

COLABORACIÓN ESPECIAL

Recibida: 8/4/2022
Aceptada: 5/9/2022
Publicada: 5/10/2022

e202210071

e1-e12

*Ethical Duties in
Disaster Preparedness*

El autor declara
que no existe ningún
conflicto de intereses

FINANCIACIÓN

Este artículo forma parte
del proyecto de investigación
*Deberes éticos en contextos
de desastres-Ayudas Fundación
BBVA a Proyectos de Investigación
Científica 2021.*

CORRESPONDENCIA

Francisco Javier Gil Martín
Facultad de Filosofía y Letras,
Campus de Humanidades,
Universidad de Oviedo,
C/ Amparo Pedregal, 15,
CP 33071, Oviedo, España.
javiergil@uniovi.es

CITA SUGERIDA

Gil Martín FJ. Deberes éticos en
la preparación ante posibles
desastres. Rev Esp Salud Pública.
2022; 96: 5 de octubre e202210071.

Deberes éticos en la preparación ante posibles desastres

AUTOR

Francisco Javier Gil Martín

(1)

[ORCID: 0000-0001-7679-4992]

FILIACIONES

(1) Departamento de Filosofía, Universidad de Oviedo.
Oviedo, España.

RESUMEN

La experiencia de la pandemia de la COVID-19 y el horizonte de expectativas en relación con el cambio climático nos recuerdan que es una responsabilidad colectiva anticiparnos en la medida de nuestras posibilidades y conocimientos a los riesgos atendibles de los desastres previsibles y a sus posibles impactos sobre las comunidades vulnerables. En el artículo se examinará el sentido y el estatuto de los deberes éticos acerca de la preparación ante los desastres, para lo cual se adoptará un enfoque de ética de desastres que se basa en la interrelación de la bioética con la ética de la Salud Pública y que contempla el ciclo completo de la gestión de los desastres y el correspondiente ciclo de protección de las víctimas y profesionales. Después de comentar varias controversias normativas que acompañan a conocidas clasificaciones de los desastres y caracterizar el giro ético hacia la preparación en la gestión de desastres, en el artículo se sostendrá que los deberes de preparación incluyen obligaciones relativas a la planificación, la anticipación y la prevención de desastres, así como que son deberes derivados y positivos que implican un entramado de responsabilidades prospectivas, compartidas e institucionalmente mediadas.

PALABRAS CLAVE // Anticipación; Deberes; Ética de desastres; Prevención; Preparación; Planificación; Responsabilidad; Salud Pública; Vulnerabilidad.

ABSTRACT

The experience of the COVID-19 pandemic and the horizon of expectations in relation to climate change reminds us that it is a collective responsibility to anticipate to the best of our ability and knowledge the risks of foreseeable disasters and their potential impacts on vulnerable communities. The article will examine the meaning and status of moral duties regarding disaster preparedness by adopting a disaster ethics approach which draws on the interrelationship of bioethics with public health ethics and looks at the full cycle of disaster management and the corresponding cycle of protection of victims and professionals. After discussing some normative controversies accompanying well-known classifications of disasters and characterizing the ethical turn to preparedness in disaster management, it will be argued that preparedness duties include obligations relating to planning, anticipation, and prevention of disasters and that they are derivative and positive duties involving a series of prospective, shared and institutionally mediated responsibilities.

KEYWORDS // Anticipation; Disaster ethics; Duties; Prevention; Preparedness; Planning; Public Health; Responsibility; Vulnerability.



PESE A LA SINGULARIDAD DE LA PANDE-
mia que nos ha tocado vivir, su gestión no
ha sido en cierto sentido tan diferente de las
de otras epidemias del pasado. La escalada
de contagios cogió desprevenidas a muchas
sociedades y a sus gobiernos, cuya respuesta
inmediata se concentró en adoptar medi-
das drásticas y manejar la sobrecarga en los
recursos humanos y los materiales insuficien-
tes. Una preparación inadecuada tuvo como
consecuencia que sistemas de salud y asis-
tenciales en apariencia robustos, como los
de España e Italia, se vieran forzados en los
periodos críticos a racionar el tratamiento
de pacientes y la distribución y adjudicación
de recursos. Posteriormente, y conforme nos
adentramos en la fase pospandémica, las
comunidades empeñadas en relaborar sus
experiencias colectivas del daño acumulado
aún hacen balance de lo que deberían haber
aprendido de lo ocurrido a fin de estar mejor
preparadas para encarar futuras epidemias.

La falta de previsión, la solución reac-
tiva y la reactivación de un proceso colectivo
de aprendizaje han sido formas harto comu-
nes de hacer frente a otros desastres natura-
les y antropogénicos, tanto en tiempos recien-
tes como en el pasado (1). Probablemente con-
tinúen siendo la tónica en muchas de las
respuestas que se den en el presente y en el
futuro próximo. De hecho, aún predomina en
muchos lugares del mundo el enfoque cen-
trado en la reacción ante lo que se consideran
acontecimientos imprevisibles e inevitables
y, a menudo, se reincide en la preparación
inadecuada incluso en zonas que son propen-
sas a ciertos desastres naturales.

