

**DESASTRES EN PUERTO RICO: PRECEDENTES, MARCO LEGAL Y
ASISTENCIA GUBERNAMENTAL**

ARTÍCULO

JULIÁN M. CARABALLO CLEMENTE*

Introducción	679
I. Desastres significativos en Puerto Rico; Magnitud y Consecuencias	680
A. Desastres naturales	680
i. Huracanes	680
a. Huracán San Felipe II	681
b. Huracán San Ciprian	681
c. Huracán Santa Clara	682
d. Huracán Hugo	683
e. Huracán Georges	683
B. Algunos desastres causados por la intervención humana en Puerto Rico	684
i. Fuego en Caribbean Petroleum Corporation	684
ii. Derrame de Petróleo Barcaza Morris J. Berman	685
iii. Explosión de Humberto Vidal	687
ii. Huracán María	688
A. Daños ocasionados	689
B. Retos ante la recuperación	691
C. Servicio eléctrico	692
D. Servicio de agua potable	695
E. Comunicación	696
F. Distribución de alimentos y combustible	697
G. Refugios	699
H. Salud	701
I. Seguridad	702
J. Operaciones y Administración Municipal	703
K. Órdenes ejecutivas	705
i. Declaración de estado de emergencia	705
ii. Toque de queda	705
iii. Creación de un Cuerpo de paz en asistencia a las fuerzas de Orden Estatales	706
iv. Recuperación de Puerto Rico	707

* Estudiante de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, Candidato a graduación en julio de 2018; BA Justicia Criminal con concentración en Ley y Sociedad de la Universidad de Puerto Rico.

v. Ajuste en las medidas contributivas para la efectividad de la Administración Tributaria.....	708
vi. Inmunidad a los servicios médicos de las distintas Guardias Nacionales	709
vii. Asegurar la entrega inmediata y oportuna de suministros.....	710
viii. Accesibilidad a las agencias federales a propiedades privadas para la reinstalación de servicios.....	710
ix. Creación de la comisión especial para la recuperación de la isla municipio de Vieques.....	711
x. Establecimiento de equipo de trabajo para revisar el número de muertes relacionadas al huracán María	712
xi. Ayuda del Ejército de los Estados Unidos	713
xii. Agencia Federal para el Manejo de Emergencias	714
xiii. Éxodo de los puertorriqueños	717
III. Plan de acción gubernamental, estatutos, normativas y acciones preventivas	718
A. Prevención y Preparación	718
i. Educación.....	718
B. Plan Operacional de Emergencias.....	719
i. Plan Operacional de Emergencias de 2008	719
ii. Plan Operacional de Emergencias 2016 - Departamento de Justicia	721
iii. Plan Operacional de Emergencias 2015 - Departamento de la Familia	721
a. Plan de Mortalidad en Masa	722
b. Refugios y Desalojo	723
E. Manejo y Recuperación	724
i. Ley núm. 211 de 2 de agosto de 1999: Agencia Estatal para el Manejo de Emergencia.....	724
ii. Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017: Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico	725
iii. Declaración de Emergencia gubernamental y el Fondo de Emergencia de Puerto Rico	726
IV. Rol de los Estados Unidos y el ámbito internacional sobre la Isla.....	728
A. Estatus territorial de Puerto Rico y sus implicaciones a nivel internacional	728
i. Tratados Internacionales, Acuerdos Colaborativos y Puerto Rico	730
ii. Acuerdos de Colaboración	730
B. Proceso para la Declaración presidencial de desastre y la asignación de ayudas federales.....	731
i. Disaster Relief and Emergency Assistance Act.....	732
ii. Agencia Federal para el Manejo de Emergencias FEMA.....	734
iii. Funciones de apoyo a La recuperación de FEMA (RSF)	735
iv. Emergency Support Functions (ESF)	735

v. Disaster Mortuary Operational Response Teams	736
vii. Sistema Nacional De Manejo De Incidencias	737
viii. Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964	738
ix. Disaster Mitigation Act of 2000.....	738
Conclusiones.....	738

INTRODUCCIÓN

DURANTE EL ÚLTIMO SIGLO, PUERTO RICO HA SIDO TESTIGO DE EVENTOS desastrosos tanto naturales como causados por el hombre. Estos eventos han puesto a prueba su capacidad de responder a emergencias. Huracanes, inundaciones, incendios, explosiones, derrames de petróleo y otros tipos de emergencias han afectado la ciudadanía, cobrando vidas y registrando cuantiosas pérdidas monetarias. En estos términos, ¿cuánto sabemos sobre los desastres que afectan la Isla?, ¿conocemos cómo actuar ante este tipo de amenazas?, ¿aprendimos de experiencias pasadas?, ¿El estado está listo para enfrentarlas? Estas son algunas de las interrogantes que surgen al momento de explorar este tema tan pertinente para el País.

Con el propósito de tener una perspectiva más clara sobre estos temas, definamos el concepto *desastre* a nivel internacional. El término ha sido definido por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como “un evento calamitoso, repentino o previsible, que trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causa unas pérdidas humanas. . .”.¹ Este tipo de eventos, ya sea de origen natural o donde medie la intervención humana, son caracterizado por su espontaneidad, comportamiento variable, diversidad y predicción compleja. Por esta razón, la planificación, preparación y respuesta es fundamental.

Dentro de la materia de desastres, los Estados Unidos ha sido una de las naciones con más iniciativas activas en asistencia a desastres. En su mayoría, estas iniciativas surgen de una política activa que cuenta con apoyo bipartidista.² Como parte de esta política, han sido aprobadas legislaciones como el *The Foreign Assistance Act of 1961*,³ donde se autoriza la participación de los Estados Unidos “en esfuerzos de ayuda en desastre y confiere al presidente una gran flexibilidad para responder a los desastres con una amplia gama de asistencia humanitaria financiada por el gobierno”,⁴ creando así la fuente de gran parte de la ayuda que reciben los estados, países a nivel internacional y Puerto Rico.

¹ ¿Qué es un desastre?, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/> (última visita 1 de mayo de 2018).

² RHODA MARGESSON, INTERNATIONAL CRISES AND DISASTERS: U.S HUMANITARIAN ASSISTANCE RESPONSE MECHANISMS 2 (2015), disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33769.pdf>.

³ Véase The Foreign Assistance Act of 1961, 22 U.S.C. §2292-2292(b) (2006).

⁴ MARGESSON, *supra* nota 2, en la pág. 2. (traducción suplida).

La naturaleza repentina de las situaciones antes descritas requiere la toma de decisiones coordinadas y precisas, en vías de mitigar los daños a la propiedad y la pérdida de vidas. Por esta razón, es imperativo revisar los planes de acción, estatutos y normas que regulan las actuaciones de entidades gubernamentales, para garantizar una actuación eficaz y un resultado favorable. Los efectos vinculados a un desastre pueden ser devastadores si no existe prevención, manejo y respuesta efectiva. Tomando esta premisa como base de nuestra propuesta, revisaremos de manera expositiva el nexo entre Puerto Rico y Estados Unidos en la respuesta a desastres. Para lograrlo, será necesario evaluar su eficacia dentro de circunstancias en las que la Isla ha manejado emergencias de este tipo.

La última emergencia enfrentada por la Isla, el paso del huracán María, dejó un gran vestigio de cuan debilitados y vulnerables estaban gran parte de nuestros planes de acción, protocolos y estructuras. Es por esto que, revisaremos los desafíos más grandes presentados por la emergencia, describiremos su manejo, el tipo de ayuda recibida y las disposiciones aplicadas por los planes de acción gubernamentales. Por último, mediante una mirada individualizada, ampliaremos cada tema con el fin de identificar sus deficiencias con el propósito de descubrir cuán preparada estaba nuestra gobernanza para enfrentar un desastre con la capacidad destructiva mostrada por el devastador huracán María.

I. DESASTRES SIGNIFICATIVOS EN PUERTO RICO; MAGNITUD Y CONSECUENCIAS

Como sabemos, Puerto Rico no ha estado exento al embate de eventos desastrosos. A continuación, revisaremos algunos fenómenos naturales y otros provocados por la intervención humana, cuáles fueron sus consecuencias y qué tipo de asistencia fue recibida.

A. *Desastres naturales*

i. Huracanes

Según datos presentados por la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (en adelante, "AEMEAD"), un huracán se define como "una tormenta giratoria de origen tropical, acompañada de vientos de 74 [millas por hora] o más que circulan alrededor de un centro o vórtice . . . en sentido contrario a las manecillas del reloj".⁵ Nuestra isla, situada en la zona caribeña y con una mayor exposición a estos fenómenos, ha tenido que enfrentar huracanes con diversos grados de intensidad. Esta es catalogada en base a lo dis-

⁵ AEMEAD, HURACANES Y TORMENTAS QUE HAN AFECTADO PUERTO RICO 1, *disponible en* <http://www2.pr.gov/agencias/aemead/Material%20Educativo/Ciclones%20en%20P.R.pdf> (última visita 1 de mayo de 2018).

puesto por la escala *Saffir-Simpson*, que evalúa la velocidad de los vientos del huracán y lo cataloga por su capacidad de ocasionar daños.⁶ Las categorías creadas por la escala van desde vientos caracterizados por escasos daños sin sobrepasar las noventa y seis millas por hora, hasta fenómenos categoría cinco con vientos sostenidos de 155 millas por hora. Los eventos atmosféricos catalogados bajo esta categoría son capaces de crear daños catastróficos.⁷ Puerto Rico ha enfrentado huracanes dentro de las cinco categorías de la escala, por lo que examinar cual fue la experiencia con algunos de los más destructivos, comprende una parte importante de esta propuesta. Entre los huracanes más significativos de nuestra historia podemos mencionar:

a. Huracán San Felipe II

El huracán recorrió la Isla el 13 de septiembre de 1928 como categoría cinco, con vientos sostenidos de 160 millas por hora, siendo catalogado por muchos como uno de los huracanes más violentos enfrentados por la Isla. Su saldo consta de 312 muertes y daños económicos estimados en \$50,000,000.⁸ Entre los problemas más serios reportados durante la emergencia, podemos destacar la escasez de tecnología predictiva que fuera capaz de anticipar los movimientos del huracán. Sobre este particular, el informe *Huracanes y Tormentas que han afectado Puerto Rico* de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres menciona que “[d]e haber ocurrido 50 años atrás, cuando no existían las facilidades de hoy día para avisar al pueblo sobre la aproximación de un huracán, las muertes hubiesen ocurrido por millares”.⁹ La radio fue un gran elemento de difusión durante la emergencia, disminuyendo la pérdida de vidas. Esta experiencia comenzó a desarrollar nuestra historia dentro del tema de huracanes, historia que pocos años después tuvo un segundo capítulo con el huracán San Ciprian.

b. Huracán San Ciprian

El evento atmosférico pasó por Puerto Rico el 26 de septiembre de 1932. Fue registrado como un huracán categoría tres, con vientos sostenidos de 120 millas por hora. Causó 225 muertes y daños estimados en \$1,500,000. Según dicho informe, en horas de la madrugada fueron registrados la mayor cantidad de daños, en áreas como Río Piedras, también fueron registrados quince muertes y unos 700 heridos.¹⁰ La furia del huracán causó roturas en 42,000 edificios aproximadamente,

⁶ Véase *Escala de Vientos Saffir-Simpson*, HURACANES, <https://huracanes.fiu.edu/aprende-sobre-huracanes/vientos-fuertes/saffir-simpson-hurricane/index.html> (última visita 1 de mayo de 2018).

⁷ AEMEAD, *supra* nota 5, en la pág. 3.

⁸ *Id.* en la pág. 11.

⁹ *Id.* en la pág. 10.

¹⁰ *Id.* en la pág. 12.

dejando sin hogar a más de 76,000 familias puertorriqueñas.¹¹ Asistencia económica fue necesaria, por lo que “el Gobierno Insular aportó \$164,825.00 del fondo de emergencia, creado después del huracán San Felipe de 1928....La Cruz Roja Americana y entidades particulares suministraron socorros a pesar de la difícil situación económica del pueblo de Puerto Rico”.¹² Esta distribución de ayuda era el reflejo de la incapacidad de Puerto Rico para solicitar ayuda económica o humanitaria a nivel internacional, y de su dependencia a las ayudas federales y del sector privado. Este fenómeno empeoró la situación económica que la Isla enfrentaba con la Gran Depresión del 1930, reflejo de la caída económica estadounidense del 1929. En esos términos, “[s]i a ello se añade las consecuencias desastrosas de los huracanes San Felipe en 1928 y San Ciprian en 1932, se tendrá una imagen más completa de la situación del ser humano común a la altura de 1929. A pesar de que la industria de la aguja y la producción de azúcares demostraron una gran capacidad de recuperación en aquel momento, la producción de tabaco, café y frutos menores se vio más afectada por aquel fenómeno económico”.¹³ Este fenómeno representó el segundo huracán de gran envergadura visto en la Isla dentro de un periodo de cinco años, aunque pasarían más de veinte para volver a ver un despliegue de fuerza similar.

c. Huracán Santa Clara

El 12 de agosto de 1956, la Isla enfrentó un nuevo reto. El fenómeno atmosférico nombrado Santa Clara, entró por Maunabo con vientos sostenidos de ochenta y cinco millas por hora. Catalogado como categoría uno, causó la muerte de dieciséis personas y daños estimados en \$40,000,000.¹⁴ Con relación a los daños causados, “el Gobernador Luis Muñoz Marín solicitó ayuda al presidente Eisenhower de los Estados Unidos. Puerto Rico fue declarado ‘zona de desastre’. Se dedicaron al socorro de la Isla varios millones de dólares recaudados entre el gobierno americano y el de Puerto Rico”.¹⁵ Igualmente, fueron asignados \$6,700,000 del Fondo de Emergencia Estatal. Aunque con una categoría menor, su estela de daños causó pérdidas económicas significativamente mayores a las causadas por el huracán San Ciprian, atribuibles al cambio en el costo más alto de vida en la Isla, que recién había salido de la crisis económica de los años treinta.

¹¹ *Id.* en la pág. 13.

¹² *Id.*

¹³ Mario R. Cancel Sepúlveda, *La Gran Depresión del 1929 y Puerto Rico*, PUERTO RICO Y SU TRANSFORMACIÓN EN EL TIEMPO (5 de abril de 2009), <https://historiapr.wordpress.com/2009/04/05/gran-depresion-1929-puerto-rico/>.

¹⁴ AEMEAD, *supra* nota 5, en la pág. 14.

¹⁵ *Id.*

d. Huracán Hugo

Catalogado como un huracán categoría cuatro, Hugo pasó por nuestra Isla el 18 de septiembre de 1989. Causó la muerte de dos personas y dejó daños billonarios, en su mayoría agrícolas, a lo largo de toda la zona este del País. Fueron declarados “cincuenta y seis municipios elegibles para recibir asistencia bajo el Programa Federal de Desastre”,¹⁶ además se registraron de noventa a 100 mil refugiados y más de trece mil personas perdieron sus hogares. En términos de asistencia posterior al evento, el 21 de septiembre de 1989, Puerto Rico fue declarado zona de desastre mayor, activando ayudas federales provenientes de la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA, por sus siglas en inglés). La agencia destinó \$508,926,161 para ayuda a los perjudicados.¹⁷

e. Huracán Georges

El 21 de septiembre de 1998 nuestra Isla experimentó el paso del huracán Georges. Este fue clasificado como categoría tres con vientos sostenidos de 115 millas por hora. No se registraron muertes. Un noventa y cinco por ciento de los usuarios de energía eléctrica quedaron sin servicio y un setenta y cinco sin agua potable. Los daños estimados fueron seis billones de dólares, “[u]n total de 28,005 casas fueron destruidas y 72,605 casas de todo tipo fueron parcialmente destruidas. Durante el paso del huracán se abrieron 401 refugios y se albergaron 29,107 personas”.¹⁸ El fenómeno se caracterizó por causar un daño considerable en el sector agrícola, donde “[l]a isla perdió un [setenta y cinco por ciento] de la cosecha del café, un [noventa y cinco por ciento] de las cosechas de guineos y plátanos y un [sesenta y cinco por ciento] de la industria avícola”.¹⁹ En términos de ayuda recibida posterior a la emergencia, Puerto Rico fue declarado *zona de desastre* el 24 de septiembre de 1998, acción que permitió la asignación de ayudas federales supervisadas por FEMA, divididas en asistencia individual, asistencia pública y mitigación de daños, donde “los setenta y ocho . . . municipios cualificaron para ser recipientes de los tres tipos de ayuda. De acuerdo a información suministrada por FEMA, al 31 de diciembre de 1998, se habían recibido 405,100 solicitudes para procesar diversos tipos de ayuda”.²⁰ Estados Unidos formó parte directa de esta recuperación luego de que el Presidente declarara a Puerto Rico zona de desastre, ac-

¹⁶ *Id.* en la pág. 18.

¹⁷ *Huracán Hugo: a 24 años de su paso*, EL NUEVO DÍA (18 de septiembre de 2013), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/huracanhugo24anosdesupaso-1598075/>.

