

*EL CICR, LA LIGA Y EL INFORME SOBRE LA
REEVALUACIÓN DEL COMETIDO DE LA
CRUZ ROJA (IV)*

**Planificación para casos de catástrofe natural
y de conflicto armado**

Ponencia del CICR y de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja

Introducción

En el Informe Tansley se destaca en los siguientes términos la importancia de la preparación para desastres naturales y conflictos armados:

La Cruz Roja debería hacer mayor hincapié —en todos los niveles— en la planificación previa a los desastres, entendida en sentido amplio (pág. 82).

También según el Informe, las características del entorno en que habrá de actuar la Cruz Roja son las siguientes:

- 1. Es probable que ocurran desastres con más frecuencia y consecuencias más graves, especialmente en el mundo en desarrollo;*
- 2. pueden esperarse nuevos tipos de desastres;*
- 3. probablemente aumenten las situaciones de conflicto (pág. 64).*

Por último, en sus conclusiones, el Informe Tansley afirma lo siguiente:

En el caso de la Cruz Roja, la planificación previa a los desastres debería entenderse con amplitud, para poder incluir:

- 1. desastres naturales y conflictos;*
- 2. Sociedades nacionales donantes y beneficiarias;*
- 3. la Liga y el CICR (pág. 83).*

El CICR y la Liga comparten en gran medida las opiniones del Informe Tansley sobre este importante problema. Naturalmente, la planificación de las operaciones de socorro difiere en algunos aspectos según se trate de desastres naturales o de conflictos armados. Sin embargo, en esa planificación existen importantes elementos comunes que deben desarrollarse y merecen un estudio conjunto por el CICR y la Liga.

En principio, es indudable que la prioridad de la acción de la Cruz Roja en esta esfera corresponde a las situaciones de emergencia. Los recursos de la Cruz Roja, y en particular la labor de sus voluntarios, deben aplicarse a la fase de emergencia.

Es preciso lograr el debido equilibrio entre, por una parte, la necesidad de integrar los recursos de la Cruz Roja en un plan general nacional o internacional y, por otra, la de mantener la independencia indispensable para que, en caso de emergencia, la Cruz Roja pueda sin demora actuar a escala nacional e internacional, libre de trabas de tipo orgánico o de otra índole.

La Cruz Roja no debe buscar el mantenimiento de un monopolio, sino mejorar su eficacia, que se basa en mandatos específicos y delimitados.

1. Desastres naturales

En el Informe Tansley no se da ninguna definición precisa del término «preparación», pero estimamos que se necesita una en interés de la uniformidad y para evitar confusiones.

La definición oficial figura en *Directrices sobre prevención y preparación para casos de desastre en zonas ciclónicas tropicales*, obra publicada conjuntamente por la Liga, la Organización Meteorológica Mundial, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, que fue aprobada por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD). Dicha definición es la siguiente:

La preparación para casos de desastre puede describirse como una acción encaminada a reducir al mínimo las víctimas y los daños y a organizar y facilitar oportuna y eficazmente el salvamento, el socorro y la rehabilitación en casos de desastre.

La preparación se apoya en la legislación necesaria y significa estar a punto para hacer frente a situaciones de desastre o casos análogos de emergencia que no pueden evitarse. La preparación abarca el pronóstico y la alarma, el adiestramiento teórico y práctico de la población, la organización y la gestión adecuadas para situaciones de desastre, inclusive el

establecimiento de planes de operaciones, el adiestramiento de grupos de socorro, el almacenamiento de suministros y la asignación de los fondos necesarios.

De esta definición se deduce que hemos de concentrarnos en las siguientes funciones:

- legislación;
- pronóstico y alarma;
- adiestramiento teórico y práctico de la población;
- planes de operaciones;
- adiestramiento de personal de socorro;
- suministros para prestación de socorros;
- financiación.

Además de las funciones enumeradas, hay dos muy importantes —búsqueda de desaparecidos y coordinación— que se examinarán bajo los epígrafes de « adiestramiento de personal de socorro » y « planes de operaciones », respectivamente.