Con todo, durante las últimas décadas ha
ganado cada vez más relevancia otro enfoque
de la gestión de desastres que es prioritaria-
mente preventivo y centrado en la planifica-
ción proactiva. Existe de hecho una tenden-
cia, constatable a nivel mundial, a abordar la
preparación ante los escenarios de desastres

mediante la elaboración de planes de emer-
gencia y medidas de prevención que permi-
tan a las comunidades estar en disposición de
activar procedimientos de respuesta una vez
que el desastre se materializa. Esta tenden-
cia no es independiente de la creciente con-
ciencia, cada vez más generalizada, de que
los desastres son fenómenos que existen y
se suceden por doquier (2) y de que aumenta-
rán en número, frecuencia e intensidad en el
futuro. Los efectos del cambio climático están
ya contribuyendo a este *crescendo*, y exis-
ten previsiones de que los fenómenos mete-
orológicos extremos en aumento provocarán
impactos irreversibles sobre la salud humana
en comunidades cada vez más vulnerables (3).

Los desastres tienen efectos perjudiciales
sobre la salud de las poblaciones afectadas.
En las áreas de la Salud Pública y, en particu-
lar, en la epidemiología de emergencias masi-
vas y desastres (4), la prevención es un aspecto
esencial que entronca con otros valores, como
la protección de la salud de las personas y los
grupos, la evitación de daños a terceros y el
fomento de la equidad sanitaria (5). Cabe ade-
más tener presente una conexión. Tenemos,
por un lado, que la Salud Pública equilibra la
importancia de los objetivos tradicionales de
la medicina (como el tratamiento y la cura de
enfermedades) con la revalorización de la pre-
vención de enfermedades, lesiones y muertes
prematuras en relación con los determinan-
tes sociales de la salud (6). Y tenemos, por otro
lado, que la gestión de desastres corrige la res-
tricción tradicional (su fijación en la respuesta
a los desastres y las medidas de reconstruc-
ción) por un énfasis cada vez más acentuado
en la preparación (incluyendo la planificación,
la anticipación y la prevención) en atención a
la vulnerabilidad de los grupos y comunida-
des. La convergencia de la prevención como
vertebradora de la Salud Pública con la centra-
lidad de la preparación en la gestión de desas-
tres comporta, por un lado, que la medicina
preventiva y de Salud Pública proporciona un
instrumento indispensable en la diversificada
caja de herramientas de la gestión de desas-

tres. E implica, por otro lado, que esta última sólo será eficaz si integra la dimensión preventiva de la Salud Pública en atención a las distintas fases que componen el ciclo completo de los desastres (por tanto, no solo en la respuesta y la recuperación, sino también en la preparación).

En este artículo se adopta un enfoque de ética de desastres, enfoque que completa los planteamientos de la bioética con la perspectiva de la ética de la Salud Pública aplicada a las situaciones de emergencias y catástrofes en un sentido genérico (7). Se parte del convencimiento de que no ya el ciclo (pos) pandémico y otras experiencias recientes, sino el horizonte de expectativas ante los desastres emergentes, tanto repentinos como de evolución lenta, y las consecuencias catastróficas e interconectadas del cambio climático hacen cada vez más necesario evaluar desde la perspectiva moral las actuaciones humanas de cara a las catástrofes. Después de comentar varias controversias normativas que acompañan a tres conocidas clasificaciones de los desastres y de abocetar el giro ético hacia la preparación en la gestión de desastres, el artículo examinará el sentido y el estatuto de los deberes éticos relativos a la preparación ante los desastres, entendidos como deberes derivados y positivos que implican un entramado de responsabilidades prospectivas, compartidas e institucionalmente mediadas. Una de las limitaciones del artículo es que dejará sin analizar nuestros deberes hacia las generaciones futuras en vista de los desastres que sabemos que les afectarán.

DEBERES EN LOS DESASTRES



LOS DESASTRES SON FENÓMENOS COMPLEJOS que presentan múltiples dimensiones de análisis, y la gestión de los esfuerzos destinados a hacerles frente requiere para ser eficaz de respuestas coordinadas y abordajes multinstitucionales e intersectoriales. Por su parte, las investigaciones sobre desastres y, en particular, las de la gestión de desastres con-

vocan disciplinas muy diversas y, junto con ellas, enfoques que abundan en planteamientos especializados, en sofisticados análisis de problemas y estudios de casos, en proyecciones prospectivas y en aplicaciones de recursos humanos, materiales y tecnológicos. Desde las perspectivas de la atención sanitaria y la asistencia humanitaria, así como desde las propias de las intervenciones de protección civil y de trabajo social, se asume que los desastres son ante todo sucesos destructivos, sobrevenidos y, a menudo, inesperados, que generan situaciones complejas con víctimas masivas y pérdidas materiales, desencadenan una demanda de servicios esenciales y hacen necesario un amplio repertorio de recursos de emergencia para asistir (y asegurar la supervivencia de) las poblaciones afectadas (8). En comparación con largos periodos de la historia, muchas sociedades están ahora mejor pertrechadas para responder a los desastres y también mejor preparadas para preverlos. Se sabe cada vez más acerca de la ocurrencia e incidencia de muchas de las catástrofes que sobrevienen de continuo, porque los conocimientos científicos y avances tecnológicos nos ponen en mejor situación de afrontar la incertidumbre y de gestionar los riesgos de posibles catástrofes. Se sabe, además, que existe desde 2005 una tendencia general a la baja en la mortalidad por desastres en todo el mundo, si bien se ha constatado igualmente una tendencia alcista en las pérdidas económicas, sobre todo en el sector agrícola (9).

De manera laxa e incompleta podemos caracterizar la ética de desastres como el estudio de los principios, normas y valores que sirven para justificar, evaluar y dirigir los deberes, los criterios y los parámetros éticos de la prestación de asistencia sanitaria y humanitaria en situaciones catastróficas (10). En este artículo nos interesaremos por una sección de los deberes que estudia la ética de desastres: los relativos a la preparación. Previamente, en el presente apartado repasamos algunas controversias empíricas y normativas a que dan lugar tres de las cla-

Deberes éticos en la preparación ante posibles desastres.