¹⁸ AEMEAD, *supra* nota 5, en la pág. 22.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Véase JP, OFICINA DEL GOBERNADOR, IMPACTO ECONÓMICO DEL HURACÁN GEORGES EN PUERTO RICO 6 (1999), disponible en [http://jp.pr.gov/Portals/o/Economia/Impacto%20Fenómenos%20Nat/Documentos/Impacto_Economico_del_Huracan_Georges_de_PR_\(Abril-1999\).pdf?ver=2017-05-15-084520-140](http://jp.pr.gov/Portals/o/Economia/Impacto%20Fenómenos%20Nat/Documentos/Impacto_Economico_del_Huracan_Georges_de_PR_(Abril-1999).pdf?ver=2017-05-15-084520-140).

tivando las ayudas federales y transportando hielo, agua, generadores, construcción de puentes temporeros, distribución de plantas de emergencia y movilización del Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos.²¹

B. Algunos desastres causados por la intervención humana en Puerto Rico

Como parte de este nuevo enfoque, es necesario definir un desastre causado por intervención humana. Esta categoría de desastre hace una distinción entre aquellos originados por la fuerza de la naturaleza y los que dependen de acciones u omisiones humanas para desarrollarse. A continuación revisaremos algunos de ellos.

i. Fuego en Caribbean Petroleum Corporation

Durante la madrugada del 23 de octubre de 2009, uno de los tanques de la refinería de Caribbean Petroleum Corporation (en adelante “CAPECO”), ubicada en Bayamón, explotó, causando un incendio de grandes proporciones que destruyó diecisiete de los cuarenta y ocho tanques que componían la misma, donde se almacenaba combustible. En términos de asistencia a la emergencia, “[l]ocal fire departments with assistance from an industrial firefighting company took 66 hours to extinguish the fire after the explosion”.²² Según el informe final de *U.S. Chemical Safety and Hazard Investigation Board* (en adelante, “U.S. Chemical Safety Board”), unas cuarenta y tres agencias respondieron a la emergencia y las mismas confrontaron problemas ya que “[t]he large number of responding agencies made communication difficult because the incident commander and the Unified Command Post changed frequently when different agencies claimed priority jurisdiction”.²³ Para complicar aún más la situación, al momento en que los bomberos de Bayamón y Cataño llegaron a la escena, su entrada fue prohibida hasta que el personal de CAPECO estuviera presente en la escena, lo que ocurrió unos cuarenta y cinco minutos después. Fue declarado *estado de emergencia* el 24 de octubre de 2009, lo que permitió la intervención de FEMA, asignando asistencia económica en el renglón de asistencia pública por \$2,961,508.²⁴ y en el de trabajos de emergencia por \$2,865,215.²⁴ Con relación a los equipos necesarios para contener la emergencia, los bomberos descubrieron que “CAPECO lacked the necessary firefighting equipment to fight multiple tank fires at once”.²⁵ En términos generales, la investigación final del incidente, dada a conocer el 21 de octubre de

²¹ *Id.*

²² U.S. CHEMICAL SAFETY AND HAZARD INVESTIGATION BOARD, FINAL INVESTIGATION REPORT: CARIBBEAN PETROLEUM TANK TERMINAL EXPLOSION AND MULTIPLE TANK FIRES 23 (2015), disponible en <https://www.csb.gov/file.aspx?DocumentId=5965>.

²³ *Id.* en la pág. 29.

²⁴ *Puerto Rico Explosions and Fire (EM-3306)*, FEMA (20 de septiembre de 2010), <https://www.fema.gov/es/disaster/3306>.

²⁵ U.S. CHEMICAL SAFETY AND HAZARD INVESTIGATION BOARD, *supra* nota 171, en la pág. 29.

2015, revela que “CAPECO did not preplan with local emergency responders, set up mutual aid with other hazardous materials sites, or adequately train facility personnel to address a tank farm fire involving multiple tanks”,²⁶ demostrando que no existía un plan efectivo en caso de emergencias de esta naturaleza en la Isla²⁷. Además, se señaló que “pese a la experiencia de CAPECO y otras de explosiones similares alrededor del mundo, en los Estados Unidos no existen regulaciones que obliguen a facilidades peligrosas de almacenaje de combustible a implantar medidas de precaución, ni de evaluación y manejo de riesgo”.²⁸ A pesar de este incidente, Puerto Rico aún no cuenta con un plan estructurado para atender estas emergencias.

Este tipo de desastre figura entre los desastres de corte ambiental más significativos que ha enfrentado la Isla. Dentro de esta categoría, podemos encontrar otro desastre de alto interés ambiental, que impactó la bahía de San Juan en 1994. Este es recordado como el derrame de petróleo de la barcaza Morris J. Berman.

ii. Derrame de Petróleo Barcaza Morris J. Berman

La barcaza Morris J. Berman pasaba cerca de la bahía de San Juan el día 7 de enero de 1994 cuando, mientras era remolcada por otra embarcación, encalló en un arrecife cercano a la zona del Escambrón. La nave sufrió daños en los tanques de combustible, provocando que se derramaran sobre 750,000 galones del mismo.²⁹ En términos del manejo de la emergencia, la Guardia Costanera de los Estados Unidos tomó control de la situación, amparada en el *Oil Pollution Act* de 1990, que establece que “al suceder este tipo de incidente en aguas navegables de los Estados Unidos, la Guardia Costanera es la agencia federal que asume liderazgo [y] la facultad para activar los fondos conocidos como el *Oil Spill Liability Trust Fund*. . .”.³⁰ Varias millas de la costa sufrieron daños a consecuencia del derrame. La Defensa Civil y otras agencias gubernamentales respondieron a la emergencia, pero no empujaron su rápida acción, “se detecta aceite en la Laguna del Condado, Canal San Antonio y la porción Norte de la Bahía de San Juan”.³¹ Los daños al ecosistema fueron calculados en “noventa y seis . . . animales vivos afectados y cerca

²⁶ *Id.* en la pág. 30.

²⁷ Omayra Sosa Pascual, *Revelan lo que paso en CAPECO, 6 años después*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (15 de junio de 2015), <http://periodismoinvestigativo.com/2015/06/revelan-lo-que-paso-en-caso-capeco-seis-anos-despues/>.

²⁸ *Id.*

²⁹ JUAN JOSÉ BABÁ PEEBLES, PROGRAMA DE EMERGENCIAS AMBIENTALES Y SUPERFONDO, COSTOS AMBIENTALES SOBRE EL DERRAME DE PETRÓLEO PROVENIENTE DE LA BARCAZA MORRIS J. BERMAN 3, *disponible en* <http://www.bvsde.paho.org/bvsAIDIS/REPDOM/baba.pdf> (última visita 1 de mayo de 2018).

³⁰ *Id.* en la pág. 3. Véase *The Oil Pollution Act of 1990*, 33 U.S.C. §§ 2701-2762 (2012).

³¹ BABÁ PEEBLES, *supra* nota 178, en las págs. 6-7.

de . . . 4,900 animales y plantas muertas . . .”.³² En términos económicos, la emergencia representó cerca de \$100,000,000 de los cuales \$10,000,000 fueron aportados por la compañía aseguradora del barco y el resto mediante fondos federales.³³

Dentro de esta emergencia fue aplicada la Ley Núm. 81 del 2 de julio de 1987, que creó el Fondo de Emergencias Ambientales de Puerto Rico. La ley establecía un fondo de \$1,000,000 para ser utilizados en la contención de una emergencia ambiental, equiparando la ayuda prestada por las entidades federales.

Esta emergencia representó un nuevo reto para los funcionarios de respuesta a desastres. El escenario era compuesto por un derrame de petróleo categoría V, que se hundió en el mar dadas sus características particulares³⁴. Esto hacía casi imposible la contención y su recuperación. También, los métodos de observación y rastreo utilizados no rindieron los frutos esperados, ya que el comportamiento de la sustancia al entrar al agua, combinado con las corrientes de la zona, imposibilitaban la predicción de los movimientos de la mancha.³⁵ En términos de la preparación y planes de acción, El *Coastal Area Plan for Puerto Rico and the U.S Virgin Islands* no contemplaba la limpieza de recursos naturales contaminados por emergencias de esta índole, aunque los equipos dirigidos por la Guardia Costanera de los Estados Unidos lograron organizarse y controlar el derrame, evitando su propagación.³⁶

En el 2008 se presentó el Plan Operacional de Emergencia del ELA, donde se resaltaron los recursos federales disponibles para atender este tipo de emergencias. La Función de Apoyo para Incidentes Federal o ESF #10, provee un mecanismo de apoyo a los esfuerzos locales para atender situaciones donde materiales tóxicos sean derramados como consecuencia de un desastre o emergencia.³⁷ Esta función podrá ser activada si el estado afectado requiere asistencia federal adicional bajo las determinaciones de la *Ley Stafford*. A su vez, la función trabaja de la mano con el Plan de contingencia de contaminación por aceite y sustancias peligrosas. El plan incluye la “[e]stabilización de bermas, diques, o embalses; remoción de suelos y cienos; uso de químicos u otros materiales para contener o retardar la extensión del escape o para mitigar sus efectos; control de drenajes; verjas, señales de advertencia, u otra precaución de seguridad o control; remoción de suelos altamente contaminados de áreas de drenaje; remoción de bidones [“drums”], barriles, tanques, u otros envases al granel que contienen sustancias

³² *Id.* en la pág. 7.

³³ *Id.* en la pág. 9.

³⁴ *Barge Morris J. Berman Spill*, NOAA’s Scientific Response, NOAA.GOV, disponible en https://response.restoration.noaa.gov/sites/default/files/berman_report.pdf (última visita 13 de junio de 2018).

³⁵ *Id.* en la pág. 59 (traducción suplida).

³⁶ *Id.* en la pág. 60 (traducción suplida).

³⁷ GOBIERNO DE PUERTO RICO, PLAN ESTATAL OPERACIONAL 2008, disponible en <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/9B7EDA9E-1D6F-4375-9E85-2507EDDE7BDF/o/PlanEstatalOperacional03302008.pdf>.

peligrosas; y otras medidas que se estime necesarias.”³⁸ Por último, el Plan Operacional establece el rol de varias agencias gubernamentales dentro de la emergencia, como lo es el Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico, la Policía de Puerto Rico, el Departamento de Salud, la Junta de Calidad Ambiental y otros.

Como vimos, este tipo de emergencias son impredecibles. Esa naturaleza sorpresiva requiere que la creación, manejo y ejecución de los planes de acción ante desastres se realice a la perfección. Precisamente, una ejecución perfecta es necesaria cuando ocurren situaciones donde la vida de cientos de personas corre peligro inminente, de un segundo a otro. En 1996, Puerto Rico enfrentó una de las emergencias más impactantes jamás registrada en la Isla con la explosión de la tienda Humberto Vidal, en Río Piedras.

iii. Explosión de Humberto Vidal

Durante la mañana del 21 de noviembre de 1996 y en medio de la época más concurrida del centro urbano comercial, Río Piedras fue testigo del peor desastre urbano registrado en ese municipio. Adjudicado a un escape de gas en el sótano de la tienda Humberto Vidal del Paseo de Diego, ocurrió una “explosión . . . de tal magnitud que en segundos derrumbó el edificio de seis pisos que albergaba las oficinas de Humberto Vidal, y de otros negocios aledaños como la joyería Súper Precio, las tiendas Disco Feria y Pepe Ganga, el Comercial Ubiñas y La California, dejando una ristra de muerte . . .”.³⁹ Según reportes del incidente:

[U]n grupo de técnicos de la empresa San Juan Gas investigaba desde el miércoles el aviso de los empleados del establecimiento, quienes habían denunciado un sospechoso olor a gas en el local, pese a que allí no se utiliza este combustible y ni siquiera existe instalación. Repentinamente, una gigantesca explosión sacudió el edificio de seis plantas⁴⁰

El saldo de víctimas en este evento fue de treinta y tres personas muertas y sesenta y nueve heridas.⁴¹ El informe oficial de la *National Transportation Safety Board* sobre el accidente, señala que la causa probable del accidente fue el escape de gas propano, combinado con la falla de la compañía San Juan Gas en supervisar las acciones de sus empleados para identificar fallas operacionales y corregirlas, proporcionar capacitación su adecuada y supervisar sus investigaciones de

³⁸ *Id.*

³⁹ *Explosión de Río Piedras una tragedia que no se olvida*, EL NUEVO DÍA (6 de octubre de 2014), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/explosionderiopiedrasunatragediaquenoseolvida-1867742/.

⁴⁰ *Explosión conmociona a Puerto Rico*, EL TIEMPO (22 de noviembre de 1996), www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-597101.

⁴¹ *Id.*

campo.⁴² Además, resalta que la Comisión de Servicio Público falló en requerirle a San Juan Gas la corrección de las deficiencias, mientras la propia compañía de gas era negligente al “no informar apropiadamente a los ciudadanos y empresas de los peligros del gas propano y de las medidas de seguridad ante una sospecha o detección de fuga de gas”.⁴³

Como parte de la recuperación ante esta tragedia, “el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, declaró el estado de emergencia en Puerto Rico y ordenó ayuda federal para contribuir en los esfuerzos de recuperación tras el derrumbe del edificio”.⁴⁴ Fueron enviados equipos de búsqueda y rescate del estado de Florida como parte de los esfuerzos de salvamento. El traslado de estos recursos demoró un tiempo, aunque no fue determinante ya que la lluvia y la inestabilidad del edificio fueron obstáculos mayores en la tarea.⁴⁵ Entre las recomendaciones hechas por la agencia para lidiar con estas emergencias estaba el re adiestrar a los funcionarios que reciben avisos de escapes de gas, para que puedan dar instrucciones precisas dirigidas a proteger a las personas.⁴⁶ Asimismo, al ser detectada la falla, es indispensable desalojar las estructuras por peligros de inhalación de gases o explosiones. En términos gubernamentales, del informe se desprende que el Gobierno tomó medidas para “educar al público acerca de reconocer y manejar una fuga de gas”.⁴⁷ Entre esas recomendaciones se encontraban: (1) la distribución de panfletos educativos; (2) la capacitación de funcionarios gubernamentales, como policías y sus escuadrones anti bombas, bomberos, defensa civil y calidad ambiental; (3) ofrecer capacitación a nivel escolar, y (4) difusión de artículos educativos a través de los medios de comunicación sobre la detección y el control de fugas de gas.⁴⁸

II. HURACÁN MARÍA

El 19 de septiembre de 2017, mediante conferencia de prensa, el Gobernador de Puerto Rico anunció el paso inminente del huracán María sobre la Isla, instando a todas las personas en zonas inundables y las residentes en estructuras vulnerables a salir de las mismas con la mayor brevedad posible y buscar refugio seguro. Indicó que “habilitó 500 refugios para aquellas personas que no tienen un lugar seguro en casa de familiares y amigos ante el paso del huracán María que alcanzó

⁴² NATL TRANSP. SAFETY BD., SAN JUAN GAS COMPANY, INC./ENRON CORP. PROPANE GAS EXPLOSION IN SAN JUAN, PUERTO RICO 59 (1997), disponible en <https://www.nts.gov/investigations/AccidentReports/Reports/PAR9701.pdf>.

⁴³ *Id.* (traducción suplida).

⁴⁴ *Explosión conmociona a Puerto Rico*, *supra* nota 40.

⁴⁵ NATL TRANSP. SAFETY BD., *supra* en la nota 42.

⁴⁶ *Id.* en la pág. 45 (traducción suplida)

⁴⁷ *Id.* en la pag. 47 (traducción suplida)

⁴⁸ *Id.*

vientos de categoría [cinco]”.⁴⁹ Asimismo, sentenciaba que “[n]inguna generación ha visto un huracán como este desde San Felipe II en 1928. Esto es un sistema atmosférico sin precedente. Les recuerdo que el equipo de Manejo de Emergencias no estará disponible para ayudarles una vez comiencen los vientos de [cincuenta] millas por hora”.⁵⁰ Era el momento de establecer la preservación de vidas sobre cualquier otra consideración.

El Servicio Nacional de Meteorología vigiló el sistema atmosférico desde el 10 de septiembre, cuando apenas dejaba la zona de África. Posteriormente, el 16 de septiembre el sistema “mejoró su organización conectiva [siendo clasificado] como una depresión tropical a unas 700 millas al este-sureste de las Antillas Menores”.⁵¹ El 17 de septiembre el sistema había alcanzado un desarrollo sostenible, alcanzando vientos de setenta y cinco millas por hora, convirtiéndose en el octavo huracán de la temporada. El avance y la intensificación fue sin precedentes; dentro de los próximos dos días “María experimentó una intensificación rápida, que pasó a ser de un huracán categoría uno a ser un huracán categoría cinco extremadamente peligroso”,⁵² atribuible a las favorables condiciones ambientales registradas para la fecha. El 20 de septiembre, aproximadamente a las cinco de la madrugada, la isla municipio de Vieques comenzó a sentir vientos de fuerza huracanada, a unas 155 millas por hora, “tocando tierra en Yabucoa, Puerto Rico como un fuerte huracán categoría cuatro con vientos máximos sostenidos de ciento cincuenta y cinco millas por hora”.⁵³ La extensión del fenómeno era tal que “los vientos huracanados se extendieron por todo el territorio continental, junto con lluvias extremadamente intensas que produjeron inundaciones catastróficas y repentinas, especialmente en la mitad norte de Puerto Rico”.⁵⁴ María dejó la Isla por el lado oeste-noroeste, aunque “los vientos de tormenta tropical continuaron hasta entrada la noche”,⁵⁵ alrededor de todo el País.

A. Daños ocasionados

Los daños registrados por el paso del Huracán fueron incalculables. La zona sureste de la Isla, por donde el huracán entró, experimentó “daños estructurales y vegetativos extremos con varios edificios parcialmente destruidos por completo,

⁴⁹ *Gobernador Rosselló Nevares: Es tiempo de actuar y desalojar áreas y residencias vulnerables*, LA FORTALEZA (8 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-es-tiempo-de-actuar-y-desalojar-reas-y-residencias-vulnerables>.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Major Hurricane Maria*, Nat'l Weather Serv. (20 de septiembre de 2017), <http://www.weather.gov/sju/maria2017> (traducción suplida).

⁵² *Id.* (traducción suplida).

⁵³ *Id.* (traducción suplida).

⁵⁴ *Id.* (traducción suplida).