Legislación

La base para todas las actividades relacionadas con la preparación y las operaciones a escala nacional debe estar en la legislación del país de que se trate, sea en forma de decreto o de cualquier otro tipo de documento oficial del Estado. Es importante que ese documento contenga la definición de emergencia, la distribución de funciones y la necesaria delegación de autoridad en los diversos organismos que han de asumir responsabilidades en situaciones de emergencia. La Sociedad nacional, el CICR y la Liga deberán usar de toda su influencia cerca de los gobiernos para que éstos promulgen esa legislación en caso de que no exista. La principal responsabilidad a ese respecto incumbe a la Sociedad nacional.

Para los desastres naturales disponemos de los *Principios y normas que rigen las acciones de socorro de la Cruz Roja en casos de desastre*, que tienen la ventaja de haber sido adoptados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, con la participación de los gobiernos, y responden a la mayor parte de nuestras necesidades de apoyo jurídico para darles plena aplicación.

Pronóstico y alarma

Para el pronóstico de desastres es preciso casi siempre disponer de técnicas muy complicadas y de recursos muy importantes. Es ésa una

función que incumbe a los gobiernos y a ciertas organizaciones intergubernamentales, más bien que a la Cruz Roja. El servicio de alarma a la población reviste distintas formas en cada país, según el grado de desarrollo de las comunicaciones. La Cruz Roja puede tener un cometido importante en los países donde existen mensajeros especiales o incluso donde cuenta con redes de radiodifusión.

Adiestramiento teórico y práctico de la población

Las responsabilidades se reparten entre todos los componentes de la Cruz Roja. En esta esfera es donde la Cruz Roja puede ofrecer servicios importantes. Las Sociedades nacionales, con el apoyo de la Liga, deben redoblar sus esfuerzos por preparar a la población para hacer frente a los desastres naturales. Hay que tener muy presente que esas actividades de adiestramiento deben realizarse en estrecha colaboración con las autoridades nacionales.

Planes de operaciones

Los planes de la Cruz Roja Nacional, basados en las atribuciones de que dispone la Sociedad por delegación, deberán ser parte integrante del plan oficial del país. Si el gobierno no ha establecido ese plan, es deber de la Sociedad usar de su influencia cerca de las autoridades para que procedan a la oportuna planificación.

Aunque la Sociedad nacional tiene el deber de establecer su propio plan, debe hacerlo con el apoyo de la Liga y del CICR, teniendo presente el principio de que dicho plan ha de ser obra de personas que estén a cargo de las operaciones de socorro.

En general, es posible para la Sociedad nacional establecer un plan en previsión de desastres naturales pero, naturalmente, resulta más difícil establecerlo en previsión de disturbios internos. Ahora bien, el hecho de que las Sociedades nacionales dispongan de un plan y de personal capacitado para el desempeño de ciertas funciones de socorro con ocasión de desastres naturales puede resultar útil en situaciones de conflicto.

*

En lo que respecta a *coordinación* y cooperación, podemos distinguir entre el sector internacional y el nacional.

En el sector internacional, el CICR y la Liga colaboran estrechamente con la ONUSCD. En efecto, han organizado actividades comunes de adiestramiento y mantienen un contacto permanente en materia de operaciones de socorro.

También se mantienen y se amplían en la práctica los contactos con otros organismos importantes del sistema de las Naciones Unidas cuya acción se extiende al socorro en casos de desastre, por ejemplo la OMS (Organización Mundial de la Salud), el UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), el PMA (Programa Mundial de Alimentos), la FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación), la OMM (Organización Meteorológica Mundial) y ciertas organizaciones regionales como la CESAP (Comité Económico Social para Asia y el Pacífico), la OPS (Organización Panamericana de la Salud) etc.

Nuestra cooperación y nuestros contactos con estas organizaciones son satisfactorios. Sin embargo, sería conveniente establecer una coordinación y unos procedimientos más sistemáticos con la ONUSCD, que es un órgano coordinador muy análogo a la Liga, aunque en un nivel diferente. El cometido, en este caso, incumbe al CICR y a la Liga.