FRANCISCO JAVIER GIL MARTÍN

Rev Esp Salud Pública
Volumen 96
5/10/2022
e202210071

sificaciones de los desastres existentes en la literatura y, en un segundo apartado, comentaremos el giro ético hacia la preparación en la gestión de desastres.

La separación tradicional entre desastres naturales y tecnológicos, con sus respectivas subdivisiones de acuerdo con descriptores etiológicos, permite diferenciar entre los deberes asignables a las partes implicadas en razón de la trazabilidad causal de los impactos existenciales y socioeconómicos a que dan lugar tales sucesos destructivos. Que las causas de los desastres escapen o no a las capacidades del control humano resulta decisivo si hay que atribuir responsabilidades y determinar el grado en que cabe exigir reparaciones o redistribuciones a unos u otros agentes, sobre todo, a los estatales. Esta manera de repartir las cargas de la prueba se ajusta a ciertas predisposiciones psicológicas. Las personas tienden a pensar que si un riesgo es natural han de aceptarlo, incluso con resignación, pero que, si fue provocado por seres humanos, el que sea aceptable o no es algo dirimible. El considerar que el control humano sobre las causas y los efectos es un criterio para justificar la distinción de deberes y responsabilidades tiene anclajes en importantes corrientes de la tradición ética occidental, entre otras el kantismo. Aplicado a los desastres, sigue siendo un criterio central en nuestras culturas jurídicas y está respaldado por el derecho internacional de los derechos humanos (11). No obstante, en la mayoría de los desastres suelen intervenir tanto elementos naturales como humanos y, en la actualidad, la delimitación entre esos dos tipos generales de catástrofes es cada vez más borrosa e incluso controvertida en aquellos casos naturales en los que la complejidad causal no excluye la existencia de factores humanos decisivos y en los que la supuesta mala suerte no es ajena por completo a las capacidades humanas de control, o a los fallos en las mismas (12). Las implicaciones normativas de esta indeterminación son notables. Pueden llevar a reasignar las responsabilidades y deberes de ciertos agentes humanos

y mermar la distancia con las que se atribuyen a los casos nítidamente antropogénicos.

Una segunda forma de clasificar remite a la conocida fórmula que equipara los riesgos de desastre con la combinación de las amenazas y de los niveles de vulnerabilidad de las poblaciones. Ciertas catástrofes pueden, por ejemplo, dividirse en tres prototipos según sea su impacto sobre las sociedades (13). Los *desastres bien circunscritos* son aquellos que impactan en sociedades que funcionan bien en términos de coordinación social, infraestructuras materiales y políticas públicas, por lo que la escasez en la provisión de atención puede ser a menudo técnica y temporal. Los *desastres disruptivos*, en cambio, son los que causan estragos en las infraestructuras materiales y comunitarias de la sociedad, por lo que la asistencia y la prestación de cuidados dependen en gran medida de la reparación de las infraestructuras y del restablecimiento de la salud y el orden públicos. Por último, los *desastres dobles* hacen estragos en sociedades empobrecidas e inestables a causa de las malas infraestructuras y el deficiente tejido social, por lo que se requiere ayuda humanitaria internacional o extranjera.

Las implicaciones normativas de esta clasificación se derivan de la interacción del evento catastrófico con la vulnerabilidad de las comunidades. Desde que el terremoto de Lisboa de 1755 conmocionara a la sociedad europea y avivara profundos debates de pensadores ilustrados, la concepción occidental de los desastres se ha hecho cada vez más receptiva a valorar las relaciones de injusticia social por las que las desgracias se ceban con los más desaventajados (14). Sabemos hoy que las complejidades particulares y las vulnerabilidades preexistentes influyen sobremedida en las situaciones y consecuencias generadas por las catástrofes y, en particular, que los determinantes sociales y económicos exacerban los impactos de las mismas. Sabemos además que la mayoría de los excesos de mortalidad suelen ocurrir en los meses posteriores

a los sucesos disruptivos y ello porque estos desencadenan procesos nocivos (fenómenos de contaminación, brotes de enfermedades contagiosas, riesgos de epidemia, problemas psicosociales, etc.) (15) y exacerban la cantidad y la gravedad de las enfermedades crónicas previas al impacto catastrófico (diabetes, hipertensión, insuficiencia cardíaca, enfermedades pulmonares, etc.) (16). Los más afectados por las tragedias suelen ser quienes eran de antemano los más (médica y socialmente) vulnerables. Esto puede activar tanto deberes de asistencia como deberes de justicia.

Una tercera clasificación remite a la fenomenología de los desastres de acuerdo con sus escalas temporales y distingue entre eventos discretos y procesos de largo alcance y, por ende, entre desastres rápidos o inminentes y desastres de evolución lenta. Las perspectivas aportadas por científicos sociales y naturales permiten ajustar las escalas temporales de los desastres acontecidos históricamente, puesto que incluso los que son aparentemente disruptivos y aislados tienen sus parámetros de ocurrencia (17), y también para el caso de los desastres emergentes que se ciernen ya sobre nosotros y afectarán a las generaciones venideras. De nuevo, las implicaciones normativas no son menores y atañen directamente a nuestro sentido de la asunción de responsabilidades y a la necesidad de corregir el coroplacismo imperante social, política y económicamente, el cual socava la fuerza vinculante de las obligaciones individuales y colectivas respecto a los futuros desastres.