⁵⁵ *Id.* (traducción suplida).

así como miles de árboles y palmeras destrozadas por la mitad”,⁵⁶ también se produjeron “inundaciones costeras debido a marejadas a lo largo de la costa sureste de Puerto Rico, que afectaron carreteras, casas, puertos y otros edificios ubicados a lo largo de la costa”.⁵⁷ La zona central del País sufrió grandes daños, atribuibles en su mayoría, a la velocidad de los vientos. Fueron reportados daños estructurales en casas de concreto, casas de madera destruidas en su totalidad y “se reportaron deslizamientos de tierra de tamaño pequeño a mediano a lo largo de caminos secundarios” dejando sectores completamente incomunicados.⁵⁸ Asimismo, “las granjas avícolas en la ciudad de Aibonito sufrieron daños significativos”⁵⁹ y fueron registrados “daños históricos en el municipio de Utuado, ya que el Río Grande de Arecibo inundó el centro del pueblo. También varios puentes fueron destruidos por ríos, dejando varios sectores y barrios en Utuado aislados”.⁶⁰ Hacia el norte del país, las inundaciones fueron las causantes de la mayoría de los daños.

Además de los cientos de árboles, muros y letreros destruidos, “todos los ríos principales a lo largo de la mitad norte de la isla se inundaron cerca o por encima del récord. El Río de la Plata inundó todo el valle aluvial, incluido el municipio de Toa Baja, donde cientos de familias debieron ser rescatadas de sus techos en el barrio Ingenio y Levittown”.⁶¹ Uno de los problemas más serios en esta zona fue registrado en la represa Guajataca, al que le daremos atención particular más adelante. El este de la Isla reportó grandes problemas marítimos, donde “más de 300 barcos fueron hundidos debido a la fuerza de los vientos, la acción de las olas y la marea de tormenta”.⁶² Además, en el municipio de Río Grande, donde se encuentra el Bosque Nacional de El Yunque, la mayoría de las torres de telecomunicaciones colapsaron, factor que incidió en los problemas de comunicación que más adelante reseñaremos. Por último, para el oeste del País, “los daños más importantes se asociaron con la erosión de las playas y las inundaciones costeras debido a que el huracán María se trasladó a las aguas costeras del Atlántico y los vientos soplaron en tierra”.⁶³ En áreas como Joyuda, en el municipio de Cabo Rojo, Rincón y Aguadilla reportaron “grandes complejos de apartamentos destruidos debido a la erosión de la playa. Las estructuras de concreto también fueron dañadas”.⁶⁴

En términos monetarios, los daños calculados fueron multimillonarios. La prensa del país reportaba pérdidas estimadas entre “[\$34,000,000] a [\$72,000,000]

56 *Id.* (traducción suplida).

57 *Id.* (traducción suplida).

58 *Id.* (traducción suplida).

59 *Id.* (traducción suplida).

60 *Id.* (traducción suplida).

61 *Id.* (traducción suplida).

62 *Id.* (traducción suplida).

63 *Id.* (traducción suplida).

64 *Id.* (traducción suplida).

aseguradas”,⁶⁵ mientras Bloomberg situaba el número en los \$100 billones.⁶⁶ El Gobierno de Puerto Rico estimó preliminarmente las pérdidas entre \$20,000,000,000 a \$95,000,000,000.⁶⁷ Además, FEMA y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos calcularon que el Huracán había dañado parcial o totalmente más de 60,000 techos en Puerto Rico⁶⁸, ubicándolo como el evento atmosférico que más viviendas ha destruido dentro de los últimos cien años. Para la primera semana de octubre, la cantidad de refugiados disminuyó a 6,452 distribuidos alrededor de toda la Isla.⁶⁹

B. Retos ante la recuperación

Luego de enfrentar el evento, controlar la emergencia y calcular sus daños, el reto mayor es la recuperación. El proceso ha estado lleno de contradicciones, sin metas trazadas a corto o largo plazo y sin una estructura definida. Cada agencia de gobierno enfrentó grandes retos que aún persisten y que, detrás de un plan de acción coordinado ante situaciones de esta naturaleza, pudieron ser sustancialmente menores. En esos términos, la prensa del país en unión a directores anteriores de la Oficina de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico, reseñaban que el Gobierno de Puerto Rico no había seguido las guías preestablecidas para el manejo de situaciones de emergencia mayores. Según indicado por Epifanio Jiménez, ex director de la AEMEAD, se reportaba que “[e]l plan no se siguió. No se dedicaron a orientarse y capacitarse en cuanto al plan Definitivamente, la evaluación fue una totalmente deficiente antes, durante y después del huracán”.⁷⁰ Además, destaca que “el ESF y el NIMS no funcionaron porque [la Oficina de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de

⁶⁵ *Las pérdidas causadas por el huracán María en la isla son millonarias*, EL NUEVO DÍA (26 de septiembre de 2017), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/laspérdidascausadasporelhuracanmariaenlaislasonmillonarias-2360476/.

⁶⁶ Rebecca Spalding & Jonathan Levin, *Puerto Rico hands FEMA power to approve any use of hurricane aid*, BLOOMBERG POLITICS (27 de noviembre de 2017), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-27/puerto-rico-hands-fema-power-to-approve-any-use-of-hurricane-aid> (traducción suplida).

⁶⁷ R. C. de la C. 234 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam Leg., disponible en <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7B4CB45549-9E37-46A0-A3A7-97C06F677890%7D.doc>.

⁶⁸ U.S. Dept. of Homeland Security, *Hoja Informativa: Un techo temporero puede ayudarle a volver a su hogar*, FEMA, <https://www.fema.gov/es/news-release/2017/10/25/4339/hoja-informativa-un-techo-temporero-puede-ayudarle-volver-su-hogar> (última visita 1 de mayo de 2018).

⁶⁹ Agencia EFE, *Ya el 60% tiene agua potable*, PRIMERA HORA (9 de octubre de 2018), <http://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/yael60tieneaguapotable-1250004/>.

⁷⁰ Gloria Ruiz Kuilan, *El gobierno no usó su plan catastrófico*, EL NUEVO DÍA (15 de noviembre de 2017) <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/elgobiernonousosuplancatastrofico-2374492/>.

Puerto Rico] lo desconocían. También, Manejo de Emergencias abandonó los voluntarios, que es la espina dorsal de la agencia”.⁷¹ Este enfoque, los planes de acción a los que se hace referencia y el manejo de la emergencia serán atendidos más adelante.

Además, no hubo comunicación entre los ejecutivos municipales y el gobierno central por los primeros días, lo que agravó los esfuerzos de identificación de prioridades y distribución de asistencia. Esta combinación de irregularidades generó una serie de problemas significativos en los servicios básicos, las utilidades, la comunicación, salud, la distribución de alimentos, combustible, la seguridad civil y otros que serán atendidos detalladamente en las siguientes secciones.

C. Servicio eléctrico

Los primeros reportes de daños señalaban el colapso total del sistema eléctrico; el País estaba en tinieblas. FEMA declaró un colapso general, con cero por ciento de abonados con el servicio posterior al evento,⁷² siendo esa estadística concurrente con la ofrecida por el Gobierno de Puerto Rico. Era evidente la necesidad de todos los recursos a nuestro alcance, lo que provocó la creación de una alianza de trabajo entre la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, “AEE”), el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos, el Departamento de Energía federal y el sector privado. El proceso debía ser atendido con prontitud, ya que la operación gubernamental, las utilidades principales, los servicios, la red de distribución de alimentos, las telecomunicaciones, la economía, la banca, el turismo, el orden social y muchos otros aspectos dependían totalmente de su restablecimiento. Con las manos llenas, estas entidades pusieron en marcha un plan para restablecer el servicio, compuesto por tres principales áreas divididas en seis etapas. Las áreas por atender eran el establecimiento de accesos a la infraestructura de la AEE, la evaluación e identificación de las averías y por último el restablecimiento del servicio. Esta última etapa estaba compuesta por el restablecimiento de las plantas generadoras de energía, la reparación de las líneas de transmisión que suplen grandes cantidades de clientes, rehabilitar las subestaciones afectadas para mejorar la distribución regional del servicio y así poder suplir las necesidades energéticas de hospitales y otras estaciones encargadas de manejar la emergencia y, por último, corregir las fallas individuales para poder suplir energía a las residencias.⁷³

El exdirector ejecutivo de la AEE, Ricardo Ramos señaló a días del evento, que “el 80% del sistema de transmisión y distribución . . . colapso tras el azote del huracán María . . . [e]sto ha provocado que el sistema energético de la corporación

⁷¹ *Id.*

⁷² Dept. of Homeland Security, *Progreso en Puerto Rico Actualización Huracán María*, FEMA, <https://www.fema.gov/media-library/assets/images/151443> (última visita 1 de mayo de 2018).

⁷³ Frances Rosario, *El gobierno federal establece plan para energizar a la isla*, EL NUEVO DÍA (23 de septiembre de 2017) <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/elgobiernofederal establece-planparaenergizaralaisla-2359878/>.

pública trabaje por secciones o de manera aislada y no como un todo”.⁷⁴ Ante tal panorama, el recurso humano compuesto de 280 brigadas de la agencia era insuficiente, por lo que se solicitó la ayuda de brigadas de Estados Unidos y la contratación de entes privados para estos fines, contrario a la asistencia capaz de brindar la Asociación Americana de Utilidades Eléctricas (APPA), de la que Puerto Rico es miembro y que posee experiencia sobre temas de recuperación posterior a desastres. El gobierno prefirió “pedir ayuda ‘directamente a los gobernadores de los estados”,⁷⁵ alegando que era “más efectivo que acudir a APPA porque ‘eliminamos al intermediario’ yendo directo a los gobernadores”,⁷⁶ alterando claramente los protocolos preestablecidos. A mediados del mes de octubre, se informaba que “la AEE cuenta con 404 brigadas que trabajan en la calle, cuando contamos las 173 brigadas de compañías locales y las de afuera . . . en 3 semanas la meta es tener 1,351 brigadas con 1,074 de la AEE y 277 del Cuerpo de Ingenieros”.⁷⁷

Es ese momento, y debido a la toma de decisiones precipitadas por vías excepcionales, donde encontramos serias discrepancias en las contrataciones privadas, como fue el caso de la compañía Whitefish Energy. Esta compañía fue eje de una controversia causada por su contratación expresa y sin el proceso de subasta requerido por ley para otorgar contratos públicos, hecha por su exdirector Ricardo Ramos, por \$300,000,000 a ser cubiertos por FEMA. La compañía estaría enfocada en el ensamblaje del sistema. Sobre este tema, el gobernador refirió el asunto al “Inspector General de los Estados Unidos y el Contralor de Puerto Rico . . . [c]uando surgieron cuestionamientos sobre el proceso que se llevó a cabo para su contratación”.⁷⁸ El 29 de octubre de 2017, el gobierno de Puerto Rico ordenó a la Junta de Gobierno de la AEE, cancelar el contrato de Whitefish Energy e iniciar una investigación “sobre el proceso de contratación llevado a cabo en la AEE durante la emergencia que facultó la contratación rápida de los servicios para levantar el sistema eléctrico en la isla”.⁷⁹ Asimismo, luego que el Comité de Energía del Congreso de Estados Unidos convocara al Director como parte de una investigación en curso sobre el particular, el gobernador indicó que “la situación en torno

⁷⁴ Gloria Ruiz Kuilan, *Afectado el sistema de transmisión y distribución de la AEE*, EL NUEVO DÍA, (27 de septiembre de 2017) www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/afectadoelsistemadetransmisionydistribuciondelaaee-2360964/.

⁷⁵ Gloria Ruiz Kuilan, *La AEE sigue sin contactar a la APPA*, EL NUEVO DÍA, (31 de octubre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/laeesiguesincontactaralaappa-2370358/>.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Gobierno informa que las metas de restablecimiento del servicio eléctrico se tienen que cumplir por la AEE y el Cuerpo de Ingenieros*, LA FORTALEZA, (23 de octubre de 2017), www.fortaleza.pr.gov/content/gobierno-informa-que-las-metas-de-restablecimiento-del-servicio-el-ctrico-se-tienen-que.

⁷⁸ *Gobernador de Puerto Rico solicita ayuda al Congreso para reconstruir un Puerto Rico más resiliente*, LA FORTALEZA, (15 de noviembre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-de-puerto-rico-solicita-ayuda-al-congreso-para-reconstruir-un-puerto-rico-m-s>.

⁷⁹ *Gobernador Rosselló Nevares solicita a la Junta de Gobierno de la AEE cancelar el contrato con la empresa Whitefish Energy*, LA FORTALEZA, (29 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-solicita-la-junta-de-gobierno-de-la-ae-cancelar-el-contrato-con>.

a su figura se había tornado insostenible”,⁸⁰ lo que sirvió de preludio a su renuncia como director de la agencia.

La meta principal ante el panorama nefasto era el restablecimiento de las líneas principales de transmisión que corren desde las generadoras a puntos de distribución y así aumentar la cantidad de generación y transmisión de energía. Para esta tarea y debido a la dificultad para acceder a las zonas donde se encontraba el cableado, era necesario la utilización de equipo especial y helicópteros de gran capacidad que pudieran trasladar las nuevas torres a su destino final.

En términos de equipo recibido y materiales, la AEE no contaba con la cantidad requerida para atender una situación de esa magnitud. Informes preliminares apuntaban a que, tanto postes como cableado y otras piezas del sistema eran de escasas. A pesar de que existía una orden de compra de materiales por la cantidad de \$115,000,00 que representaban unos 50,000 postes y 6,500 millas de cables⁸¹, esto no era suficiente puesto que, según el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de EU, “[n]o hay suficientes materiales para poder restablecer la red completa en Puerto Rico.”⁸²

Durante el tiempo de espera la Isla recibió varios cargamentos de equipo desde Estados Unidos, entre estos, camiones especializados para trabajos a gran altura, helicópteros, una barcaza con camiones de la utilidad eléctrica de Jacksonville, Florida y materiales de electricidad desde Dallas, Texas.⁸³ Para principios del mes de diciembre, el Cuerpo de Ingenieros reportaba que habían “destinado \$170 millones para materiales, que incluyen casi 40,000 postes de madera, acero galvanizado y concreto. Igualmente, habían designado un presupuesto para la compra de cable, conectores, aisladores fusibles, entre otros componentes necesarios para reparar la red eléctrica”.⁸⁴ Además, un cargamento de “unos 2,500 postes de madera [que arribó a la isla para tratar de]. . . ‘superar el enorme desafío de adquirir y entregar materiales después de que cuatro huracanes agotaran los que estaban disponibles’”.⁸⁵ Durante los meses de enero y febrero de 2018, la escasez continuó marcada, haciendo que fuera necesario el uso de materiales reciclados para poder continuar las reparaciones. Un recorrido realizado por la Comisión de Desarrollo

⁸⁰ *La Junta de Gobierno de la AEE aceptó la renuncia de Ricardo Ramos*, EL NUEVO DÍA (17 de noviembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/lajuntadegobiernodelaeeaceptolarenunciadericardoramos-2375295/>.

⁸¹ Gloria Ruiz Kuilan, *Sin materiales la AEE para restaurar el sistema eléctrico del país*, EL NUEVO DÍA (10 de octubre de 2017), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/sinmaterialeslaeeepararestaurarelssystemaelectricodelpais-2364733/.

⁸² *Id.*

⁸³ *Gobernador Rosselló Nevares recibe equipo y materiales como parte de los esfuerzos de reconstrucción de la red energética*, LA FORTALEZA (23 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-recibe-equipo-y-materiales-como-parte-de-los-esfuerzos-de>.

⁸⁴ José O. Delgado Rivera, *Llegan a la isla unos 2,500 postes para AEE*, EL NUEVO DÍA (7 de diciembre de 2017), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/lleganasanjuanunos2500postesparalaee-2380587/.

⁸⁵ *Id.*

Económico de la Cámara de Representantes en el mes de marzo de 2018, reflejó que “los abastos de materiales estaban muy por debajo a lo adecuado cuando impactó el huracán María y que todavía están lejos de alcanzar los niveles necesarios de preparación para la próxima temporada de huracanes”.⁸⁶

A la fecha, el reporte del Gobierno indica que la generación de energía, es decir la capacidad del sistema para crear energía y transmitirla, a mediados del mes de octubre de 2017 alcanzó un 19.10% para luego incrementar paulatinamente hasta un 65.4% en diciembre de 2017 y un 90.80% para marzo de 2018.⁸⁷ Mientras continuaba el flujo de información en los meses subsiguientes, brigadas estadounidenses subcontratadas en unión a la Autoridad de Energía Eléctrica y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos, continúan trabajando en la Isla tratando de energizar el 1.31% de clientes (19,261 abonados aproximadamente)⁸⁸ que para mayo de 2018 continuaban sin servicio eléctrico. Además del problema energético, la ciudadanía enfrentaba varios problemas con las utilidades básicas, como lo era el servicio de agua potable.

D. Servicio de agua potable

La Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (en adelante, “AAA”) contaba con una producción y distribución del producto a un cuarenta y ocho por ciento al día 29 de septiembre de 2017,⁸⁹ ocho días posterior al paso del Huracán. Estadísticas similares de FEMA reflejan que un cuarenta y cuatro por ciento de los clientes contaba con servicio de agua potable desde el segundo día posterior a la emergencia.⁹⁰ La zona metropolitana registró la menor cantidad de daños y el servicio pudo restablecerse hasta un ochenta por ciento dentro de un periodo de diez días. Varios sectores del centro, este y norte de la Isla confrontaron problemas mayores, lo que limitó su recuperación. En la actualidad, el sistema de agua potable, dividido en cinco regiones a nivel estatal, cuenta con capacidades mayores al ochenta y cinco por ciento de suplido en toda la Isla. Es menester señalar que una de las razones más importantes para que el sistema alcanzara esa capacidad dentro de un periodo de tiempo razonable, lo fue la instalación de generadores eléctricos

⁸⁶ Alex Figueroa Cancel, *Preocupa la escasez de materiales en almacén de AEE*, EL NUEVO DÍA (1 de marzo de 2018), <https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/preocupalaescasezdematerialesenalalmacendelaee-2403055/>.

