personal sanitario y las personas físicamente disminuidas están exentos, sea cual fuere su edad.

En Ontario y en el Quebec la ley no preve la llamada de los ciudadanos pero autoriza al gobierno para que "haga lo necesario" en este tipo de situaciones y la legislación del Quebec manifiesta un gran interés en el reclutamiento de voluntarios.

El voluntariado

Todo el mundo puede ser voluntario en una situación de crisis pero los "voluntarios" deben conocer, sin por ello desanimarse, las disposiciones jurídicas que rigen este tipo de intervenciones.

Cuando el gobierno invoca la Ley sobre las medidas de emergencia, las personas autorizadas a intervenir o requeridas para hacerlo se encuentran protegidas por las legislaciones federales y provinciales pertinentes contra cualquier recurso ante la justicia relativo a unos actos que hubieran podido realizar. Sin embargo, algunas legislaciones provinciales y territoriales no indican con suficiente claridad si los voluntarios disfrutará de una protección similar.

Quebec protege a sus voluntarios contra cualquier recurso jurídico. Ontario limita dicha protección a los consejeros, a los funcionarios municipales y a los agentes y empleados gubernamentales. En las provincias de las Praderas, por ejemplo, se rechaza todo tipo de protección a aquellas personas culpables de graves

negligencias, incluso cuando han sido llamadas de modo oficial. Los voluntarios deberán pues estar al corriente de la clase de protección que les presta la provincia o la demarcación territorial.

Protección e indemnización

La legislación federal, la de Terre-Neuve, de Nuevo Brunswick, de Ontario, de Alberta y de Colombia Británica no garantizan la protección de la salud y la seguridad laboral a aquellas personas que trabajan en un puesto diferente a su empleo habitual cuando prestan servicios eventuales de intervención. Las demás provincias y demarcaciones territoriales conceden una protección a los prestadores de servicios. Sin embargo, la legislación federal sobre las medidas de emergencia y la de la mayoría de las provincias ofrecen una indemnización por servicios prestados en caso de crisis. La ley federal, además, indemniza a las personas por las pérdidas o los daños que puedan derivarse de la aplicación de la ley.

La Protección civil de Canadá negocia los pactos sobre la salud y la seguridad en el trabajo con cada uno de los doce gobiernos de las provincias y de las demarcaciones territoriales. Hasta el presente se han concluido y firmado diez pactos. Las negociaciones con Quebec y Ontario se encuentran en curso. Los pactos se proponen fomentar la participación de los ciudadanos en tanto que voluntarios en las emergencias y establecer una fórmula que permita la repartición de los gastos de indemnización concedidos a los voluntarios, a los trabajadores lesionados y a los sobrevivientes de los que hubieren podido fallecer durante los ejercicios o las operaciones de socorro.

El gobierno federal reembolsa el 75% de las indemnizaciones concedidas por las comisiones de sanidad y de seguridad en el trabajo como consecuencia de las heridas o de las defunciones de trabajadores voluntarios que hayan participado en una intervención de emergencia.

Conclusión

La adopción de la ley sobre la protección civil ha permitido al gobierno federal estar mejor preparado para asistir a los canadienses en las situaciones de urgencia. Ultimamente la Protección civil de Canadá ha llevado a cabo una serie de ejercicios de gran alcance, en los que participaron 21 agencias, entidades estatales y ministerios federales, con el fin de evaluar la preparación del país ante una crisis nacional. Dicha serie de ejercicios, CANATEX 90, ha hecho posible comprobar la eficacia del proceso de coordinación de las medidas de emergencia y localizar aquellos sectores susceptibles de mejora. □

LA EVOLUCION DEL PAPEL DE LA INFORMACION EN CASO DE CATÁSTROFE



Stephen Davey*

Poco después de la primera guerra mundial, época en la que se fundó la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la prensa era la fuente más importante de información al público cuando ocurría una catástrofe en el mundo. Los corresponsales mandaban sus reportajes por telex y enviaban las fotografías en blanco y negro. Generalmente transcurrían dos o tres días, algunas veces incluso una semana, antes de que los lectores estuvieran al corriente del acontecimiento.