EL GIRO ÉTICO HACIA LA PREPARACIÓN



EN LA COMPRESIÓN Y EVALUACIÓN ÉTICA de los desastres (y más aún en la toma de decisiones en el marco de las políticas públicas) se precisa un enfoque holista que contemple el ciclo completo de la gestión de los desastres y el correspondiente ciclo de protección de las víctimas y profesionales, así como de los daños y pérdidas de los bienes e infraestruc-

turas. Esta perspectiva comprehensiva permite catalogar los deberes atribuibles tanto individual como colectivamente. Por un lado, en la respuesta a muchos tipos de desastres naturales y tecnológicos, el objetivo inmediato es proporcionar seguridad, alimentos, refugio, ropa y protección a las víctimas de la tragedia y, de manera propositiva, buscar los medios para recuperar la nueva normalidad. Entonces pasan a primer plano, entre otros, el imperativo humanitario y los deberes de asistencia urgente y del cuidado, así como los sistemas de triaje orientados por criterios morales (18). Pero las obligaciones del manejo eficaz y del trato justo no se restringen a la fase de rescate y ayuda a corto plazo. Existen deberes específicos de la fase de recuperación, entre otros los que conciernen a la rehabilitación a medio y largo plazo de las comunidades dañadas, los que instan a que las investigaciones sobre los desastres redunden en beneficio de las comunidades afectadas o los que se concentran en la reincorporación y el cuidado de los profesionales sanitarios y humanitarios. Existen igualmente deberes específicos en la fase previa de preparación ante posibles desastres. Importa señalar que con el cumplimiento o incumpliendo de esos deberes se predice en parte el curso que tomarán las expectativas y las respuestas que tengan lugar en las fases posteriores. Es una enseñanza amarga de nuestros errores durante la última pandemia.

Sirvan otros tres casos a modo de ilustración. Primero, las restricciones consecucionalistas predominantes en la aplicación de triaje en situaciones de múltiples víctimas, las cuales trastocan el principialismo de la bioética estándar, pueden quedar moduladas por criterios éticos menos restrictivos y tanto más exigentes si se regulan previamente las condiciones de dicha aplicación (19). Segundo, una planificación de los mecanismos de emergencia y evacuación que contemple de antemano las necesidades de las personas con movilidad reducida puede evitar que haya ancianos y personas discapacitadas que queden abandonadas a su suerte bajo el azote de terremoto-

Deberes éticos en la preparación ante posibles desastres.

FRANCISCO JAVIER GIL MARTÍN

Rev Esp Salud Pública
Volumen 96
5/10/2022
e202210071

tos, inundaciones o huracanes (20). Y, en fin, dado que los efectos en cascada de los desastres naturales en comunidades vulnerables previsiblemente afectarán de manera contundente a quienes padecen enfermedades crónicas previas, anticipar medidas asistenciales alternativas para los grupos poblacionales médica y socialmente vulnerables amortiguará el incremento de las tasas de mortalidad en los meses posteriores a los impactos.

La preparación recibe una suerte de centralidad normativa en la gestión de desastres porque hace valer una doble mirada, retrospectiva y prospectiva, y en relación con ello permite asignar y distribuir responsabilidades tanto en vista de lo ocurrido como de cara al futuro (21). Por un lado, la evaluación retrospectiva busca averiguar qué sucedió, entender los porqués y aprender de las experiencias de los implicados. Se evalúa así lo que salió mal y pudo exacerbar los daños, lo que funcionó y pudo minimizar los efectos negativos y, en fin, lo que hay que enmendar a fin de evitar o bien reducir los daños en el futuro (22). Además de contribuir por esa vía a la generación de resiliencia, se puede clarificar la rendición de cuentas y la distribución de *responsabilidades retrospectivas* en referencia al historial causal de los agentes y profesionales que tuvieron o deberían haber tenido determinado control sobre las situaciones sobrevenidas, en relación tanto con las medidas que deberían de haberse tomado para evitar la catástrofe o mitigar sus efectos como con las precauciones que se omitieron (por ejemplo, los sistemas de alerta temprana que no se activaron o que no se sometieron a comprobaciones rutinarias, la negligencia culpable de funcionarios y políticos que no adoptaron a tiempo las medidas preventivas oportunas, etc.).

Por otro lado, la planificación a menudo se reinicia e implementa después de acaecido el desastre (como una suerte de sesgo de disponibilidad institucionalizado) y con antelación suficiente a posibles embestidas venideras. Es preciso que se centre en un análisis de los ries-

gos y que se adapte a los recursos y las vulnerabilidades de las comunidades afectadas. No es la trazabilidad de la causalidad humana lo que aquí más cuenta a la hora de asignar responsabilidades y, con ellas, la censura moral por acciones y omisiones. Un aspecto más definitorio de las *responsabilidades prospectivas* es la expectativa de que determinados agentes convenientemente capacitados o autorizados contribuyan de manera eficaz a procurar un estado de cosas al que aspira la comunidad, como es evitar, remediar o mitigar los daños que están por venir. Lo relevante, en otras palabras, es la contribución de los agentes a la generación de resiliencia social e institucional y que esos agentes se hagan responsables en cada caso de que suceda o se cumpla aquello que se ha previsto o programado, porque se considera que está moralmente justificado, dentro de una división profesional del trabajo (23). A este respecto, los sistemas y los profesionales de la Salud Pública son indispensables en toda preparación para las catástrofes que sea justa y eficaz, no porque atesoren una experiencia privilegiada en las tareas de gestión de la planificación, sino porque, sea cual sea la catástrofe de turno, asumirán responsabilidades prospectivas de primer orden con el fin de proteger y mantener la salud de la población, así como de salvar y cuidar a las víctimas potenciales.