En escala nacional, es mucho lo que queda todavía por hacer. La mayor parte de los problemas de gestión de la asistencia en casos de desastre se plantea en este sector. Por consiguiente, es de la máxima importancia que las Sociedades de la Cruz Roja coordinen sus actividades con las de otras entidades nacionales y organizaciones internacionales competentes en situaciones de desastre, a fin de conseguir una utilización óptima de los recursos disponibles. Caso de que el gobierno no emprenda esa coordinación, la Cruz Roja, gracias a la posición especial que ocupa, puede asumir al respecto un cometido importante.

Aunque la planificación de la Cruz Roja en los países incumbe a la Sociedad nacional, la Liga debe intensificar su apoyo a esas actividades, sea mediante envío de delegados especialistas en la materia, sea mediante provisión de los fondos necesarios.

Adiestramiento de personal de socorro

Estas actividades pueden agruparse en las dos categorías siguientes:

- formación de personal en el país para la ejecución de las actividades comprendidas en el plan de la Sociedad nacional; y
- formación de los delegados y grupos que hayan de enviarse al extranjero para que presten asistencia con ocasión de desastres.

El personal de la primera categoría es el más importante y el más numeroso. Un plan nacional de la Cruz Roja que no comprenda el adiestramiento de personal carecería de sentido. Dicho adiestramiento incumbe primordialmente a la Sociedad, pero también es muy importante el cometido de la Liga, que debe aportar instructores o fondos. Dado que,

actualmente, los principales problemas se encuentran a escala nacional, conviene dar a estas actividades de adiestramiento la máxima prioridad.

La formación de delegados y grupos (médicos quirúrgicos, de nutrición, etc.) debe emprenderse en las Sociedades que cuenten con los medios necesarios para ofrecer asistencia de ese tipo a países afectados por desastres. La experiencia reciente en Chipre y el Líbano ha demostrado que ese personal puede desarrollar una labor importante tanto en caso de desastres naturales como en situaciones de conflicto. Para este tipo de adiestramiento, el CICR y la Liga deben asumir una función orientadora más marcada y reforzar su colaboración. A ese respecto, la creación de un grupo mixto permitiría armonizar en lo posible las actividades formativas. Ese fortalecimiento de la cooperación se necesita sobre todo para la formación de equipos, ya que tanto el CICR como la Liga forman los delegados que necesitan en cada caso, pero siempre lo hacen en colaboración.

Una función particular para la que debe instruirse personal es *la búsqueda de personas desaparecidas*. Esa función, tradicionalmente desempeñada por el CICR a escala internacional, es también necesaria con ocasión de muchos desastres naturales. Las Sociedades nacionales necesitan, por tanto, personal debidamente adiestrado en este sector. Ahora bien, es evidente que la búsqueda de personas desaparecidas plantea a menudo diferentes problemas y tiene distintas bases jurídicas, según que dichas personas hayan desaparecido como resultado de un desastre natural o de un conflicto armado.

Suministros para prestación de socorros

Con ocasión de desastres naturales, los suministros de urgencia pueden tener el siguiente origen:

- Sociedades nacionales,
- compras locales,
- compras en el extranjero,
- almacenes de material de socorro situados en otros países.

En principio, cada Sociedad nacional debe tener un repuesto de material de socorro suficiente para atender las necesidades durante la primera fase de emergencia. Ahora bien, muchas Sociedades de países especialmente expuestos a catástrofes no están en condiciones de formar por sí solas estos repuestos y, por tanto, necesitan ayuda de la Liga y de las Sociedades homólogas. Esa ayuda puede revestir la forma de envíos de mercancías o donativos en metálico. Para completar los repuestos

básicos puede adquirirse el material necesario en el propio país, que generalmente no es afectado por un igual en caso de catástrofe. A tal efecto, la Sociedad nacional debe disponer de fondos de reserva. La Liga, a menudo en colaboración con el CICR, puede actuar en otros países como agente de compra de la Sociedad nacional. En este sector, convendría reforzar la colaboración. Por último, sería sumamente útil disponer de almacenes de material de socorro en distintas partes del mundo, siempre y cuando su establecimiento y su gestión se concibieran de manera sistemática.