⁸⁷ Véase, *Status PR*, WEB ARCHIVE (19 de octubre de 2017), <http://web.archive.org/web/20171019113505/http://www.status.pr>; *Status PR*, WEB ARCHIVE (20 de diciembre de 2017), <http://web.archive.org/web/20171220190858/http://www.status.pr>; *Status PR*, WEB ARCHIVE (16 de marzo de 2018), <http://web.archive.org/web/20180316190017/http://www.status.pr>.

⁸⁸ *Queda mucha gente sin luz y ahora de buscan nuevos contratistas*, PRIMERA HORA (16 de mayo de 2018), <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/quedamuchagentesinluzyahorasebuscannuevoscontratistas-1282441/>.

⁸⁹ *Status PR*, WEB ARCHIVE (29 de septiembre de 2017), <http://web.archive.org/web/20170929150700/http://www.status.pr>.

⁹⁰ Dept. of Homeland Security, *Progreso en Puerto Rico Actualización Huracán María*, FEMA, <https://www.fema.gov/media-library/assets/images/151443> (última visita 1 de mayo de 2018).

en las estaciones de bombeo de agua, localizadas alrededor de la isla y que son las responsables de suministrar el líquido directamente a las residencias.

Entre los problemas más notables que sufrió este sistema, estuvo la fisura de veinticuatro pulgadas en la represa del Río Guajataca, que afectó directamente a los municipios de Quebradillas e Isabela y obligó el desalojo de las comunidades aledañas ante el temor de que colapsara. El problema se agravó, ya que, en los días próximos al evento, se registraron lluvias extensas, lo que provocó que el Servicio Nacional de Meteorología emitiera un aviso “de inundaciones repentinas para los pueblos de Isabela y Quebradillas... lo que provocó que múltiples familias respondieran al llamado”⁹¹. Aunque el alcalde del municipio señaló que, “la [AEMEAD] debió consultar el plan de manejo de desastres sobre la represa del Guajataca que elaboró la Oficina de Riego de la AEE antes de provocar un desalojo que generó histeria y ansiedad en los residentes de la región”.⁹²

La represa fue estabilizada con la ayuda del Cuerpo de Ingenieros, utilizando “[diez] bombas de desagüe para bajar los niveles de agua en la represa e impulsar mecánicamente el agua a través de los canales de riego, lo que en condiciones normales se hacía por gravedad y no por succión. Ya dos de estas bombas están en operación y las otras arrojaran el agua hacia el río”.⁹³

Sin embargo, los problemas registrados por las utilidades básicas medulares fueron temporalmente superados por una situación novel de mayor envergadura, que afectó a todos los puertorriqueños en la isla y a los que estaban en el extranjero. Este problema fue el colapso de la red de telecomunicación local.

E. Comunicación

En términos de comunicaciones, el estrago fue masivo. El país, a lo largo y ancho de su extensión, perdió su forma de comunicación. El porcentaje de telecomunicación no funcional registrado por el Gobierno de Puerto Rico a seis días del evento era de 95.6%.⁹⁴ Las antenas que transmitían la señal de telefonía, internet, radio y televisión habían colapsado en su inmensa mayoría, aportando en gran medida a la desinformación que permeó en medio de la emergencia. No fue hasta

⁹¹ Jorge Figueroa Loza, *Se mantienen monitoreando la represa del lago Guajataca*, EL NUEVO DÍA (23 de septiembre de 2017), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/semantienenmonitoreandolarepresadellagoguajataca-2359847/.

⁹² Wilma Maldonado Arrigoitia, *Cuerpo de Ingenieros afirma que la represa Guajataca no colapsara*, EL NUEVO DÍA (25 de octubre de 2017), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/cuerpodeingenierosafirmaquelarepresaguajatacanocolapsara-2369132/.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ CNN, *El 95.6% de las torres de celular están fuera de servicios en Puerto Rico tras el huracán María*, CNN EN ESPAÑOL (26 de septiembre de 2017), <http://cnnespanol.cnn.com/2017/09/26/el-956-de-las-torres-de-celular-estan-fuera-de-servicio-en-puerto-rico-tras-el-huracan-maria/>.

principios del mes de octubre que el sistema de comunicaciones comenzó a registrar mejorías considerables, llegando a alcanzar el 52% de capacidad.⁹⁵ Al igual que las estaciones de bombeo de la AAA, el avance se debió en gran medida a la instalación de generadores de emergencia en las torres de transmisión de señal inalámbrica que quedaban en pie, ya que estas poseen sistemas que dependen de la energía eléctrica para funcionar. Hasta diciembre de 2017, el sistema había sido restablecido en un 69.8% en todo el País.⁹⁶ En términos estadísticos federales, FEMA estableció que el 92% de las telecomunicaciones habían sido restablecidas dentro de los primeros cuarenta y cinco días posteriores al evento⁹⁷. En la última actualización ofrecida por el Gobierno de Puerto Rico el 14 de abril de 2018, el porcentaje de telecomunicaciones operando había alcanzado un 98.87%.⁹⁸

Dentro de la desinformación que causó la imposibilidad para comunicarse durante la emergencia, una de las áreas que más rápido registró el problema y experimentó las consecuencias fue la cadena de distribución de alimentos y combustible.

F. Distribución de alimentos y combustible

Posterior a la emergencia y como resultado de la gran demanda de alimentos y combustible, comenzaron a surgir problemas con la distribución de los alimentos y el suplido de combustible. La gran cantidad de calles obstruidas, puentes destruidos, conductores de camiones incomunicados, supermercados sin energía eléctrica y establecimientos dedicados a la venta de combustible destruido, agravaron aún más la situación. En los establecimientos que la operación pudo continuar, “el tiempo de espera rondaba entre las 6 a 7 horas”,⁹⁹ haciendo que los expendedores no experimentaran filas reducidas. La dificultad para obtener dichos productos estaba empujando la sociedad hacia una crisis, que algunos llamaban *humanitaria*. La Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos exhortaba al gobierno a “atender con premura la situación y tratar de estabilizar la cadena de distribución de alimentos. . .”, mientras señalaba que “los camiones que distribuyen el combustible no están organizados al ser independientes, lo cual ha

⁹⁵ *Status PR*, WEB ARCHIVE (8 de octubre de 2017), <http://web.archive.org/web/20171008130151/http://www.status.pr>.

⁹⁶ *Status PR*, WEB ARCHIVE (29 de diciembre de 2017), <http://web.archive.org/web/20171231110839/http://www.status.pr>.

⁹⁷ Tommi Tyler, Dept. of Homeland Security, *Progreso en Puerto Rico Actualización Huracán María*, FEMA (6 de noviembre de 2017), <https://www.fema.gov/media-library/assets/images/151443>.

⁹⁸ *Status PR*, WEB ARCHIVE (14 de abril de 2018), <http://web.archive.org/web/20180428053601/http://www.status.pr>.

⁹⁹ *Gobernador Rosselló Navares informa aumento en gasolineras disponibles y reducción en tiempo de espera*, LA FORTALEZA (8 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-informa-aumento-en-gasolineras-disponibles-y-reduccion-en-tiempo>.

imposibilitado la comunicación con estos transportistas”.¹⁰⁰ El presidente de la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos dijo: “Estamos haciendo un llamado . . . para que los camiones vengan, se reporten y se pongan a disposición de la cadena de distribución de alimentos y nos den prioridad”.¹⁰¹ Los problemas mayores se reflejaron en la distribución del combustible necesario para mantener los vehículos y generadores funcionando. Aunque no existía escasez del producto en la Isla, se registraban problemas de comunicación y logística que impedían a los transportistas acceder al producto y distribuirlo alrededor de la isla.¹⁰² Asimismo, el producto que lograba llegar a los dispensadores se terminaba rápidamente ya que las personas salían, como mencionó el secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor Michael Pierluisi: “A la calle en manada a las estaciones de gasolina y lo que ocurre es que tan pronto llegue un camión, dura cuatro o cinco horas y esa estación se queda sin gasolina”.¹⁰³ Por otro lado, el diésel tuvo la demanda más alta ya que “[e]n el país hay una gran cantidad de comercios, hospitales y otros ciudadanos con sus generadores encendidos”.¹⁰⁴

Según discurrían los días y las vías de rodaje fueron despejándose, los camioneros lograron acceder a parte de la carga ubicada en los puertos. Sin embargo, durante semanas se reportaba que gran parte de los suministros para atender la emergencia, entiéndase comida y combustible, permanecían varados en dicho lugar. Una vez dio comienzo el flujo de camiones, fueron establecidas prioridades en la distribución. Se comenzó por suplir a hospitales de combustible para sus generadores, en aras de mantener la operación ininterrumpida. En términos del sector privado, el enfoque se dirigió a los sectores de “[m]anufactura, [s]alud, [f]armacéutica, [d]ispositivos médicos, [i]nfraestructura, [h]oteles, [s]ervicios, [p]ymes, [p]roductos de PR, [a]limentos, [f]inanzas, [r]estaurantes, [s]eguros, [b]anca [c]ooperativa, [e]nergía, [g]as y [h]ielo, entre otros”.¹⁰⁵ A su vez, para el mes de abril, los detallistas de combustible incrementaron hasta alcanzar un 88% de estaciones operantes, disponibles alrededor de la isla.¹⁰⁶

100 Luis J. Valentín Ortiz, *MIDA urge al Gobierno atender distribución del diésel*, CARIBBEAN BUSINESS EN ESPAÑOL (26 de septiembre de 2017), <http://cb.pr/mida-urge-al-gobierno-atender-distribucion-del-diesel/>.

101 *Id.*

102 Amanda Holpuch, *Puerto Rico, en situación límite por la falta de combustible tras el paso del huracán*, EL DIARIO.ES (17 de mayo de 2018), https://www.eldiario.es/theguardian/Puerto-Rico-combustible-suministros-Maria_o_691881194.html.

103 Ronald Ávila Claudio, *Hay problemas para distribuir gasolina en Puerto Rico*, METRO (26 de septiembre de 2017), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/09/26/problemas-distribuir-gasolina-puerto-rico.html>.

104 *Id.* (cita pronunciada por Michael Pierluisi).

105 *Secretario de Estado establece las iniciativas para abastecer de diésel al sector privado*, LA FORTALEZA (8 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/secretario-de-estado-establece-las-iniciativas-para-abastecer-de-di-sel-al-sector-privado>.

106 *Status PR*, WEB ARCHIVE (16 de octubre de 2017), <http://web.archive.org/web/20171016075015/http://www.status.pr>; Web Archive, *Status PR* (30 de noviembre de 2017), <http://web.archive.org/web/20171130031451/http://www.status.pr>.

G. Refugios

El huracán María no solo dejó una gran destrucción a su paso, sino también una gran cantidad de refugiados. Los números oficiales del Gobierno de Puerto Rico fijaban la cantidad en 3,348 personas a principios del mes de octubre de 2017, cantidad que fue mermando hasta febrero de 2018, donde se registra una cantidad de 65 refugiados.¹⁰⁷ Estos refugiados fueron ubicados en las estructuras designadas como refugios, en su gran mayoría escuelas, alrededor de la isla. Entre los principales problemas registrados con anterioridad a la emergencia, se mostró que muchas personas que se encontraban en zonas vulnerables no querían desalojar sus residencias. Es por esta razón que, como en el caso del Municipio de Ponce donde unos ciudadanos no querían abandonar una zona en peligro, el Gobernador “puso a disposición de la alcaldesa poncena los recursos del Departamento de Seguridad Pública y la Guardia Nacional para colaborar en el proceso de desalojo a fin de movilizar refugiados al amparo de la Ley 211 de 1999”.¹⁰⁸

Según mencionamos en secciones anteriores, al igual que la Ley 211 de 1999, la *Ley del Departamento de Seguridad Pública* que derogó la anterior, provee para que el estado pueda remover a personas que se reúsen a dejar sus residencias ante una emergencia mediante los medios que sean necesarios.¹⁰⁹ Eventos similares ocurrieron en toda la isla. Posterior a la emergencia, existió un problema aun mayor, los refugiados debían ser trasladados a lugares donde pudieran permanecer por un tiempo prolongado, ya que las escuelas debían comenzar operaciones a la brevedad posible. Esto implicaba que el estado debía identificar lugares alternos para ubicarlos. Esta acción generó controversia puesto que los refugiados alegaban que los lugares donde serían trasladados no estaban en óptimas condiciones de vivienda. Tal es el caso de residentes del municipio de Canóvanas que permanecían refugiados desde el paso del huracán Irma. Este grupo de ciudadanos refugiados ocupaban las facilidades de la recién construida Escuela Vocacional William Rivera Betancourt y fueron reubicados “en las instalaciones de lo que era una fábrica en la zona industrial de Canóvanas, un refugio que habilitaron para que la escuela donde estaban refugiados pudiera ofrecer clases.”¹¹⁰ Esta acción generó descontento ya que las familias alegaban que las nuevas facilidades no eran aptas para ser utilizadas como refugios. La controversia persistió hasta que finalmente fueron trasladados a una escuela que fue cerrada con anterioridad, en el casco urbano del

¹⁰⁷ *Status PR*, WEB ARCHIVE (1 de octubre de 2017), <http://web.archive.org/web/20171001222257/http://www.status.pr>; *Status PR*, WEB ARCHIVE (17 de mayo de 2018), <http://web.archive.org/web/20180308035809/http://www.status.pr>.

¹⁰⁸ La Fortaleza, *Gobernador Rosselló Nevares visita Ponce como parte de los preparativos ante el paso del huracán María*, LA FORTALEZA (18 de septiembre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-visita-ponce-como-parte-de-los-preparativos-ante-el-paso-del>.

¹⁰⁹ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRR § 3644 (2017).

¹¹⁰ Heidee Rolón Cintrón, *Sobre 20 familias permanecen refugiadas en Canóvanas*, EL NUEVO DÍA (14 de septiembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/sobre20familiaspermanecenrefugiadasencanovanas-2357797/>.

Municipio. Un punto que resalta dentro de este proceso y que aún no ha sido explorado es el efecto que tiene el traslado de grandes grupos de refugiados a zonas urbanas sin estudios de viabilidad que puedan identificar limitaciones de espacio, cambios en la capacidad de movilidad, el disfrute de la propiedad por parte de sus vecinos, el descanso y otros derechos fundamentales que pudieran verse afectados.

Además de las escuelas que eran utilizadas como refugios, más de cuarenta permanecieron cerradas por los daños ocasionados por el Huracán. El Gobierno reportaba que “al menos [cuarenta y cuatro] de las 1,113 escuelas públicas”¹¹¹ se encontraban inoperantes por los daños a su infraestructura. Posteriormente y luego de extensas evaluaciones, tanto de la Oficina para el Mejoramiento de Escuelas y la Autoridad de Servicios Públicos¹¹², el 23 de octubre comenzaron “las labores oficiales en [cincuenta y nueve] escuelas de Mayagüez y [sesenta] en la región de San Juan para un total de 119 escuelas abiertas”.¹¹³ Este proceso de evaluación creó problemas entre las entidades estatales y las federales. El Representante por el Distrito 3 de San Juan, Juan O. Morales Rodríguez, señaló públicamente que “ante la lentitud demostrada por el Cuerpo de Ingenieros en atender asuntos relacionados a la recuperación de Puerto Rico tras el paso de María, no podemos quedarnos de brazos cruzados esperando por ellos”,¹¹⁴ mientras que un miembro del Cuerpo de Ingenieros, José Sánchez, destacó que “[l]a decisión de abrir una escuela no es del Cuerpo de Ingenieros, eso reside en el Departamento de Educación. Nosotros lo único que hacemos es una evaluación estructural de la escuela”.¹¹⁵ Estas dificultades responden a la falta de un plan estratégico, armonizado acorde a los parámetros estatales y federales, que programe de manera sistemática estas evaluaciones y las fechas de apertura de las escuelas, en caso de desastres de esta magnitud. Para diciembre de 2017, “el Departamento de Educación de Puerto Rico informó que 1,081 del total de 1,112 escuelas del sistema público de la isla, o sea, el [noventa

¹¹¹ Cindy Burgos Alvarado, *Educación cierra al menos 44 escuelas por daños tras huracán María*, CARIBBEAN BUSINESS EN ESPAÑOL (3 de noviembre de 2017), <http://cb.pr/educacion-cierra-al-menos-44-escuelas-por-danos-tras-huracan-maria/>.

¹¹² Agencia EFE, *Unas 493 escuelas en Puerto Rico operarán el lunes tras ser evaluadas tras María*, EL NUEVO HERALD (5 de noviembre de 2017), <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article182900566.html>.

¹¹³ *Noticias*, GOBIERNO DE PUERTO RICO, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN (22 de octubre de 2017), <http://www.de.gobierno.pr/noticias/51-noticias/3117-detalles-del-reinicio-de-clases-en-el-sistema-publico-luego-del-paso-del-huracan-maria>.

¹¹⁴ CYBERNEWS, *Cuerpo de Ingenieros desmiente a Julia Keleher*, TELEMUNDO PR (2 de noviembre de 2017), <https://www.telemundopr.com/noticias/destacados/Exigen-reapertura-de-escuelas-a-43-dias-del-huracan-454705783.html>.

¹¹⁵ *Id.*

y siete por ciento] de los planteles, han reabierto luego del paso del huracán María”.¹¹⁶ El porcentaje restante aún no estaba operando ya que “sufrieron daños significativos por el ciclón o porque no cuentan con agua potable o estar operando como refugio”.¹¹⁷

H. Salud

En el campo de la salud, el problema principal fue la falta de energía eléctrica para que los hospitales siguieran operando a máxima capacidad. Con posterioridad al evento se reportaban una gran cantidad de hospitales inoperantes, “apenas [dieciocho] hospitales y [sesenta] farmacias [estaban] en funcionamiento”¹¹⁸ también, una gran escasez de medicamentos controlados por lo que “el secretario de Salud emitió una orden a los fines de moverlos a las farmacias que no están operando se trasporten a aquellas que estén abiertas. Para movilizar los medicamentos controlados o con receta de estas farmacias inoperantes, se necesita una orden de la Administración del Control de Drogas”.¹¹⁹ El sistema comenzó a normalizarse en la medida en que el suministro de combustible mejoró, ya que los hospitales fueron capaces de reabastecer sus generadores y comenzar sus operaciones.