Actualmente, con la aparición de la televisión, de los satélites y de las comunicaciones instantáneas, no sólo las informaciones nos llegan con mayor rapidez sino que además su calidad y su variedad han aumentado considerablemente. La reciente guerra del Golfo constituye un ejemplo claro de los cambios acaecidos en lo que se refiere a la producción y a la difusión de las noticias. Por doquier los telespectadores dispusieron de comentarios explicando, con toda clase de detalles, el desarrollo del conflicto y, en función de los reportajes de los medios de comunicación, algunas personas vivieron prácticamente la guerra desde su propia casa. A nivel gubernamental se ha llegado a decir que buena parte de la política extranjera se hizo mirando la CNN.

Estas posibilidades tecnológicas modifican también nuestra manera de trabajar cuando sucede una catástrofe. Antes, la Cruz Roja o la Media Luna Roja transmitían a los media unos comunicados que eran publicados uno o dos días después. A menudo, la televisión es la que, en la actualidad, informa a nuestros especialistas sobre la existencia de un cataclismo. Los periodistas entrevistan a los colaboradores de la Cruz Roja que actúan sobre el lugar de los hechos y de este modo son capaces de relatar los peligros y los daños sufridos en vez de hablar de las estructuras operacionales desplazadas y de la ayuda que se espera o que se necesita.

Esta manera de actuar es susceptible de crear problemas. Cuando todas las televisiones del planeta reclaman la intervención de unos efectivos más importantes, en perros de socorro por ejemplo, el personal

que se encuentra en el centro de operaciones sabe que su número es ya excesivo en el aeropuerto. También puede ocurrir, como sucedió en Armenia, que cuando la demanda real correspondía a 15 aparatos para la diálisis, la demanda inicial revistió tales proporciones a escala internacional que llegaron a la Unión Soviética unos 80 aparatos, la mayoría de los cuales no fueron utilizados para las víctimas del terremoto. Todas las organizaciones de socorro en caso de catástrofe se han visto confrontadas a situaciones de este tipo.

El telespectador no es el único en experimentar las consecuencias de la evolución de los media. La manera como nosotros, organismos de socorro, vamos a reaccionar ante el "síndrome de la información instantánea" influirá tanto sobre nuestras operaciones inmediatas y a largo plazo, como sobre nuestra capacidad de organización, de coordinación y de demanda de fondos.

No olvidemos que nuestra prioridad en materia de información debe referirse a las víctimas reales o potenciales y que, ante todo, se trata de dar la alerta en caso de catástrofe, de proporcionar las instrucciones necesarias a los residentes en la región afectada, de indicar a los damnificados la manera de obtener ayuda. Por estas razones la Liga se esfuerza, desde hace varios decenios, en establecer una red de alerta precoz en Bangladesh. Los refugios contra los ciclones, construidos dentro del marco del programa de ayuda disponen de unos equipos con sistemas de radio destinados a difundir la alerta y, durante la fase de emergencia, transmiten comunicados a los responsables de los socorros y a todos cuantos residen en la región. Gracias a dicho programa se han podido salvar decenas de miles de vidas humanas durante el pasado año. Es evidente que Bangladesh necesita una ayuda de este tipo aún más importante.

Dentro de nuestro sistema corresponde a la sección local transmitir a las víctimas la mayoría de las informaciones que les están destinadas. Puede ocurrir, sin embargo, que la ayuda de los media internacionales sea muy apreciada. La eficacia con la que la BBC o la "Voice of America" nos mantienen al corriente de la llegada de la ayuda internacional o de la inminencia de alguna tempestad puede ser extremadamente útil.

En resumen la responsabilidad del bienestar de las víctimas incumbe al gobierno del país. Aunque los principios básicos del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sean aplicables en todos los países, el papel y las responsabilidades específicas de



* El Sr. Stephen Davey es Director de las operaciones Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja varían en función de las estructuras de socorro existentes y de su puesta en funcionamiento por los Estados. En algunos países incumbe a la Sociedad nacional, designada por el Gobierno, intervenir en caso de catástrofe; en otros países, por el contrario, se designa a un organismo gubernamental y el papel de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja se limita a una tarea precisa dentro del marco del plan gubernamental. Cada país define pues sus propias estructuras en lo que se refiere a los socorros en caso de catástrofe.