Financiación

No es preciso repetir aquí los comentarios acerca de las propuestas que figuran en el Informe Tansley sobre la manera de financiar las actividades de asistencia, inclusive las de preparación, porque dichos comentarios se encuentran en el capítulo «Asistencia en casos de desastre natural»¹.

2. Conflictos armados

Los preparativos de las Sociedades de la Cruz Roja en previsión de desastres naturales —en particular el reclutamiento y la formación de personal, y las reservas de material y de fondos— suelen ser también útiles en caso de conflicto armado. Huelga decir que otros preparativos, como son los relacionados con la alarma y la previsión de desastres, no son aprovechables en ese caso. También es evidente que los planes nacionales de socorro para conflictos armados son distintos de los aplicables en los desastres naturales y que la función de la Sociedad nacional variará probablemente en uno y otro caso.

Ha de señalarse que la *búsqueda de personas desaparecidas* se efectúa con arreglo a normas distintas en caso de conflicto armado y en caso de desastres naturales. En realidad, las Partes en un conflicto están obligadas a facilitar información sobre varias categorías de personas, como son los prisioneros de guerra, los internados civiles o los detenidos. Los Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales adoptados en junio de 1977 por la Conferencia Diplomática contienen normas precisas a ese respecto. Las Sociedades nacionales encontrarán en esos textos la base jurídica y la autoridad necesaria para sus actividades en este sector.

Para determinar los métodos óptimos de planificación de las actividades de socorro con ocasión de conflictos armados internacionales

¹ *Revista Internacional de la Cruz Roja*, mayo-junio 1978, págs. 157-158.

o internos son de utilidad las conclusiones de un seminario celebrado en Ginebra en agosto de 1963 sobre la acción de la Cruz Roja en favor de las víctimas de esos conflictos. Dicho documento ¹ y sus conclusiones, aunque datan actualmente de quince años atrás, siguen siendo en gran parte aplicables, y su lectura es provechosa. Además, el CICR, en colaboración con la Liga, está preparando una guía práctica, con objeto de proporcionar directrices a las Sociedades nacionales en sus preparativos para caso de conflicto.

Conclusiones

Aunque es indudable que la Cruz Roja Internacional trabaja desde hace tiempo en el sector de preparación para casos de desastre, existen posibilidades de mejorar y ampliar las actividades correspondientes.

En el aspecto legislativo, las Sociedades nacionales, con el apoyo del CICR y de la Liga, deben seguir trabajando por la promulgación de leyes y decretos aplicables en caso de desastre nacional.

En lo que respecta a previsión y alarma, las Sociedades nacionales deben concentrar sus esfuerzos en esta última actividad y en la formación de voluntarios, pero sólo como parte de su plan de operaciones. En cuanto a formación de la población, la Cruz Roja, como movimiento de masas, está en excelentes condiciones para marcar la pauta. El CICR y la Liga, en cooperación con las Sociedades nacionales, deben trabajar conjuntamente en este sector.

Las actividades y la organización de los planes de operaciones para casos de desastre deben estar concebidas con la flexibilidad necesaria para que sean también aplicables en otras situaciones.

La formación de personal de socorro para el plan nacional debe recibir la máxima prioridad.

Conviene que el CICR y la Liga armonicen y coordinen sus actividades de adiestramiento a escala internacional, particularmente por lo que se refiere a la formación de equipos de socorro. El CICR y la Liga deben desplegar su acción didáctica en las Sociedades nacionales, a fin de que cada una de ellas disponga de un grupo de personal capacitado para la búsqueda de personas desaparecidas. En lo que respecta a suministros para prestación de socorros, todo parece indicar que el fortalecimiento de la cooperación entre el CICR y la Liga sería ventajoso para los países particularmente expuestos a desastres.

¹ *Seminario sobre la actividad de la Cruz Roja en favor de las víctimas de los conflictos armados, Ginebra-agosto 1963. Ginebra 1965.*