En relación con la asistencia federal sobre este particular y en vía de reforzar los servicios médicos posteriores al evento, el Departamento de Salud Federal “estableció un hospital móvil en los predios del Centro Médico de Río Piedras”, sin embargo, fue necesario el traslado de cientos de pacientes provenientes de “los 51 hospitales que clausuraron se movilizaron a otras instalaciones y se ha provisto del servicio de diálisis a todos los pacientes que los necesiten”.¹²⁰ Esta carga de trabajo fue atendida por personal médico local, en unión al personal federal que a los cuarenta y cinco días posteriores al evento había atendido sobre 33,165 pacientes.¹²¹ Asimismo, como parte del esfuerzo para reforzar el apoyo médico llegó a la isla el buque USNS Comfort, una embarcación militar especializada en asistencia médica, la cual estaba disponible “24 horas, todos los días, con un equipo de

116 Agencia EFE, *El 97% de las escuelas en Puerto Rico están abiertas*, EL NUEVO DÍA (4 de diciembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/el97delasescuelasenpuertoricoestanas-abiertas-2379438/>.

117 *Id.*

118 María S. Dávila Calero, *Muy pocos hospitales y farmacias funcionan en Puerto Rico*, CARIBBEAN BUSINESS EN ESPAÑOL (26 de septiembre de 2017), <http://cb.pr/muy-pocos-hospitales-y-farmacias-funcionan-en-puerto-rico/>.

119 *Id.*

119 *Id.*

120 *Id.*

121 Tommi Tyler, *supra* en la nota 70.

DMAT [Asistencia Médica en Desastres] compuesto por personal médico del Public Health Services y del Departamento de Salud federal”.¹²² Una parte de este personal, apostado en tierra, proporcionaba “servicios administrativos y médicos cerca del muelle para el cuidado del paciente. Los pacientes [eran] evaluados por DMAT para determinar si es necesario continuar el tratamiento a bordo del buque hospital”.¹²³ Por otro lado, se reportaban grandes problemas para acceder a sus servicios ya que los pacientes no podían acudir por iniciativa propia a la embarcación, sino que tenían que ser referidos por una institución médica. Ante ese panorama, el Gobernador “solicitó que se flexibilizara el proceso para que una persona reciba atención médica en el buque hospital. El requisito principal para ser atendido por el buque hospital es que un hospital no pueda atender a un paciente”.¹²⁴ Para mediados del mes de octubre, la prensa local reportaba que el barco había atendido más de 4,799 pacientes antes de partir a finales del mes de noviembre.¹²⁵ Además, cincuenta y cinco hospitales y Centro de Diagnóstico y Tratamiento contaban con energía eléctrica. Sin embargo, cabe señalar que, según datos oficiales de la Armada de los Estados Unidos, el USNS Comfort atendió “1899 pacientes, realizaron 191 cirugías, proporcionaron [76,000] litros de oxígeno y 10 toneladas de alimentos y agua”.¹²⁶ Estas cirugías se desglosaron en “[cuarenta y cuatro] procedimientos quirúrgicos generales, como reparación de hernias, extirpación de vesícula biliar y extracción de apéndice; [veinticinco] casos quirúrgicos ortopédicos principales; [diecisiete] amputaciones y [quince] procedimientos urológicos”.¹²⁷

I. Seguridad

La entidad encargada de ofrecer seguridad y orden en nuestra Isla, la Policía de Puerto Rico, no estuvo exenta de daños tras el paso del fenómeno por nuestra isla. Mucho del equipo de patrullaje fue afectado, las estructuras que sirven de cuarteles, como fue el caso del cuartel del municipio de Corozal, donde “jóvenes de un residencial público con la ayuda del Cuerpo de Bomberos, arriesgaron sus vidas en medio del huracán más potente que ha azotado a Puerto Rico en un siglo, para salvar a 19 oficiales de la Policía que habían quedado atrapados por las feroces

¹²² Gobernador Rosselló Nevares anuncia regreso del USNS Comfort al Puerto de San Juan, LA FORTALEZA (27 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-anuncia-regreso-del-usns-comfort-al-puerto-de-san-juan>.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ Gloria Ruiz Kuilan, *La admisión al buque USNS Comfort tiene que ser a través de un hospital*, EL NUEVO DÍA (15 de octubre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/laadmisional-buqueusnscomforttienequeseratravesdeunhospital-2366222/>.

¹²⁵ *El USNS Comfort se va oficialmente de Puerto Rico*, TELEMUNDO PR (17 de noviembre de 2017), <https://www.telemundopr.com/noticias/El-USNS-Comfort-se-va-oficialmente-de-Puerto-Rico-458279293.html>.

¹²⁶ Military Sealift Command Public Affairs, *USNS Comfort Completes Hurricane Relief Mission in Puerto Rico*, U.S. NAVY (21 de noviembre de 2017), http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=103449 (traducción suplida).

¹²⁷ *Id.* (traducción suplida).

aguas en un cuartel que a cada minuto amenazaba con colapsar y habían disparado para llamar la atención” ya que las comunicaciones internas se perdieron casi en su totalidad.¹²⁸ No existía manera por la cual la ciudadanía pudiese comunicarse con la Policía, ni la propia Policía comunicarse entre sí. Este problema fue resuelto utilizando comunicaciones análogas.

Según transcurrían los días posteriores al evento, la Policía enfrentó un reto mayor. La falta de energía en la Isla hizo que fuera necesario, en vías de restablecer el orden en las calles, asignar agentes en las principales intersecciones del País y de esta forma restablecer el tráfico y dar escolta a camiones de combustible, mientras se registraban “escalamientos y saqueos, especialmente en establecimientos comerciales que han sufrido daños por el paso del fenómeno atmosférico en los cuales se han robado los generadores eléctricos, dinero en efectivo, cigarrillos, licores, agua, jugos y comestibles”.¹²⁹ Esta asignación hacía que muchos de los recursos se utilizaran solo en esta tarea, dejando rezagadas unidades con tareas especiales. En unión a esta situación, los turnos de trabajo de los agentes alcanzaban las doce horas al día, lo que, combinado con las altas temperaturas y lluvias, afectaba su salud. La compensación por las horas trabajadas fue eje de controversia, ya que los agentes alegaban que los pagos correspondientes a las horas en exceso trabajadas no se estaban realizando. En esos términos, se reseñaba que “el gobierno federal ha desembolsado \$4 millones a su agencia para pagarles a los agentes las horas extras que han trabajado luego del paso de los huracanes Irma y María en septiembre pasado”.¹³⁰

En la búsqueda de estabilizar los servicios de seguridad, fue solicitada asistencia federal con el fin de recibir agentes y patrullas que pudieran brindar asistencia en las calles del País. A mediados del mes de noviembre, “160 policías de los estados de Nueva Jersey, Massachusetts, Nuevo México y Montana intensifican la seguridad de la isla”.¹³¹

J. Operaciones y Administración Municipal

Luego de la evaluación inicial del daño causado por el Huracán en la Isla, fue necesario declarar los setenta y ocho municipios zona de desastre. Los problemas reseñados anteriormente con relación a la comunicación entre el gobierno central

¹²⁸ Benjamín Torres Gotay, *Angustia y heroísmo en Corozal durante el huracán María*, EL NUEVO DÍA (30 de septiembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/angustiaheroismoencorozalduranteelhuracanmaria-2361887/>.

¹²⁹ Maribel Hernández Pérez, *Huracán María trastoca planes de seguridad de la Policía*, PRIMERA HORA (25 de septiembre de 2017), <http://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/huracanmariatrastocaplanesdeseguridaddelapolicia-1247470/>.

¹³⁰ Agencia EFE, *Desembolsan \$4 millones para pago de horas extras de policías*, EL NUEVO DÍA (14 de noviembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/desembolsan4millonesparapagodehorasextraspolicias-2374389/>.

¹³¹ *Id.*

y los municipios se quedaban pequeños al compararlos con los retos de accesibilidad, distribución de asistencia y recogido de escombros. En términos de accesibilidad, existían áreas donde la asistencia no era posible llevarla a cabo. El municipio de Utuado fue uno de los municipios donde la crecida del río Viví destruyó el puente que comunicaba la comunidad de Charco Abajo, provocando que la asistencia no pudiera ser recibida. Es por ello que vecinos del lugar “[c]onstruyeron una polea que ahora llena el vacío donde antes se encontraba el puente y amarraron un carrito de supermercado . . . que han estado usando para transportar alimentos, comida, agua y suministros por encima del cauce del río”.¹³² Casos similares se reportaban en prácticamente todos los municipios.

Otro problema fue la distribución de suministros entregados al municipio por FEMA. Para atender estas necesidades, fueron establecidos centros regionales de recogido de alimentos para que los municipios pudieran enviar misiones a recogerlos. Según FEMA, “[cincuenta y un] municipios acudieron a recoger suministros a los centros regionales”.¹³³ Alejandro de la Campa, jefe local de FEMA dijo que: “Pudimos servir más de 207,000 litros de agua y sobre 40,000 comidas en las últimas [veinticuatro] horas . . . [y] pudieron establecer transportación directa por tierra y aire para los otros municipios y entregaron 451,000 comidas y 429,000 botellas de agua”.¹³⁴

Por último, el recogido de escombros aún sigue siendo un problema mayor en el país. La gran cantidad de material vegetativo en las vías de rodaje, desagües, estructuras y residencias hacía casi imposible el libre desplazamiento de los vehículos oficiales respondiendo a la emergencia. Es por esto que se establecieron misiones especiales para liberar las vías principales, dejando rezagadas las secundarias y las residenciales, donde además del material vegetativo, se acumulaba gran cantidad de enseres domésticos, colchones, estantes y otros muebles que habían sido dañados a consecuencia del huracán. Estas grandes acumulaciones de basura obstruían los drenajes de zonas como Ocean Park en San Juan, donde en días posteriores a la emergencia se inició “una operación de rescate de personas que están en las plantas bajas y que el agua entrado a sus casas . . . [h]ay áreas que están obstruidas por árboles caídos y ahora mismo los estamos cortando para facilitar el acceso de los vecinos del lugar”.¹³⁵ Aun los escombros continúan acumulados en gran parte del País en espera de ser recogidos. Para auxiliar en estas tareas, FEMA ha desembolsado “sobre [\$384,200,000] . . . a organizaciones locales

¹³² Caitlin Dickerson, *Después del huracán María, los puertorriqueños recurren a la creatividad para sobrevivir*, THE NEW YORK TIMES (18 de octubre de 2017), <https://www.nytimes.com/es/2017/10/18/des-pues-del-huracan-maria-los-puertorriquenos-recurren-a-la-creatividad-para-sobrevivir/>.

¹³³ FEMA asegura que 51 municipios recogieron suministros ayer, PRIMERA HORA (30 de septiembre de 2017), <http://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/femaaseguraque51municipiosrecogieronsuministrosayer-1248483/>.

¹³⁴ *Id.*

¹³⁵ Némesis Mora Pérez, *Brigada municipal al rescate de Ocean Park*, EL NUEVO DÍA (22 de septiembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/brigadamunicipalalrescatedeoccean-park-2359784/>.

y estatales para financiar medidas de emergencias, tales como el uso de generadores temporeros, control de inundaciones, inspecciones de seguridad y remoción de escombros”.¹³⁶

K. Órdenes ejecutivas

Como parte del manejo de la emergencia, la *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico* (en adelante, “Ley Núm. 20-2017”) faculta al Gobierno a implementar todas las órdenes administrativas que entienda necesarias para enfrentar la emergencia.¹³⁷ Durante y posterior al paso del huracán María por la Isla, fue necesario la implementación de una serie de órdenes para atender asuntos medulares. Entre ellas está:

i. Declaración de estado de emergencia

Esta orden, decretada como medida cautelar, establece las bases jurídicas con las que el Gobernador puede decretar un *estado de emergencia* en la Isla según lo dispuesto en la Ley Núm. 20-2017, aunque el texto hace referencia a la derogada Ley 211-1997. También lo faculta para activar la Guardia Nacional conforme a las secciones 207 y 226 del *Código Militar de Puerto Rico*.¹³⁸ La sección primera decreta el estado de emergencia en la Isla. La tercera sección deja en manos de la AEMEAD la creación de un “estimado de los fondos requeridos para realizar las labores de desalojo, rescate, respuesta y recuperación de las regiones afectadas”.¹³⁹ La sección sexta activa la Guardia Nacional y la sección cuarta, novena y décima, cubren todos los gastos que incurra la movilización de la Guardia Nacional.

ii. Toque de queda

La falta de energía eléctrica, las calles obstruidas y oscuras, el clima inestable y la incomunicación fueron factores considerados al momento del Gobierno decidir imponer un toque de queda a los ciudadanos del País. En esos términos se

¹³⁶ FEMA aprueba más de \$500 millones en asistencia para Puerto Rico, FEMA (23 de octubre de 2017), <https://www.fema.gov/es/news-release/2017/10/23/4339/fema-aprueba-mas-de-500-millones-de-asistencia-para-puerto-rico>.

¹³⁷ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017, 25 LPRÁ § 3501 (2017).

¹³⁸ Código Militar de Puerto Rico, Ley Núm. 62 de 23 de junio de 1969, 25 LPRÁ §§ 2058, 2077 (2016).

¹³⁹ ORDEN EJECUTIVA OE-2017-047, *Declarando estado de emergencia a consecuencia del inminente paso del huracán María y activando la Guardia Nacional para que provea apoyo durante esta emergencia*, (17 de septiembre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3122&k2=&ck=10BD183738A9070F14B7E57E271A155B&rt=IR.

estableció un toque de queda, mediante la Orden Ejecutiva OE-2017-049, comenzando el 23 de septiembre de 2017.¹⁴⁰ La orden declaraba que “todos los ciudadanos deben permanecer en sus hogares [y] . . . [l]as personas que no respeten el Toque de Queda serán arrestadas”,¹⁴¹ quedando excluidos:

Personal del gobierno estatal y federal que esté dedicado a tareas de recuperación y auxilio de ciudadanos. Personal de las agencias de seguridad federales y estatales. Profesionales de la salud y empleados de hospitales que laboren en el horario del Toque de Queda y miembros de la Prensa y aquellos ciudadanos que se encuentren atendiendo una situación de emergencia.¹⁴²

Esto dentro de un horario de seis de la tarde hasta las seis de la mañana. El propósito de la orden ejecutiva era “auxiliar a los miles de puertorriqueños que necesitan ayuda urgente y determinar los graves daños ocasionados por el huracán María”.¹⁴³ Además, fue facilitador en la distribución de suministros y combustible en horas de la noche mientras los ciudadanos permanecían en sus hogares. Problemas relacionados a la imposición giraban en torno a grandes cantidades de personas que permanecían fuera de sus casas pasada la hora de llegada que establecía el Toque De Queda, en búsqueda de combustible. Realizaban grandes filas en las estaciones de gasolina esperando poder obtener el producto, lo que imposibilitaba en gran manera, el cumplimiento con la directriz. El 18 de octubre de 2017, el Gobernador Ricardo Rosselló dio por terminado el periodo del toque de queda en todo el país, sin embargo, el 31 de octubre de 2017 un nuevo toque de queda entro en vigor. Este último tenía la intención de mantener el orden dentro del estado crítico de la emergencia, según declaraban las autoridades a los medios de comunicación.¹⁴⁴

iii. Creación de un Cuerpo de paz en asistencia a las fuerzas de Orden Estatales

La seguridad de vida y propiedad fue un aspecto que preocupaba al Gobierno y a la ciudadanía en general, es por eso que mediante esta orden se creó el Cuerpo de Oficiales de Paz para que ofrecieran apoyo a los miembros de ley y orden del País. Este organismo, según la sección primera, estaba compuesto de “todos los

¹⁴⁰ ORDEN EJECUTIVA OE-2017-049, *estableciendo un toque de queda de 6:00pm a 6:00am*, (23 de septiembre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3142&k2=&ck=37E4630D5069C9E893D7982CFF1DD633&rt=IR.

¹⁴¹ *Declaraciones autorizadas del gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló Nevares*, LA FORTALEZA (20 de septiembre de 2017), <http://fortaleza.gobierno.pr/content/declaraciones-autorizadas-del-gobernador-de-puerto-rico-ricardo-rossell-nevares-o>.

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ *Primera Hora, Gobernador decretal toque de queda, PRIMERA HORA* (17 de mayo de 2018), <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/gobernadordecretatoquequeda-1246600/>

funcionarios de orden público federal que tengan facultad en ley para efectuar arrestos y que estén en el desempeño de sus funciones” y le extendía sus poderes a nivel local.¹⁴⁵

iv. Recuperación de Puerto Rico

Recuperar el país luego de la devastación causada por el Huracán era la prioridad. Es por esto que dentro de la orden para viabilizar esta recuperación se eximió a contratistas y agencias de gobierno a cumplir con cualquier requisito de ley, reglamento o directriz que regule el proceso de contratación gubernamental. Sin embargo los contratistas debían cumplir con ciertos requisitos, entre ellos, que los términos y condiciones fueran recogidos en un documento, exactitud en la fecha del otorgamiento, a que se obligaban con la contratación, el monto a pagar y la firma de las personas autorizadas a concretar el acuerdo. Esta orden sirvió de base para la controversial contratación de la empresa Whitefish, de la cual se hizo mención previamente en el presente artículo.