DEBERES DE LA PREPARACIÓN ANTE LOS DESASTRES



LA GESTIÓN DE DESASTRES RESULTA INDISPENSABLE si se busca minimizar los impactos de los desastres futuros, reducir las pérdidas humanas y daños materiales que de lo contrario éstos probablemente provocarán y aliviar el sufrimiento inevitable que a menudo acarrear. Es una empresa compleja desde el punto de vista técnico, pero también lo es desde el punto de vista normativo. Como señalé, desde la perspectiva de la asistencia sanitaria y la intervención humanitaria se suscitan obligaciones éticas relevantes en cada una de las fases que se suceden y solapan durante el ciclo de los

Deberes éticos en la preparación ante posibles desastres.

FRANCISCO JAVIER GIL MARTÍN

desastres. En la fase de preparación se plantea el deber general de llevar a cabo una planificación eficaz en relación con la previsión de los desastres (24). Ese deber puede desgranarse en numerosas obligaciones éticas más concretas de crear planes particulares que pueden hacerse valer en sectores muy variados y, en particular, en los ámbitos de la prestación de asistencia sanitaria. Junto al deber general de buscar buenas planificaciones aparece una serie de deberes relativos a la anticipación y la prevención, que instan a realizar evaluaciones de los riesgos y de la vulnerabilidad de las comunidades y a adoptar medidas orientadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de riesgos específicos. Se trata de deberes derivados, positivos y, en gran medida, colectivos e institucionalmente mediados.

En primer lugar, se basan en deberes más básicos, como lo es el de cuidar y proteger la vida humana, la salud y el bienestar de los individuos y sus comunidades. A este respecto cabe trazar un paralelismo entre el deber de cuidar por el cual los profesionales de la salud, entre otros, se preocupan por la salud y el bienestar de sus pacientes, y el deber de proteger por el cual los responsables estatales y comunitarios, entre otros, se preocupan por la salud y el bienestar de los ciudadanos. Esos deberes asistenciales del cuidado y de la protección se implican y refuerzan mutuamente cuando se los articula en la preparación para situaciones de desastres y emergencias de múltiples víctimas. Además, los deberes inherentes a la planificación, anticipación y preparación ante amenazas potenciales para la salud y la seguridad portan una dimensión epistémica. Se basan en el conocimiento de las debilidades y fortalezas de ciertas comunidades, así como en las informaciones científicas y en las intervenciones tecnológicas sobre los desastres que pueden afectar a esas comunidades, pero están condicionados tanto por limitaciones en las capacidades de previsión y de evaluación de riesgos como por niveles de incertidumbre que se acrecientan con la distancia temporal. Hablando en términos generales, dado que se

prevé que en el futuro aumentarán la probabilidad y la gravedad de los desastres y de que, si no se interviene al efecto, se saldarán con múltiples víctimas y pérdidas materiales, nuestros deberes de preparación en el presente entrañan la obligación de buscar la información respaldada por la ciencia y las justificaciones relevantes, e incluso confiar en las instituciones y organismos nacionales e internacionales que se han acreditado como buenos informantes, y es en cambio moralmente reprochable no atender a esas informaciones y justificaciones o replegarse sobre una ignorancia culpable.

Estamos, además, ante deberes positivos que obligan a sus titulares a realizar acciones y perseguir objetivos orientados a proteger del daño. Se especifican y organizan mediante disposiciones técnicas y medidas preventivas destinadas a reducir los riesgos atendibles y a minimizar los posibles impactos directos e indirectos de los desastres sobre grupos y comunidades. Con todo, cuando se habla de obligaciones hacia los afectados por los desastres, es en principio una cuestión abierta si en cada caso se trata de deberes morales generales o de deberes de justicia distributiva. Por un lado, los deberes morales se refieren a la preparación para la asistencia en caso de emergencia o necesidad. Es razonable sostener que tenemos deberes de asistencia humanitaria, no ya hacia los coetáneos que sufren desastres, sino también hacia quienes puedan ser afectados por un desastre en el futuro. Por otro lado, los deberes de justicia distributiva se refieren al reparto justo de recursos, y es posible justificar que, en determinadas circunstancias, tenemos que asumir de antemano deberes de reparto justo hacia los afectados por los desastres presentes y futuros. Estos deberes comportan un compromiso sustancial de ayudar y compensar a los más necesitados que, además, presenta un orden temporal más denso y prolongado que los que se concentran en el periodo de respuesta a la emergencia.

Finalmente, el cumplimiento de los deberes de preparación precisa de un entramado

Deberes éticos en la preparación ante posibles desastres.

FRANCISCO JAVIER GIL MARTÍN

Rev Esp Salud Pública
Volumen 96
5/10/2022
e202210071

de responsabilidades colectivas y prospectivas durante las fases previas de preparación y mitigación de catástrofes. Aun cuando estemos obligados a título individual, la práctica eficaz y justa de los citados deberes se corresponde con responsabilidades compartidas que se hacen valer en contextos intersectoriales y que están institucionalmente mediadas. En relación con ello, existen (y se pueden crear) diseños institucionales apropiados que funcionan legítimamente desde el punto de vista democrático y que, al mismo tiempo, contrarrestan en parte el cortoplacismo que caracteriza a los votantes, los partidos y los ciclos políticos de nuestras sociedades democráticas, el cual resulta altamente perjudicial para la creación y la continuidad en el tiempo de las políticas públicas necesarias.