Cuando los medios de comunicación se hacen eco de un suceso grave no siempre tienen en cuenta estas diferencias estructurales. Los socorros son los socorros, la Cruz Roja es la Cruz Roja, las Naciones Unidas son las Naciones Unidas y la ayuda gubernamental sigue siendo la ayuda gubernamental. Esta manera simplista de abordar el problema es evidente tanto a nivel local como a nivel internacional. Todas las catástrofes empiezan en un lugar determinado y la mayoría reciben un tratamiento local, pero las más graves adquieren, casi instantáneamente, una dimensión internacional. Los donantes locales son sustituidos por donantes internacionales, los grupos de ayuda autónomos por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los periódicos locales por las agencias internacionales de información. Habida cuenta que los medios regionales en general sólo están al corriente de las estructuras de socorro que se encuentran en su zona, la ayuda internacional reviste, en algunas ocasiones, un aspecto un tanto desconocido. Los medios de comunicación internacionales por su parte tienden, a veces, a presentar las operaciones de socorro como si se desarrollaran de la misma manera en todas partes.

Para la Cruz Roja y la Media Luna Roja este tipo de situaciones corre el riesgo de provocar algunos malentendidos a nivel internacional, especialmente cuando los hechos son relatados por la prensa o la televisión. En el mejor de los casos se produce una cierta confusión que puede llegar a tener efectos negativos, tales como frenar las operaciones y las actividades de demanda de fondos para la intervención.

Las modalidades de recepción de los socorros materiales que convergen hacia un país, por ejemplo, dependen de una decisión operacional de suma importancia. En el caso del terremoto ocurrido en México en 1985, dicha tarea incumbió a la organización designada a través de una orden de transporte aéreo, desgraciadamente los socorros que llegaban diariamente eran

superiores a las posibilidades corrientes de recepción del aeropuerto; los medios de comunicación hicieron saber la existencia de una gran confusión en la recepción de las ayudas e incluso hablaron de incompetencia evidente. La reacción de muchos países donantes no se hizo esperar y muchos fueron los que se plantearon la siguiente pregunta: "Para qué mandar una ayuda si nos estamos seguros de que llegue a su destino?".

En 1987, con el propósito de sacar provecho de la experiencia mexicana, el gobierno de San Salvador designó a los militares como únicos habilitados para proceder a la recepción de la ayuda internacional. Los socorros se almacenaron en el momento de su llegada en locales militares y fueron entregados a continuación a los organismos cuyo nombre figuraba en la orden de transporte o incluso al ministerio competente. Este sistema permitió evitar, en parte, la confusión, pero los medios de comunicación insistieron sobre el papel "inadecuado" de los militares: "Socorros de la Cruz Roja confiscados por los militares" fue el mensaje que muchos países donantes recibieron, cuando en realidad la Cruz Roja local ya se encontraba en posesión del material.

En 1991 la Media Luna turca, expresamente designada por el gobierno, se encargó de recibir los socorros enviados a los kurdos. Incluso si algunos organismos de socorro se quejaron de tener que pasar por dicha entidad, las ayudas destinadas a los kurdos llegaron a su debido tiempo, pero los medios ignoraron prácticamente la estrategia de esta operación logística de gran envergadura y, en muchos casos, la televisión mostró a unos refugiados kurdos luchando en la frontera como si no se les hubiera aportado ningún tipo de ayuda.

Evidentemente los medios tendrán siempre la prioridad para relatar los dramas provocados por una catástrofe, pero debemos hacer todo cuanto sea posible para lograr una información íntegra sobre los acontecimientos. También nos incumbe anunciar a los medios de comunicación aquellos sucesos lamentables que no siempre tienen derecho a las primeras páginas. Los estragos causados por el hambre en Etiopía aparecen en las portadas de todos los periódicos pero casi nunca se habla de la malnutrición en Mauritania. Las inundaciones ocurridas en California fueron retransmitidas a través de todas las pantallas de televisión pero no sucedió lo mismo con las que tuvieron lugar en Corea.

Si bien es verdad que los medios de comunicación deberían cumplir mejor con su misión y cubrir correctamente la información de los acontecimientos, también es cierto que nosotros, organismos de socorro, debemos investigar sobre los hechos y presentarlos a la prensa de una manera más satisfactoria para que sean utilizables en el mundo de la comunicación. En otros términos es indispensable asegurar una mejor coordinación de los hechos y de los datos y ocuparnos menos de la información secundaria y del papel de nuestros respectivos organismos. Todo ello significa que debemos disponer de delegados de información en las unidades de socorro "in situ" y cuidarnos de que los medios cubran los aspectos regionales e internacionales de los acontecimientos. Si actuamos así ayudaremos a los medios de comunicación en su trabajo e impediremos que exijan demasiado a los delegados que, sobre el terreno, tienen otras tareas más urgentes por realizar.