Asimismo, se eximía a las agencias de gobierno del cumplimiento con los requisitos para el arrendamiento de bienes inmuebles privados; del requisito de inscripción de contratistas; de cumplir y obtener permiso del Departamento de Transportación de los Estados Unidos para los transportistas de combustible con licencias categoría 6, 7, 8 ó 9; del establecimiento de estaciones de gasolina de uso exclusivo de empleados de seguridad, gobierno, salud, restaurantes, farmacias y funerarias; del pago de arbitrios a los camiones de suministro de combustible extranjero y establece una coordinación entre el sector privado y el Gobierno para ofrecer seguridad en sectores de comercio importantes.¹⁴⁶

Todas las órdenes administrativas que fueron proclamadas durante la emergencia fueron altamente cuestionadas por diferentes sectores del País. Según reseñaba la prensa, expertos en Derecho argumentaban que las órdenes 53 y 72 antes señaladas eran inconstitucionales.¹⁴⁷ Estos señalaban que la *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico*,¹⁴⁸ base legal utilizada para las órdenes ejecutivas, “lo que le permite al gobernador —en caso de emergencia— es dejar sin

¹⁴⁵ ORDEN EJECUTIVA OE-2017-052, para establecer un Cuerpo de Oficiales Paz que asista a las fuerzas de orden público estatales, (28 de septiembre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3145&k2=&ck=BA21050031A392140EC204EEF4B3BC2C&rt=IR.

¹⁴⁶ Véase ORDEN EJECUTIVA OE-2017-053, PARA viabilizar y acelerar la recuperación de Puerto Rico luego del paso del huracán María (28 de septiembre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3146&k2=&ck=E7B768328E4022382934D5A41EFDC472&rt=IR.

¹⁴⁷ Gloria Ruiz Kuilan, *Expertos en Derecho cuestionan órdenes ejecutivas*, EL NUEVO DÍA (19 de diciembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/expertosenrechocuestionordenesejecutivas-2383391/>.

¹⁴⁸ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-10-15-Feb-2017.pdf> (última visita 1 de mayo de 2018).

efecto reglamentos administrativos, planes u otras órdenes ejecutivas, pero ninguna ley autoriza al gobernador a dejar sin efecto los requisitos impuestos por las leyes. Por el contrario, su obligación constitucional es poner en vigor la ley”.¹⁴⁹ Esta opinión abre las puertas a “pleitos legales o nulidad de contratos” acordados durante la emergencia.¹⁵⁰

Asimismo, como parte del proceso de recuperación, la administración de los recursos designados para la recuperación del País quedó en manos de la Oficina Central de Recuperación y Reconstrucción de Puerto Rico. Esta oficina fue creada con el propósito de:

[I]dentificar, procurar y administrar todos los recursos estatales, federales y/o privados disponibles al gobierno de Puerto Rico o cualquier Entidad Gubernamental para invertir en la recuperación; (b) coordinar y canalizar todos los esfuerzos y las actividades del Gobierno de Puerto Rico y sus Entidades Gubernamentales relacionadas a la recuperación; (c) financiar, ejecutar o provocar obras y proyectos de infraestructura relacionadas a la recuperación; y (d) asesorar al Gobernador de Puerto Rico y ofrecer asistencia y asesoramiento técnico a las demás Entidades Gubernamentales en cuanto a todo asunto relacionados a la Recuperación.¹⁵¹

v. Ajuste en las medidas contributivas para la efectividad de la Administración Tributaria

En relación a los asuntos fiscales del País, el Secretario de Hacienda fue autorizado a tomar las medidas necesarias “para asistir a los contribuyentes ante el paso del [H]uracán”.¹⁵² Esta orden resultó, en unión al Departamento de Asuntos del Consumidor, en una exención del pago de impuestos sobre alimentos preparados y sobre la gran mayoría de los artículos de primera necesidad. También, todas las compañías participantes en la reconstrucción del sistema eléctrico de Puerto Rico estuvieron exentas del pago de contribución sobre ingresos, basado en que “las operaciones cubiertas bajo el mismo no son llevadas en Puerto Rico con un propósito comercial”.¹⁵³ Igualmente, dispuso que “los salarios devengados

¹⁴⁹ Gloria Ruiz Kuilan, *supra* en la nota 120.

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ ORDEN EJECUTIVA OE-2017-065, para crear la Oficina Central de Recuperación y Reconstrucción de Puerto Rico (23 de octubre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3262&k2=&ck=096848F384001340B87A645B86FBAC45&rt=IR.

¹⁵² ORDEN EJECUTIVA OE-2017-056, autorizando al Secretario de Hacienda a tomar todas las medidas contributivas necesarias para una administración tributaria efectiva durante el estado de emergencia a consecuencia del huracán María (2 de octubre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3163&k2=&ck=73EB3396FD20618CFA882328CD6C5B64&rt=IR.

¹⁵³ ORDEN EJECUTIVA OE-2017-073, autorizando al Secretario de Hacienda a eximir de contribución sobre ingresos a las operaciones llevadas a cabo en Puerto Rico como parte de un acuerdo de asistencia

por los empleados de estas entidades estarán exentos de contribución sobre ingresos en Puerto Rico, en la medida en que esta compensación haya sido devengada como parte de las operaciones cubiertas por el Acuerdo de Asistencia Mutua”.¹⁵⁴

Por último, fue necesario la creación del Cuerpo de Auditores. El ente, compuesto por “auditores del Departamento de Hacienda y de aquellos empleados del Gobierno de Puerto Rico que posean conocimiento técnico sobre el proceso de auditoría gubernamental,”¹⁵⁵ analizaban la forma en que se han distribuido y se continúan distribuyendo los artículos de primera necesidad en Puerto Rico. De la misma manera, le fue delegado el estudio de daños en los setenta y ocho municipios; la fiscalización y canalización de las transacciones adquisitivas de la Rama Ejecutiva; el apoyo a las diversas agencias en la ejecución de sus respectivos planes de trabajo en respuesta al estado de emergencia y cualquier otra función que el Secretario de Hacienda estimase pertinente.¹⁵⁶

vi. Inmunidad a los servicios médicos de las distintas Guardias Nacionales

Ante el estado de emergencia que enfrentaba la isla y la alta demanda de profesionales de la salud que pudieran actuar de manera inmediata, se implementó lo expuesto en la Ley Núm. 178-1996, conocida como *Acuerdo Interestatal de Asistencia para el Manejo de Emergencias y Desastres, y el Emergency Managment Assitant Compact*. El propósito de dichas leyes es ofrecer asistencia médica en momentos de desastres naturales. Conforme a la orden ejecutiva, dicho personal fue tratado de igual forma que el personal médico del estado. Es por ello que durante la vigencia de la orden se le otorgó inmunidad mediante la Ley núm. 77 de 19 de junio de 1959.¹⁵⁷

mutua para la restauración del servicio eléctrico (19 de diciembre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3342&k2=&ck=CB1E1367964D4A6272809BEFF3087420&rt=IR.

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ ORDEN EJECUTIVA OE-2017-059, *para establecer un cuerpo de auditores para la fiscalización sobre la distribución de los recursos de primera necesidad, manejo de los daños y procedimientos en las agencias adscrita a la rama judicial del gobierno de Puerto Rico durante y luego de la emergencia decretada, a raíz del paso del huracán María* (8 de octubre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3245&k2=&ck=5DFAF9DC5FoA2Ao595667CAA734A6B08&rt=IR.

¹⁵⁶ *Id.*

¹⁵⁷ Véase ORDEN EJECUTIVA OE-2017-057, *para que los médicos u osteópatas de las distintas guardias nacionales que se encuentren prestando servicio militar activo puedan ejercer la medicina en Puerto Rico y para otorgar la inmunidad del Estado a los médicos de la Guardia Nacional de Puerto Rico así como a los médicos de Guardias Nacionales de otros estados* (2 de octubre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3182&k2=&ck=7557739D52F323357AA2EF536BBCFBCA&rt=IR.

vii. Asegurar la entrega inmediata y oportuna de suministros

Durante la emergencia fue necesario que la distribución de los suministros fuera eficaz y que alcanzara todos los rincones de la Isla, por lo que se ordenó que los municipios intervinieran en la repartición para que estos llegaran “oportuna-mente y sin demora a manos de aquellas personas que realmente tienen necesidad de ello”.¹⁵⁸ Esta orden llegó luego que la cadena de distribución fuese duramente criticada públicamente ya que estuvo plagada de inconsistencias, manejos inapropiados y tratos preferenciales¹⁵⁹ que desembocaron en varias querellas y investigaciones a cargo de las autoridades locales y federales.¹⁶⁰

viii. Accesibilidad a las agencias federales a propiedades privadas para la reinstalación de servicios

Los estragos del Huracán sobre el cableado fueron extensos. En esos términos, la falta de comunicación eficaz:

[N]o solo afecta directamente parte de las necesidades básicas de la ciudadanía, sino que pone en peligro la salud y seguridad nacional, pues reduce el eficaz funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico para atender la emergencia y los esfuerzos dirigidos a la recuperación y restablecimiento de los servicios esenciales en toda la jurisdicción.¹⁶¹

Basado en lo anterior, mediante la orden ejecutiva OE-2017-061, se autorizó el uso de los medios necesarios al personal encargado de reparaciones para acceder a las torres de comunicación mientras se les relevaba de causas de acción criminales, civiles y en equidad. De igual forma, la orden OE-2017-071 facultó a los miembros de las agencias descritas a entrar a la propiedad privada con el fin de realizar las

158 ORDEN EJECUTIVA OE-2017-060, para asegurar la entrega inmediata y oportuna de suministros, combustible y artículos de primera necesidad por parte de gobiernos municipales (9 de octubre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3246&k2=&ck=540292638DB6820EB928445C8CF6F94A&rt=IR.

159 “Inconcebible e imperdonable”: Alimentos y agua para damnificados del huracán María estaban en contenedor de basura, UNIVISIÓN PR (17 de octubre de 2017), <https://www.univision.com/puerto-rico/wlii/noticias/huracan-maria/inconcebible-e-imperdonable-alimentos-y-agua-para-damnificados-del-huracan-maria-estaban-en-contenedor-de-basura>.

160 Lyanne Meléndez García, *Autoridades Federales investigarán distribución de suministros*, METRO PR (8 de octubre de 2017), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/10/08/autoridades-federales-investigaran-distribucion-suministros.html>.

161 ORDEN EJECUTIVA OE-2017-061, autorizando a todas las agencias federales concernidas, principalmente a FEMA, a utilizar los medios que razonablemente estimen necesarios para acceder a todas las torres de telecomunicaciones, facilidades dedicadas e infraestructuras relacionadas, ubicadas en propiedad privada, cuyo acceso resulte necesario para la reparación y el restablecimiento de las telecomunicaciones y los servicios de data en Puerto Rico (11 de octubre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3247&k2=&ck=EC14487D76FBAC515680661608D62F68&rt=IR.

reparaciones requeridas.¹⁶² Este tipo de orden fue necesaria al registrarse casos en áreas residenciales donde los propietarios de los inmuebles, donde ubicaban servidumbres de la AEE, se negaban a darle acceso a los empleados encargados de sus reparaciones.¹⁶³

ix. Creación de la comisión especial para la recuperación de la isla municipio de Vieques

La destrucción dejada por el Huracán al pasar por la isla municipio de Vieques fue devastadora. Ante ese panorama, fue creada “la Comisión Especial para la Recuperación de la isla Municipio de Vieques de forma tal que se puedan coordinar y canalizar los esfuerzos y servicios relacionados a la recuperación de una forma ágil y holística en el beneficio de los viequenses”.¹⁶⁴ Para marzo del 2018, la Comisión emitió un informe donde recomendaba:

Mover las instalaciones médicas temporeras al refugio para realizar cuanto antes las reparaciones del CDT. Continuar los reclamos a FEMA para añadir cuanto antes la unidad móvil de tratamiento de diálisis para atender a los pacientes que hoy se encuentran viajando varias veces en la semana a la Isla grande. Realizar una alianza con el sector privado médico para mejorar los servicios de Salud en el CDT. Agilizar los trabajos para establecer la alianza pública privada de los servicios de transportación marítima entre Vieques, Culebra y Fajardo...[C]onsiderar restituir la titularidad del CDT en el Gobierno de Puerto Rico y no en el municipio para agilizar los trabajos y potenciar la capacidad de reformar y mejorar los servicios médicos. Fortalecer los programas comunitarios de seguridad y ajustar los programas de seguridad periódicamente.¹⁶⁵

162 ORDEN EJECUTIVA OE-2017-071, *autorizando a la Autoridad de Energía Eléctrica, al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos y compañías de telecomunicaciones, cable televisión y data, a utilizar los medios que estimen necesarios para acceder a todas las servidumbres de energía eléctrica y de telecomunicaciones, ubicadas en propiedad privada, cuyo acceso resulte necesario para la reparación y el restablecimiento de los servicios de energía eléctrica y de telecomunicaciones y data en Puerto Rico* (5 de diciembre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=7216710101015&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3322&k2=&ck=F56819D9BCD0029658F1D1901E99C78F&rt=IR.

163 *Brigadas AEE y telecomunicaciones podrán entrar a propiedades privadas*, METRO.PR (5 de diciembre de 2017), www.metro.pr/pr/noticias/2017/12/05/brigadas-ae-telecomunicaciones-podran-entrar-propiedades-privadas.html.

164 ORDEN EJECUTIVA OE-2017-074, *estableciendo la comisión especial para la recuperación de la isla municipio de Vieques*

(27 de diciembre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3362&k2=&ck=DBBCB98DC93439CC851D22C86745A700&rt=IR.

165 *Comisión de Vieques somete informe al gobernador Rosselló Nevares sobre la situación del municipio*, LA FORTALEZA (1 de marzo de 2018), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/comisi-n-de-vieques-somete-informe-al-gobernador-rossell-nevares-sobre-la-situaci-n-del>.

x. Establecimiento de equipo de trabajo para revisar el número de muertes relacionadas al huracán María

Según información suministrada por el Gobierno de Puerto Rico, durante los días inmediatos al paso del evento meteorológico solo se confirmaron la muerte de seis personas. Las fatalidades fueron registradas “[e]n Utuado tres muertes por deslizamiento; en Toa Baja dos muertes relacionadas con las inundaciones; y en Bayamón una muerte de una persona tras recibir un golpe en la cabeza con un panel”.¹⁶⁶ A cuarenta y dos días del paso del huracán María por la Isla, “se informó que el número de muertes . . . aumentó de cincuenta y cuatro a cincuenta y cinco con la confirmación de un caso adicional de leptospirosis”, incrementando la cifra de casos por la enfermedad a cuatro.¹⁶⁷ En contraste con esta información, medios de comunicación internacional resaltan incongruencias con los números registrados debido que CNN en Español informó que “identificaron 499 muertes en el mes posterior al Huracán, del 20 de septiembre al 19 de octubre, que según ellos estuvieron relacionadas con el huracán María y sus secuelas. Eso es nueve veces el número de víctimas oficial”.¹⁶⁸ La cifra, luego de transcurridos cinco meses del huracán, fue fijada en sesenta y cuatro muertes oficiales. Sin embargo, aún se conducen investigaciones en vías de certificar si otras muertes pueden ser adjudicadas al desastre. Estas investigaciones, ordenadas por el gobierno local, serán dirigidas por “[e]l centro de salud pública Milken, de la Universidad George Washington” en Washington D.C., quienes realizarán una “investigación de una manera independiente y objetiva” para revisar ‘el protocolo de conteo de muertes relacionadas con fenómenos atmosféricos’.¹⁶⁹

En la preparación gubernamental relacionada al manejo de grandes cantidades de cadáveres, “[s]e trajeron 4 neveras MERC (Mortuary Enhanced Remains Cooling) para asistir al Instituto de Ciencias Forenses . . . a fin de tener capacidad para 1,000 cadáveres”.¹⁷⁰

166 *Departamento de Seguridad Pública confirma seis muertes relacionadas con el huracán María*, LA FORTALEZA (8 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/departamento-de-seguridad-p-blica-confirma-seis-muertes-relacionadas-con-el-hurac-n-mar>.

167 *Gobierno de Puerto Rico reafirma que llegan más brigadas y materiales a Puerto Rico para el restablecimiento de la red energética*, LA FORTALEZA (2 de noviembre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobierno-de-puerto-rico-reafirma-que-llegan-m-s-brigadas-y-materiales-puerto-rico-para-el>.

168 *Hablamos con 112 funerarias en Puerto Rico para verificar el número de muertos tras el huracán María y esto fue lo que encontramos*, CNN EN ESPAÑOL (21 de noviembre de 2017), <http://cnnespanol.cnn.com/2017/11/21/hablamos-con-112-funerarias-en-puerto-rico-para-verificar-el-numero-de-muertos-y-esto-fue-lo-que-encontramos/amp/>.

169 Leyla Santiago, *La Universidad de George Washington liderará el recuento de muertos en Puerto Rico*, CNN EN ESPAÑOL (22 de febrero de 2018), <http://cnnespanol.cnn.com/2018/02/22/la-universidad-de-george-washington-liderara-el-recuento-de-muertos-en-puerto-rico/#o>.

170 *Gobernador Rosselló Nevares anuncia que los clientes de AEE y AAA no pagarán por el servicio que no consumieron*, LA FORTALEZA (6 de octubre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-anuncia-que-los-clientes-de-aee-y-aaa-no-pagar-n-por-el-servicio>.