Entre los deberes relevantes en la preparación se encuentran los deberes de cooperar y de formarse. Por un lado, quienes han de responder a una catástrofe están obligados a intentar obtener los recursos necesarios para salvar vidas en la medida de lo posible. Este esfuerzo estará condicionado por las vías de comunicación y las relaciones de apoyo existentes. Por tanto, es una obligación ética colectiva mantener y garantizar las redes de comunicación y de colaboración entre los múltiples agentes que han de participar y coordinarse en la respuesta a los desastres para poder disponer de los recursos necesarios cuando ocurra la catástrofe. A título informativo, la *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil* contempla el deber de colaborar en respuesta a emergencias y desastres, retro trayéndolo a la fase de anticipación y preparación e instando a implementar la colaboración mediante planes territoriales y especiales en todo el territorio nacional (25). Con todo, el deber se extiende de suyo a la obligación de cooperar en actividades de prevención con otros Estados y otras organizaciones internacionales.

Por otro lado, los profesionales en situaciones de catástrofe tienen el deber de formarse adecuadamente para el cumplimiento de las

tareas que asumirán. La formación ética de esos profesionales de la salud, de la asistencia humanitaria y de protección civil ha de ser parte integral de la preparación ante los desastres por razones de eficiencia e integridad. Se espera que el conocimiento de sus obligaciones hacia las víctimas, de sus deberes profesionales y sus obligaciones con las instituciones redunde en el ejercicio responsable de su práctica profesional. Además, dado que han de ser conscientes de lo que suele ocurrir y cabe esperar en esas situaciones, deben prepararse anímicamente y ser capaces de anticiparse al tipo de conflictos éticos y de desafíos y decisiones difíciles (o incluso trágicas) a las que podrían tener que enfrentarse en las circunstancias dramáticas de los desastres. Por ello, una buena formación puede servirles para proteger su estabilidad psicológica y emocional, así como para afrontar fenómenos de crisis personal y de angustia moral tanto en la fase de socorro como en la de recuperación.

Terminaré el apartado recordando dos argumentos que sostienen que el cumplimiento de los deberes de preparación resulta beneficioso a efectos económicos y profesionales, lo cual añade una justificación instrumental a su favor. Dicho en términos coloquiales, más vale prevenir que curar porque es sensato y sale a cuenta. Un argumento viene a decir que es preferible disponer de antemano de un marco y de herramientas éticas en la preparación para que los profesionales puedan empoderarse en los momentos en que los recursos escaseen o sus facultades mentales se vean comprometidas (26). A diferencia de los deberes que se activan bajo presión y en caliente, en reacción a desastres recientes o inminentes, los deberes de planificar y promover proactivamente medidas coherentes y razonables se ejercen en periodos de normalidad y con tiempo para evaluar secuencias y consecuencias. Gracias a eso, las medidas anticipatorias, máxime si ofrecen seguridad jurídica, pueden aliviar la carga a aquellos profesionales que se vean obligados a intervenir en condiciones de estrés y agotamiento, a tomar decisiones problemáticas o a

introducir sobre la marcha ajustes técnicos o iniciativas de contenido moral.

Finalmente, un conocido argumento consecucionalista en Salud Pública defiende que cuando las medidas preventivas son efectivas económicamente deben gozar de prioridad en la actuación de los gestores y responsables de la toma de decisiones. Y, en paralelo con esto, diversos estudios de casos muestran que hay pruebas sólidas a favor de la eficacia económica de la gestión en la reducción de riesgos de desastres y que, en cambio, ciertas preparaciones insuficientes para los desastres han sido a la larga notablemente ineficientes, puesto que han acarreado con los años sobrecostes desmesurados en comparación con la estimación de lo que hubieran sido los gastos en una buena preparación (27).

LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA EN LA GESTIÓN DE DESASTRES

LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARA la protección de las víctimas en todo el ciclo de la gestión de desastres se recogen en una serie de instrumentos de derechos humanos (28) y han quedado sancionadas por el Marco Sendai (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*) (29). De acuerdo con el *Informe de Naciones Unidas de 2021 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, desde la puesta en funcionamiento del Marco Sendai se constata un incremento en el número de países y territorios que han elaborado y adoptado estrategias nacionales o locales de reducción y gestión de riesgos (30). Destaca a este respecto la intensa y diversificada actividad reguladora de la Unión Europea en lo que llevamos de siglo XXI. El mínimo normativo que los citados documentos buscan fijar (y al que se atienen los organismos de supervisión de los derechos humanos en el ámbito de la gestión de desastres) es que se asegure la satisfacción de las necesidades básicas de las víctimas mediante el reconocimiento, entre otros, de los derechos a comida, bebida, alojamiento y tratamiento médico.

En calidad de ser los principales agentes responsables (por acción u omisión) de proteger a los afectados por los desastres, los estados y sus administraciones deben procurar los medios para la ayuda de emergencia y para la reconstrucción a largo plazo de las condiciones sociales y materiales de la convivencia, aunque no necesariamente hayan de restablecer el nivel de bienestar previo a la catástrofe. Deben también planificar lo mejor que puedan para minimizar las amenazas a sus comunidades, sus instituciones y sus infraestructuras. Los estados se obligan igualmente a buscar la colaboración con otros estados y organizaciones internacionales también en relación con la preparación ante los desastres.