La cifra oficial de fatalidades atribuibles al paso del huracán continuó siendo puesta en tela de juicio por los medios de comunicación que reseñaban la emergencia. En vías de atender este particular y “garantizar la transparencia en los daños ocasionados a la vida y a la seguridad de nuestros ciudadanos”,¹⁷¹ el gobierno ordenó al “Secretario del Departamento de Seguridad Pública, en coordinación con el Registro Demográfico y el Negociado de Ciencias Forenses, a establecer un procedimiento de revisión de muertes ocurridas luego del huracán María con miras a determinar si las mismas estuvieron o no relacionadas al paso del fenómeno atmosférico”.¹⁷²

En tiempos recientes, el tema de la cifra de muertes ocasionadas por el paso del huracán volvió a resurgir. En esta ocasión, a raíz de las revelaciones hechas por un estudio realizado por la Universidad de Harvard, donde se fijaba la cantidad de fatalidades en unas 4,645 personas. En el estudio, publicado en la revista *New England Journal of Medicine*, encontró que “la falta en el cuidado médico para ancianos y la interrupción en los servicios básicos para personas con enfermedades crónicas tuvo un impacto significativo en la isla”.¹⁷³ Además, este estudio basado en una serie de encuestas a familiares de fallecidos durante los meses subsiguientes al paso del fenómeno atmosférico, reveló que el Gobierno de Puerto Rico dejó de compartir los datos relacionados a la tasa de mortalidad públicamente y denegó las solicitudes de información hechas por el grupo que lo conducía. No fue hasta abril de 2018 que el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico “adoptó una resolución para mejorar el conteo de muertes relacionadas con desastres y publicar todos los datos de mortalidad en línea sin demora”.¹⁷⁴ Estas investigaciones aún siguen en curso.

xi. Ayuda del Ejército de los Estados Unidos

Al igual que a la Policía de Puerto Rico, fue solicitada la asistencia del Ejército de los Estados Unidos para atender la emergencia. A más de dos meses de pasado el evento, continuaban en la Isla más de 4,000 efectivos, “despejando carreteras para mejorar el acceso de la ciudadanía y de las distintas brigadas y equipos que se encuentran restableciendo el servicio de energía eléctrica y trabajando en la

¹⁷¹ ORDEN EJECUTIVA OE-2018-001, *estableciendo el equipo de trabajo para revisar el número de muertes relacionadas al paso del huracán María*, (3 de enero de 2018), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=15701310766408&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3382&k2=&ck=7BAD7F370561224D3A205CAC57AD201A&rt=IR.

¹⁷² *Id.*

¹⁷³ *Harvard coloca en 4,645 la cifra de muertes relacionadas con el huracán María*, EL NUEVO DÍA (29 de mayo de 2018), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/harvardcolocaen4645lacifrade-muertesrelacionadasamaria-2425049/>.

¹⁷⁴ *Mortality in Puerto Rico After Hurricane Maria*, THE NEW ENGLAND JOURNAL OF MEDICINE (29 de mayo de 2018), [https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMsai803972?query=featured_home&\(tracción%20suplida\)](https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMsai803972?query=featured_home&(tracción%20suplida)).

reparación de infraestructura crítica”.¹⁷⁵ Además, estos colaboraron manejando la entrega de alimentos y agua potable, apoyando los trabajos realizados en la represa Guajataca y coordinando la asistencia a desastres.

Dentro de las asignaciones militares en la isla, una pieza clave para la reconstrucción ha sido el Cuerpo de Ingenieros. Esta entidad, al comienzo del mes de noviembre de 2017, había enviado 1,200 trabajadores especializados en trabajos de energía eléctrica, “lo que podrían ser alrededor de 250 brigadas adicionales a aquellas que la AEE tiene trabajando actualmente en la isla”.¹⁷⁶

xii. Agencia Federal para el Manejo de Emergencias

FEMA intervino en el país, inmediatamente después de la emergencia. Según datos de la agencia, el periodo del incidente comprendió desde el 17 de septiembre hasta el 15 de noviembre. La declaración de desastre hecha por el Presidente de Estados Unidos fue el 20 de septiembre de 2017, necesaria para que todas las ayudas federales entren en vigor. Hasta la fecha, se habían procesado 455,188 solicitudes de asistencia individual, que representaban \$1,153,125,422.60 aprobados, mientras que por concepto de subsidios públicos o ayuda para municipios y gobierno central, \$2,012,643,751.01.¹⁷⁷ Entre estas cifras se mencionan “\$500 millones para asistencia al sobreviviente, trabajos de emergencia y recogido de escombros”,¹⁷⁸ sobre “\$114 millones . . . para remplazo, reparaciones de vivienda y necesidades críticas”.¹⁷⁹ Por último, han sido asignados “más de \$215 millones a la [AEE], y \$70 millones a la [AAA] para realizar reparaciones y apoyar la restauración de los servicios de electricidad y agua”,¹⁸⁰ y “\$99.2 millones restantes de fondos de asistencia pública han sido otorgados a diferentes organizaciones públicas y sin fines de lucro”.¹⁸¹

En unión a esta ayuda económica, fue necesario la apertura de Centros de Recuperación de Desastre por todo el País. Aunque esta iniciativa perseguía que la

¹⁷⁵ Agencia EFE, *Unos 4,000 soldados permanecen en Puerto Rico tras el huracán*, EL NUEVO DÍA (24 de noviembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/unos4000soldadospermanecenpuertoricotraselhuracan-2377023/>.

¹⁷⁶ La Fortaleza, *Gobierno de Puerto Rico reafirma que llegan más brigadas y materiales a Puerto Rico para el restablecimiento de la red energética*, LA FORTALEZA (2 de noviembre de 2017), <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobierno-de-puerto-rico-reafirma-que-llegan-m-s-brigadas-y-materiales-puerto-rico-para-el>.

¹⁷⁷ *Puerto Rico Huracán María (DR-4339)*, FEMA (18 de mayo de 2018), www.fema.gov/es/disaster/4339.

¹⁷⁸ *FEMA aprueba más de \$500 millones en asistencia para Puerto Rico*, FEMA (23 de octubre de 2017), www.fema.gov/es/news-release/2017/10/23/4339/fema-aprueba-mas-de-500-millones-de-asistencia-para-puerto-rico.

¹⁷⁹ *Id.*

¹⁸⁰ *Id.*

¹⁸¹ *Id.*

ciudadanía se trasladase desde sus residencias a los centros y de esta manera pudieran comenzar con el proceso de reclamación de daños, la misma representaba grandes retos. La mayoría de las personas enfrentaban problemas de transporte y muchas vías permanecían cerradas, por lo que muchos municipios establecieron rutas de entrega de suministros directamente a los hogares. Los que lograban trasladarse a los centros, era recibidos por “especialistas del gobierno de Puerto Rico y sus municipios, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias . . . , la Agencia para el Desarrollo de la Pequeña empresa . . . , organizaciones no-gubernamentales y la comunidad local . . .”,¹⁸² quienes canalizaban sus reclamos y distribuían cantidades pequeñas de suministros. Estos alimentos, en muchos casos comidas de corte militar MRE (*Meals Ready to Eat*), fueron cuestionadas en términos de alto contenido calórico y sodio.¹⁸³ Con el fin de mejorar la nutrición ofrecida y en coordinación con el Departamento de Educación de Puerto Rico, se habilitaron dieciocho centros de alimentos alrededor de la isla, para ofrecer desayunos y comidas a los damnificados.¹⁸⁴

A pesar de dicha coordinación, uno de los problemas más destacados fue la distribución y el manejo de suministros, entiéndase agua potable y alimentos, por parte de los municipios¹⁸⁵. Múltiples denuncias surgían relacionadas a este asunto, por lo que el Gobierno de Puerto Rico ordenó investigaciones federales para determinar las razones por las que “los suministros no estaban llegando a los ciudadanos o se quedaban en los centros de distribución municipales”.¹⁸⁶

Otra situación que se agudizó, a causa de la fuerza del viento, fue la destrucción de un gran número de techos residenciales de manera parcial o total. Por esta razón era necesario distribuir cubiertas plásticas o *toldos* para cubrirlas y así evitar que sufrieran daños adicionales por nuevas inclemencias del tiempo. Esto debía realizarse a la mayor brevedad, por lo que fueron solicitadas miles de cubiertas para ser instaladas por el Cuerpo de Ingenieros. Según esta entidad, “[s]e han distribuido más de 42,000 toldos para ayudar a los residentes a proteger sus techos dañados de viento y lluvia. El USACE instaló más de 400 techos azules a través del

182 *Centros de Recuperación por Desastre de FEMA por abrir en Humacao y Mayagüez*, FEMA (20 de octubre de 2017), www.fema.gov/es/news-release/2017/10/20/4339/centros-de-recuperacion-por-desastre-de-fema-por-abrir-en-humacao-y-mayaguez.

183 *Preocupado Alcalde de Cayey por contenido nutricional de comida militar*, METRO.PR (18 de octubre de 2017), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/10/18/preocupado-alcalde-cayey-contenido-nutricional-comida-militar.html>.

184 *Sobrevivientes tienen acceso a Desayunos y almuerzos en 18 localidades en Puerto Rico*, FEMA (7 de octubre de 2017), <https://www.fema.gov/es/news-release/2017/10/07/sobrevivientes-tiene-acceso-desayunos-y-almuerzos-en-18-localidades-en>.

185 *“Inconcebible e imperdonable”: Alimentos y agua para damnificados del huracán María estaban en contenedor de basura*, UNIVISIÓN PR, (17 de octubre de 2017) <https://www.univision.com/puerto-rico/wlii/noticias/huracan-maria/inconcebible-e-imperdonable-alimentos-y-agua-para-damnificados-del-huracan-maria-estaban-en-contenedor-de-basura>.

186 Lyanne Meléndez García, *Autoridades Federales investigarán distribución de suministros*, METRO.PR (8 de octubre de 2017), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/10/08/autoridades-federales-investigaran-distribucion-suministros.html>.

programa techo azul”.¹⁸⁷ Sin embargo, esta distribución no estuvo exenta de controversia, ya que se alegó públicamente que el proceso era uno muy complejo y burocrático ante la necesidad inmediata de la población. El proceso constaba de varias etapas donde los ciudadanos llevaban sus reclamos iniciales a la administración del municipio. Posteriormente “[t]odas las solicitudes son llevadas por los alcaldes a [AEMEAD]. Esta agencia es la que informa a FEMA de todas las peticiones”.¹⁸⁸ Una vez completada esa etapa, en la cual duraba varios días, las personas podían “recibir solamente el toldo más liviano (del programa de “Auto-ayuda”) o primero tener ese como adelanto para luego recibir el de lona del Cuerpo de Ingenieros”.¹⁸⁹ Finalmente, el Cuerpo de Ingenieros realizaba una evaluación de la estructura para entonces proceder a instalar los toldos correspondientes.¹⁹⁰ Si la residencia no alcanzaba el requerimiento del [cincuenta por ciento] de destrucción, se le entregaba al municipio un toldo liviano para que fuera entregado al dañado y así remediar la situación. Este largo proceso fue criticado por diferentes sectores, reclamo que se unió al hecho de que FEMA no contaba con el inventario suficiente de cubiertas para atender una emergencia de esta naturaleza, lo cual fue atribuido por el Director de FEMA en Puerto Rico, Alejandro de la Campa, al “paso del huracán Harvey en Texas y del huracán Irma en Florida, los almacenes de esos toldos especiales no tenían suficientes para enviar de inmediato a la isla”.¹⁹¹

Otro aspecto atendido por FEMA, en coordinación con el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y la Guardia Costera de Estados Unidos en conjunto con la Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico, la Agencia de Protección Ambiental, y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos, es la remoción de embarcaciones afectadas por el huracán, de nuestras costas. Es por esta razón que “han levantado un puesto de mando Función de Apoyo de Emergencia 10 (ESF, por sus siglas en inglés) en Puerto Rico, con la misión de supervisar los trabajos de evaluación, mitigación y remoción de sustancias peligrosas y embarcaciones en los puertos, marinas y vías navegables luego del paso del huracán María”.¹⁹² Los dueños de las embarcaciones tienen el deber de comunicarse con las

¹⁸⁷ Actualización huracán María, FEMA (19 de octubre de 2017), www.fema.gov/es/news-release/2017/10/19/4339/actualizacion-huracan-maria.

¹⁸⁸ Alex Figueroa Cancel, *¿Cómo se solicitan los toldos de FEMA?*, EL NUEVO DÍA (20 de octubre de 2017), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/comosesolicitanlostoldosdefema-2367774/.

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ Alex Figueroa Cancel, *FEMA repartirá medio millón de toldos este mes*, EL NUEVO DÍA (15 de octubre de 2017), www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/femarepartiramediomillondetoldosdestemes-2366161/.

¹⁹² Cyber News, *Continúa el proceso para remover embarcaciones desplazadas por el huracán María en Puerto Rico*, LA PERLA DEL SUR (20 noviembre de 2017), <https://www.periodicolaperla.com/continua-proceso-remover-embarcaciones-desplazadas-huracan-maria/>.

autoridades para completar el proceso de remoción. No se incurre costo, “penalidad o multa asociada cuando se coordina con el comando unificado para remover las embarcaciones”.¹⁹³

Otros tipos de asistencia han sido otorgados con diferentes propósitos, como lo son: “\$39 millones en préstamos de bajo interés provistos a más de 880 sobrevivientes y 50 dueños de negocios a través de la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa de E.U.; . . . \$58,000 aprobados en Asistencia de Desempleo por Desastre para 12,000 residentes; . . . 19,000 [t]echos [a]zules instalados; . . . \$1 millón en reclamaciones a los seguros por inundación; . . . \$470 millones adicionales . . . [para la adquisición e instalación de generadores eléctricos en áreas críticas], . . . \$53 millones en gastos por la remoción de escombros [y] . . . \$417,000,000 en otras medidas protectoras de emergencia”.¹⁹⁴

xiii. Éxodo de los puertorriqueños

La crisis posterior al paso del huracán era palpable. Los recursos escaseaban, al igual que la comida, el combustible, el agua y otros elementos esenciales para la vida. Ante esta situación, muchos puertorriqueños optaron por fragmentar sus familias y abandonar el País, en ruta a los Estados Unidos. Con relación a esto, se reportó que “[d]ecenas de miles de puertorriqueños huyeron hacia la parte continental de Estados Unidos para evitar las secuelas inmediatas de María, pero debido a que persisten las dificultades en la Isla avizoran que tendrán que quedarse lejos por más tiempo. . .”.¹⁹⁵ Las razones eran variadas, desde personas mayores que no contaban con las facilidades de movimiento ni los recursos médicos necesarios para su bienestar hasta niños en etapas tempranas de su educación, en búsqueda de una institución escolar donde poder completar sus semestres. Florida, estado que recibió el mayor grupo de puertorriqueños, reportó que “más de 20,000 [fueron] los que arribaron desde el 3 de octubre [2017]. Ya vivían en el estado cerca de un millón de puertorriqueños, lo que lo convierte en el segundo estado con más concentración puertorriqueña después de Nueva York”.¹⁹⁶ Muchos puertorriqueños en el extranjero, sin embargo, comenzaron a organizarse para enviar misiones de asistencia hacia la Isla. Un gran número de organizaciones sin fines de lucro comenzaron a recopilar alimentos, agua y otros artículos de primera necesidad para enviarlos a la Isla. Uno ejemplo es el caso de CASA (Coordinadora de Apoyo, Solidaridad y Ayuda a víctimas de los huracanes Irma y María), la “Asociación de Abogados de Puerto Rico en Orlando; Asociación de Profesionales del Sur de la

¹⁹³ *Id.*

¹⁹⁴ *Aprueban más de mil millones en asistencia para Puerto Rico*, FEMA (9 de diciembre de 2017), www.fema.gov/es/news-release/2017/12/09/4339/aprueban-mas-de-mil-millones-en-asistencia-para-puerto-rico.

¹⁹⁵ The Associated Press, *Miles de puertorriqueños se mudan a Estados Unidos tras el huracán María*, EL NUEVO DÍA (11 de octubre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/eeuu/nota/milesdepuertorriquenossemudanaestadosunidostraselhuracanmaria-2365015/>.

¹⁹⁶ *Id.*

Florida, Asociación de Puertorriqueños Viviendo en Florida; Misión Boricua, y la Cámara de Comercio Hispana, entre otras".¹⁹⁷ El mayor problema que enfrentaron fue la distribución de la ayuda una vez llegaba a la Isla y enfrentaba los mismos problemas de distribución de alimentos y combustible antes señalados.

Luego de ampliar individualmente los aspectos relacionados a los desastres más comunes en nuestra isla, es necesario atender otra modalidad de emergencias. Las acciones del ser humano, ya sean intencionales o no, pueden causar emergencias de gran magnitud. Según mencionamos anteriormente, incendios, explosiones, derrames y situaciones similares comprenden este grupo de desastres. En las próximas secciones expondremos instancias dentro de esta categoría, su manejo, respuesta y saldo final.

III. PLAN DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL, ESTATUTOS, NORMATIVAS Y ACCIONES PREVENTIVAS

El manejo de desastres es uno complejo y ramificado, que se extiende tanto a nivel local como federal. Este requiere un proceso de prevención y preparación riguroso, con un manejo uniforme que dirija la recuperación en todas sus etapas. Los próximos temas atienden las bases del manejo de desastres en Puerto Rico y su extensión a nivel internacional.

La preparación y coordinación antes, durante y después del desastre es medular cuando queremos minimizar los estragos y lograr una recuperación eficaz. La educación es pilar en el desarrollo y la ejecución de planes de acción efectivos que, combinados con un marco estatutario sólido, creen la zapata necesaria para que la sociedad pueda tener dirección dentro de la crisis. En las próximas secciones revisaremos el rol de diferentes entidades gubernamentales y estatutos dentro de la prevención a desastres, en qué consisten sus planes de acción ante amenazas y su forma de proceder en caso de grandes cantidades de fallecidos a causa de la emergencia. Igualmente, revisaremos la forma en que las autoridades auxilian a los ciudadanos que, ante peligro inminente, tuvieron que abandonar sus residencias y ser ubicadas en refugios transitorios.