Encontramos similar asignación de la responsabilidad estatal en la citada *Ley española del Sistema Nacional de Protección Civil*, que actualiza el marco jurídico al respecto del ciclo completo de gestión de desastres y regula incluso un conjunto mínimo de derechos y deberes de los ciudadanos, las organizaciones y las administraciones. Además del plan estatal general, en ella se insta a desarrollar los planes (territoriales y especiales) de emergencias, que son responsabilidad de las administraciones en el ámbito autonómico y local. Estos planes comprometen a las entidades públicas y privadas generadoras de riesgo y articulan los mapas de riesgos para las comunidades, el inventario y la localización de recursos, la planificación de las medidas apropiadas, así como la divulgación a través de la educación primaria y secundaria, además del entrenamiento y capacitación de los diferentes profesionales. Existe ya un denso cuerpo de documentos en la legislación nacional y en la de todas las autonomías españolas que acometen esa labor regulativa (31). Por lo demás, la citada ley de 2015 especifica que todos los ciudadanos tienen el deber de colaborar en emergencias y desastres si se les requiere o lo mandan las autoridades competentes (art. 7bis), si bien también las entidades públicas y privadas han de contraer obligaciones al respecto; y contempla los deberes de cautela y de autoprotección, entendiendo que el primero es exigible a cual-

quier ciudadano tanto por anticipado como en respuesta al desastre y que el segundo se aplica a empresas y entidades públicas y privadas que generen riesgos (art. 7ter). Y, en fin, dicha ley reconoce en su *Título II* que existen deberes genéricos e institucionales en torno a la anticipación, la prevención y la planificación, además de los deberes relativos a la respuesta y la recuperación.

La norma citada aspira a incorporar una visión de la coordinación general de la protección civil mediante estrategias integradoras de toda la actividad pública y privada. Presupone que el compromiso de compartir responsabilidades entre las distintas partes implicadas es el mejor enfoque para lograr una gestión de desastres que sea legítima además de eficaz. Aun cuando la responsabilidad compartida conozca numerosas variaciones, es incompatible con dos modelos extremos: por un lado, el de la exclusividad por parte de quienes ejercen la autoridad y la mayor capacidad para dirigir las intervenciones y gestionar los riesgos, y, por otro lado, el de la autosuficiencia de los individuos, las comunidades, las organizaciones no estatales y las empresas que asumen responsabilidades sin atenerse a la dirección de quienes detentan la autoridad política. Mientras que es un deber de los estados abrir la planificación y la gestión de desastres a la participación democrática, el desplazamiento de la responsabilidad de la planificación y la gestión del riesgo en general a la sociedad civil y a los ciudadanos, reconvertidos en agentes económicos comprometidos en su propia protección y seguridad, ha sido una fórmula de éxito de los estilos y estrategias neoliberales, basadas en la influencia del sector privado y la eficacia de los mercados competitivos. El modelo de responsabilidad compartida requiere, en cambio, que la acción colectiva se acuerde entre las administraciones, las organizaciones públicas y privadas de la sociedad civil y los propios ciudadanos. Con todo, un marco de gobernanza realmente inclusivo en la elaboración y aplicación de las políticas de gestión de catástrofes, además de hacer valer el predominio de los

criterios de justicia para la redistribución de los recursos públicos y asegurar la protección institucional antes, durante y después de los desastres, tendría que ofrecer mayores oportunidades para una participación más amplia de los ciudadanos en la formulación y la colaboración de las políticas y prácticas de preparación.

CONCLUSIÓN



EN ESTE ARTÍCULO SE HA SOSTENIDO QUE los deberes de preparación ante los desastres (que incluyen la planificación, la anticipación y la prevención) son deberes positivos, colectivos e institucionalmente mediados. Se ha tratado de responder, siquiera de manera abocetada, a una triple cuestión: ¿de qué, de quién y hacia quién son esos deberes? La respuesta es, primero, que son deberes de manejo eficaz y trato justo y, por tanto, deberes tanto de asistencia como de justicia distributiva. Segundo, compete a los estados y a las organizaciones nacionales e internacionales cumplir y hacerlos cumplir, si bien es deseable un marco de responsabilidades compartidas en el que la participación ciudadana ocupe un lugar destacado. Y, tercero, tenemos deberes de justicia y asistencia hacia los coetáneos afectados por desastres, pero también hacia las víctimas futuras.

Entre las muchas tareas que este artículo deja pendientes está, como se reconoció al comienzo, la de especificar adecuadamente nuestros deberes y responsabilidades hacia las generaciones futuras desde el punto de vista de la Salud Pública, en particular cuando nuestra intervención sobre los desastres que les afectarán está bien atestiguada y no está justificada por una ignorancia inocente.

AGRADECIMIENTOS



Agradezco a los/las colegas de ESPACyOS el intercambio de ideas y argumentos que motivaron la composición del manuscrito, y a los revisores anónimos sus comentarios y sugerencias, que me han dado la oportunidad de mejorar el texto del artículo.

BIBLIOGRAFÍA



1. En el artículo se asume la clasificación del CRED (véase <https://www.emdat.be/classification>), que incluye las epidemias entre los desastres naturales. Existe una diferencia entre catástrofes y desastres; con todo, en el texto se usan ambos términos como sinónimos.
2. Entre los observatorios de monitoreo diario con acceso abierto, véase Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS, United Nations and the European Commission -<https://www.gdacs.org/>) y ReliefWeb (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) - <https://reliefweb.int/disasters>).
3. Forzieri G, Cescatti A, Silva FB, Feyen L. *Increasing risk over time of weather-related hazards to the European population: a data-driven prognostic study*. Lancet Planet Health. 2017 Aug;1(5): e200-e208. doi: [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(17\)30082-30087](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(17)30082-30087)
4. Arcos González PI, Castro Delgado R, Busto Prado R. *Desastres y salud pública: un abordaje desde el marco teórico de la epidemiología*. Rev Esp Salud Pública 2002; 76 (2): 121-132. Disponible en: <https://scielo.isciii.es/pdf/resp/v76n2/a06v76n2.pdf>
5. Dawson A, Verweij M, eds. *Ethics, Prevention, and Public Health*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
6. Faden R, Bernstein J, Shebaya S. *Public Health Ethics*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2022 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2022/entries/publichealth-ethics/>
7. O'Mathúna DP, Gordjin B, Clarke M, eds. *Disaster Bioethics: Normative Issues When Nothing Is Normal*, Springer, Dordrecht, 2014.
8. United Nations Office for Disaster and Risk Reduction. *Terminology on Disaster Risk Reduction*. United Nations, 2017. Disponible en: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>
9. ONU, Consejo Económico y Social. *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Informe del Secretario General*. E/2021/58. United Nations: New York, 2021, p. 4. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/2021/58>
10. Satkoske VB, Kappel DA, DeVita MA. *Disaster Ethics. Shifting Priorities in an Unstable and Dangerous Environment*. Critical Care Clinics 2019, 35 (4): 717-725.
11. Hesselman M. *Establishing a Full 'Cycle of Protection' for Disaster Victims: Preparedness, Response and Recovery according to Regional and International Human Rights Supervisory Bodies*. Tilburg Law Review 2013, 18: 117-119. <http://doi.org/10.1163/22112596-01802005>
12. Kelman I. *Disaster by Choice: How Our Actions Turn Natural Hazards Into Catastrophes*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
13. Barilan Y, Brusa M, Halperin P. *Triage in Disaster Medicine: Ethical Strategies in Various Scenarios*. En: O'Mathúna DP, Gordjin B, Clarke M, eds. *Disaster Bioethics*. Dordrecht, Springer, 2014, p. 49-63.
14. Zack N. *Ethics for Disaster*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.
15. Suk JE, Vaughan, EC, Cook RG, Semenza JC. *Natural disasters and infectious disease in Europe: a literature review to identify cascading risk pathways*. Eur J Public Health 2019, 30 (5): 928-935. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31169886/>
16. Croxton RD. *Medical Vulnerability in Natural Disasters: The Ethics of Responsibility and Response*. Wake Forest University, 2018. Disponible en: https://wakespace.lib.wfu.edu/bitstream/handle/10339/93057/Croxton_wfu_0248M_11274.pdf
17. Jones L. *The Big Ones: How Natural Disasters Have Shaped Us*. New York: Anchor Books, 2018.
18. Gil J. *Triage y ética de desastres*. Têlos. Revista iberoamericana de estudios utilitaristas 2020, 24 (1-2): 1-16. http://dx.doi.org/10.1007/978-94-007-3864-5_4
19. Hortal J, Padilla J, Melguizo M, Ausín T, Cruz M, López de la Vieja MT, Puyol Á, Rodríguez-Arias D, Tamayo-Velázquez MI, Triviño R. *La Eficiencia no basta*.

◀
Análisis ético y recomendaciones para la distribución de recursos escasos en situación de pandemia. *Gaceta Sanitaria* 2021, 35 (6): 525-533. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2020.07.006>

20. Kibbe B. *Aging and Disasters*. En: Holstein M, Parks J, Waymack M. eds. *Ethics, Aging and Society*. New York: Springer Publishing, 2011. 255-279.

21. Dranseika V. *Moral Responsibility for Natural Disasters*. *Human Affairs* 2016, 26: 73-79. doi: <https://doi.org/10.1515/humaff-2016-0009>

22. Crossweller M, Tschakert P. *Disaster management and the need for a reinstated social contract of shared responsibility*. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 2021, 63: 102440. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102440>

23. Smiley M. *Collective Responsibility*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.). Disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/collective-responsibility/>

24. Jennings B, Arras JD, Barrett DH, Ellis BA. *Emergency ethics. Public health preparedness and response*. New York: Oxford University Press, 2016.

25. *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil*. Jefatura del Estado BOE núm. 164, de 10 de julio de 2015. Referencia: BOE-A-2015-7730.

26. Ryus C, Baruch J. *The Duty of Mind: Ethical Capacity in a Time of Crisis*. *Disaster Med Public Health Prep*. 2018, 12(5): 657-662. doi: <https://doi.org/10.1017/dmp.2017.120>

27. Healy A, Malhotra N. *Myopic Voters and Natural Disaster Policy*. *American Political Science Review* 2009, 103: 387-406. doi: <https://doi.org/10.1017/S0003055409990104>

28. Aronsson-Storrier M, da Costa K. *Regulating disasters? The role of international law in disaster prevention and management*. *Disaster Prevention and Management* 2017, 26 (5): 502-513. <https://doi.org/10.1108/DPM-09-2017-0218>

29. UN Office for Disaster Risk Reduction. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. 2015. Disponible en: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

30. ONU, Consejo Económico y Social. *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Informe del Secretario General*. E/2021/58. United Nations: New York, 2021, p. 23. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/2021/58>

31. Lozano Miralles J, Carazo Liébana M. *Ámbitos de la seguridad nacional: Protección ante emergencias y desastres*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2022.