A. *Prevención y Preparación*

i. Educación

Como parte de la política pública gubernamental relacionada a desastres, es necesario la creación de planes de acción eficaces y coordinados. Para que esta armonía sea alcanzada, es fundamental que la ciudadanía conozca y entienda cuáles son estos planes, mediante un proceso informativo eficaz. Como parte de

¹⁹⁷ José Javier Pérez & José A. Delgado Robles, *La diáspora boricua se activa para ayudar a la reconstrucción*, EL NUEVO DÍA (20 de septiembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/ladiasporaboricuseactivaparaayudalarareconstruccion-2359150/>.

ese proceso y como consecuencia de las experiencias vividas en desastres anteriores, el Gobierno de Puerto Rico creó la *Ley de educación en la prevención y manejo de emergencias y desastres en Puerto Rico*.¹⁹⁸ Según esta medida, existe una “necesidad imperiosa de que nuestra ciudadanía conozca a profundidad las medidas pertinentes para enfrentar un desastre . . .”,¹⁹⁹ es por esta razón que “la prevención y manejo de emergencias y desastres es una de las áreas que debe enfatizarse para enseñar a los estudiantes del sector público y privado las medidas pertinentes para afrontar una emergencia, mejorando los aspectos físicos, sociales y emocionales antes, durante y después de los mismos”.²⁰⁰ En unión a esta iniciativa, el estatuto une diferentes agencias gubernamentales encargadas de manejar emergencias bajo un grupo de trabajo. Este grupo de trabajo compuesto de profesionales de varias materias, ofrecerá educación:

En la prevención y el manejo de emergencias y desastres en todas las instituciones de educación básica en Puerto Rico. Este Grupo de Trabajo revisará el plan establecido por el Departamento de Educación, denominado como ‘Modelo de Plan para el Desalojo de Escuelas en Casos de Emergencias o Desastres’, y dispondrá de un plan maestro para cumplir con los objetivos dispuestos en este capítulo, el que será sometido al Secretario del Departamento de Educación, al igual que a las instituciones de educación básica licenciadas por el Consejo de Educación de Puerto Rico, quienes utilizarán el mismo como guía.²⁰¹

Esta colaboración tiene como fin “ofrecer educación en la prevención y el manejo de emergencias y desastres en todas las instituciones de educación básica en Puerto Rico”.²⁰² Sin embargo, tomando en consideración la naturaleza imprevista de la emergencia y la necesidad de actuar de manera rápida e inmediata para contrarrestarla, es necesario examinar algunos planes de acción gubernamentales vigentes.

B. Plan Operacional de Emergencias

*i. Plan Operacional de Emergencias de 2008*²⁰³

El Plan Operacional de Emergencias del 2008 fue diseñado por la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres bajo la Ley 211

¹⁹⁸ Ley de educación en la prevención y manejo de emergencias y desastres en Puerto Rico, Ley Núm. 150 de 10 de agosto de 2002, 18 LPRÁ §§ 594-594(c) (2002 & Supl. 2017).

¹⁹⁹ Exposición de Motivos, Ley de educación en la prevención y manejo de emergencias y desastres en Puerto Rico, Ley Núm. 150 de 10 de agosto de 2002, 2002 LPR 627-30.

²⁰⁰ 18 LPRÁ § 594 (2002 & Supl. 2017).

²⁰¹ *Id.* § 594(a).

²⁰² *Id.* § 594(a).

²⁰³ PLAN OPERACIONAL DE EMERGENCIAS DEL ELA 2008, 30 de marzo de 2008, disponible en <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/9B7EDA9E-1D6F-4375-9E85-2507EDDE7BDF/o/PlanEstatOperacional03302008.pdf>.

de 1999, con el propósito de tener una guía sobre cómo responder ante una amenaza o desastre antes, durante y después de que estas ocurran. Con este fin, fueron creadas las fases en las que el plan entraría en vigor. Las fases manejan la (1) Prevención; (2) Mitigación; (3) Preparación, y (4) Respuesta y Recuperación. El plan adoptó las Funciones de Apoyo a Incidentes federales y su aplicación dependía de la declaración de emergencia hecha por el Presidente de los Estados Unidos. Originalmente, las Funciones de Apoyo constan de doce temas específicos a los que el Gobierno de Puerto Rico añadió tres. Los temas atendidos eran: (1) Transportación; (2) Comunicaciones e Información Pública; (3) Obras Públicas e Ingeniería; (4) Extinción de Incendios; (5) Información y Planificación de Manejo; (6) Albergue, Servicios Humanos y Alimentos; (7) Recursos de Apoyo; (8) Salud Pública y Servicios Médicos; (9) Búsqueda y Rescate; (10) Derrames, Materiales Peligrosos y Radiación; (11) Agricultura e Industria de Alimentos, y (12) Energía y Utilidades. Además de estas, se incluyeron la seguridad y protección pública; recuperación, mitigación y estabilización; y los asuntos fiscales.²⁰⁴

Dentro del manejo de la emergencia, similar a lo dispuesto en el *National Incident Management System [NIMS]*, el plan establece cuatro niveles de respuesta gubernamental. El primer nivel lo comprenden los gobiernos municipales con sus oficinas de manejo de emergencias, encargadas de manejar emergencias de menor escala y que no requieran gran coordinación multiagencial. El segundo nivel lo protagonizan las organizaciones de manejo de emergencia divididas por zonas que agrupaban varios municipios según su densidad poblacional. Las organizaciones están compuestas por voluntarios, representación del sector privado y las agencias gubernamentales. El tercer nivel era uno más especializado, a cargo de la Agencia Estatal para Manejo de Desastres, donde se atendían incidentes que requerían mayor coordinación. El cuarto y último nivel atendía emergencias que requerían la solicitud de asistencia federal mediante la declaración de estado de emergencia en el país.²⁰⁵

Además al Plan Operacional, varias agencias han desarrollado planes de emergencia independientes, basados en las disposiciones locales y federales de manejo de emergencias. Entre esos planes están el Plan Operacional de Emergencias del Departamento de la Familia de 2015 y el Plan Operacional de Emergencias del Departamento de Justicia de 2016. Los planes de emergencias de treinta agencias serían evaluados con el fin de actualizar sus categorías e incluir nuevas recomendaciones a los ciudadanos, como lo es aumentar la capacidad de supervivencia sin acceso a suministros de tres a diez días.²⁰⁶ Igualmente, debían ser preparados nuevos planes de acción para huracanes y terremotos, a cargo del Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres. La agencia contaba con un término que no superara el inicio de la nueva temporada de huracanes para su

²⁰⁴ *Id.* en la pág. 21.

²⁰⁵ *Id.* en la pág. 24.

²⁰⁶ Frances Rosario, *El nuevo plan de emergencia pedirá sobrevivir 10 días sin asistencia*, EL NUEVO DÍA (13 de marzo de 2018), disponible en <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/elnuevo-plandeemergenciapedirasobreviviriodiassinassistencia-2406104/>.

presentación.²⁰⁷ Los planes, al mes de junio del 2018 y fecha de inicio de la temporada, aún no han sido divulgados.

ii. Plan Operacional de Emergencias 2016 - Departamento de Justicia

La promulgación del Plan Operacional de Emergencias está enfocada en el manejo de desastres por parte de todo el sistema de justicia del País.²⁰⁸ Este plan fue revisado en julio del 2016 y sigue “las guías establecidas por el Departamento de Seguridad Nacional [(DHS, por sus siglas en inglés)], la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias [(FEMA, por sus siglas en inglés)] y . . . la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias (AEMEAD)”.²⁰⁹ Según sus propósitos, el plan está dirigido para el manejo de emergencia, desastre natural o provocado por el hombre, buscando minimizar la pérdida de vidas y los daños estructurales. Además, establece el Equipo de Respuesta Organizacional y Manejo de Emergencias y Desastres (en adelante, “EROMED”) y el Centro de Operación y Respuesta a Emergencias (en adelante, “CORE”), compuesto por los coordinadores de las diferentes dependencias que componen el Departamento de Justicia. “El EROMED será el punto principal de liderazgo organizacional y tomará las decisiones mientras se atiende la emergencia”.²¹⁰ Por otro lado, el CORE “trabajar[á] con emergencias o eventos cuya prolongación sea mayor de veinticuatro . . . horas o de una multitud catastrófica”.²¹¹ Entre los desastres previstos por el plan, podemos encontrar planes dirigidos a enfrentar casos de incendios, tormentas, huracanes, terremotos, tsunamis, inundaciones, terrorismo, deslizamientos e interrupciones en el servicio de energía eléctrica.

El plan, en lo que compete a disposiciones relacionadas a solicitudes de ayuda federal o internacional, no contiene ninguna disposición.

iii. Plan Operacional de Emergencias 2015 - Departamento de la Familia

El Departamento de la Familia presentó el 30 de junio de 2015, un plan operacional para manejar diferentes tipos de emergencias o desastres que afectasen en gran escala a la población.²¹² Este plan, según su documento de promulgación, “ha sido preparado de acuerdo a las guías establecidas por el Departamento de Seguridad Nacional ‘*Department of Homeland Security*’, la Agencia Federal para el Ma-

²⁰⁷ *Id.*

²⁰⁸ DEPTO. JUS., PLAN OPERACIONAL DE EMERGENCIAS (2016), disponible en <http://www.justicia.pr.gov/wp-content/uploads/2015/02/Plan-Operacional-de-Emergencias-Revisión-Julio-2016.pdf>.

²⁰⁹ *Id.* en la pág. 6.

²¹⁰ *Id.* en la pág. 35.

²¹¹ *Id.* en la pág. 37.

²¹² DEPTO. FAMILIA, PLAN OPERACIONAL DE EMERGENCIAS (2015), disponible en http://www.acuden.pr.gov/Programa_Child_Care/Proveedor%20Elegible/Plan_Emergencias%202015.pdf.

nejo de Emergencias, FEMA y en colaboración con la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias (en adelante, “AEMEAD”).²¹³ Como parte del propósito del plan se destaca, el “coordinar todas las acciones asignadas a las organizaciones de respuesta de emergencia para prevenir o reducir los efectos directos o indirectos antes, durante y después de una emergencia o desastre”.²¹⁴ La asignación de responsabilidades dentro del Departamento de la Familia está compuesta de funciones primarias y funciones de apoyo. Las funciones primarias son el censo de población afectada, servicio de emergencia del programa de asistencia nutricional, habilitar centros de acopio, monitorear el programa de asistencia nutricional individual o familiar (en adelante, “ONA”), asignar personal a los Comités Municipales de Emergencias y, por último, coordinar con otras agencias para el pronto restablecimiento de los centros de cuidado y desarrollo que fueran afectados. Por otra parte, las funciones de apoyo comprenden ofrecer apoyo al Departamento de la Vivienda en los refugios y al Departamento de la Salud con el programa de consejería en crisis.²¹⁵

Uno de los propósitos principales de los planes de acción en caso de emergencias es salvaguardar las vidas de los ciudadanos, al igual que sus propiedades. Sin embargo, existen ocasiones en las que inevitablemente, se registran múltiples pérdidas humanas. Para comprender el manejo de este tipo de emergencias, es necesario revisar los planes de acción para mortalidad en masa.

a. Plan de Mortalidad en Masa

El Departamento de Salud de Puerto Rico, en conjunto con el Instituto de Ciencias Forenses, crearon el Plan de Mortalidad en Masa de Puerto Rico.²¹⁶ Este plan fue dado a conocer en el mes de diciembre del 2014 y tiene como propósito proveer “una estructura que facilite la ordenación, unificación y efectividad de los recursos necesarios para poder lograr una respuesta adecuada ante una emergencia o desastre con mortalidad en masa”.²¹⁷ Esta categoría se alcanza cuando el Instituto recibe 150 cadáveres, además de su cupo máximo como consecuencia de la emergencia. El plan incluye los métodos de notificación oportuna a las agencias encargadas de manejar una situación de esta naturaleza. Es decir, “[u]n evento que tenga como resultado la activación del Plan de Mortalidad en Masa se administrará bajo el *Emergency Support Function #8* [(en adelante, “ESF-8”)],²¹⁸ el cual es establecido por el Departamento de Salud como la agencia encargada de dirigir

²¹³ *Id.* en la pág. 2.

²¹⁴ *Id.* en la pág. 7.

²¹⁵ *Id.* en la pág. 15.

²¹⁶ DEPTO. SALUD, PLAN DE MORTALIDAD EN MASA, disponible en <http://www.salud.gov.pr/Sobre-tu-Salud/Documents/COMENTARIO%20PUBLICO%20Mortalidad%20en%20Masa.pdf> (última visita 1 de mayo de 2017).

²¹⁷ *Id.* en la pág. 4.

²¹⁸ *Id.* en la pág. 15.

todos los procesos. El ESF-8 ejerce una función dentro del protocolo de respuesta a desastres de la FEMA en coordinación con el *Department of Health and Human Services*. Esta actúa como “mechanism for coordinated Federal assistance to supplement State, tribal, and local resources in response to a public health and medical disaster, potential or actual incidents requiring a coordinated Federal response, and/or during a developing potential health and medical emergency [in the scope of Mass fatality management]”.²¹⁹ La ESF-8 es de aplicación en Puerto Rico. El plan designa roles y responsabilidades a las agencias como Emergencias Médicas Estatal, Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico, Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción, AEMEAD y el Instituto de Ciencias Forenses.

La segunda parte del Plan de Mortalidad en Masa contempla, en síntesis, los protocolos de acción del Instituto de Ciencias Forenses en caso de desastres que generen muertes en masa.²²⁰ Se establece el manejo del incidente, la identificación y creación de un lugar alternativo como morgue en la eventualidad de que el Instituto no esté disponible, el proceso de recibo, almacenamiento e identificación de cadáveres y el proceso de descontaminación de la escena.

b. Refugios y Desalojo

Identificar un refugio y tener un plan de desalojo eficaz puede ser determinante al momento de salvar vidas ante una emergencia. El Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos ha establecido que, ante este panorama, buscar refugio es fundamental. En estos términos, el “[r]efugiarse es adecuado cuando las condiciones requieren que busque protección en su hogar, lugar de trabajo u otro lugar en caso de desastre”.²²¹ Según datos obtenidos de la AEMEAD, en la Isla existen 484 refugios registrados, distribuidos por todo el territorio.²²² Estos refugios son catalogados como *primarios*, *alternos* y *temporeros*. Ante la eventualidad de un desastre de cualquier tipo, los ciudadanos que residan en áreas afectadas o sujetas a recibir la mayor cantidad de daño, tienen la obligación de desalojar sus residencias. De esta manera, evitan poner en riesgo su seguridad y la del personal de respuesta a emergencias. Dentro de las funciones, facultades y responsabilidades de la AEMEAD, según establecidas por la legislación vigente, está el:

²¹⁹ DEP’T OF HEALTH AND HUMAN SERV., EMERGENCY SUPPORT FUNCTION #8 1 (2008), disponible en <https://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-esf-08.pdf>.

²²⁰ DEPTO. SALUD, *supra* nota 216, en la pág. 34.

²²¹ Depto. de Seguridad Nacional de Estados Unidos, *Refugios*, READY, <http://www.ready.gov/es/refugio> (última visita 1 de mayo de 2018).

²²² Neg. de Manejo de Ley de emergencias y Adm. de Desastres, *Refugios*, GOBIERNO DE PUERTO RICO, <http://www2.pr.gov/agencias/aemead/PortalEducativo/Pages/Refugios.aspx> (última visita 1 de mayo de 2018).

Coordinar el desalojo o evacuación de la población civil emitidas como parte de la ejecución de su plan en casos de emergencia o desastre. Se dispone, que aquellas personas menores de edad o incapacitadas podrán ser removidas en contra de la voluntad de sus padres, tutores, custodios o encargados, durante y una vez declarado el estado de emergencia por el Gobernador. Para fines de esta Ley, una “persona incapacitada” es un individuo que tiene un impedimento mental que le limita seriamente en su capacidad para obrar por sí.²²³

Las violaciones a esta ley serán sancionadas con una pena de reclusión que no excederá de seis meses o multa de \$500.

E. Manejo y Recuperación

Como parte de la revisión del protocolo previsto para atender situaciones de desastre en el País, es necesario explorar el marco legal aplicable a este tipo de situaciones, los recursos económicos con los que cuenta la Isla y el rol internacional en el proceso de recuperación. Durante las próximas secciones revisaremos estas vertientes en búsqueda de identificar las alternativas y cómo estas interactúan con las necesidades reales de la sociedad ante eventos desastrosos.

i. Ley núm. 211 de 2 de agosto de 1999: Agencia Estatal para el Manejo de Emergencia

Con anterioridad a la creación de esta ley, en temas de emergencias locales, regía la *Ley de la Defensa Civil de Puerto Rico*.²²⁴ Al entrar en vigor la *Ley de la AEMEAD* (en adelante, “Ley 211”), se derogó la antigua ley y se estructuraron todas las actividades gubernamentales requeridas para atender este tipo de situaciones. En términos de política pública, su artículo 2 establece que:

[E]s política pública del Gobierno de Puerto Rico proteger a nuestros habitantes en situaciones de emergencias o desastres que afecten al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y que se le provea de la forma más rápida y efectiva la asistencia necesaria para la protección antes, durante y después de éstos asegurando la protección de vida y propiedades. De igual manera, es la obligación del Gobierno lograr la más pronta recuperación y estabilización de los servicios necesarios a nuestros ciudadanos, industrias, negocios y actividades gubernamentales.²²⁵

El estatuto reafirma, de manera general, la responsabilidad gubernamental primaria ante el desastre y autoriza la solicitud de asistencia de la Agencia a entidades externas. Según el texto:

²²³ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA § 3644(f) (2017).

²²⁴ Ley de la Defensa Civil de Puerto Rico, Ley Núm. 22 de 23 de junio de 1976, 25 LPRA §§ 171-171Y (1999) (derogada 1999).

²²⁵ 25 LPRA § 172.

La Agencia Estatal podrá solicitar, recibir y procesar ofertas de ayuda de personas naturales o jurídicas del sector privado de cualquier parte del mundo, y será responsable por la más efectiva utilización de los recursos humanos y económicos disponibles dondequiera que estén dentro de las leyes, normas y reglamentos de Puerto Rico y Estados Unidos.²²⁶

Esta disposición permite a la agencia gubernamental solicitar la ayuda a entidades privadas, no así a las públicas o gubernamentales a nivel internacional, siempre que esta solicitud sea acorde con las leyes, normas y reglamentos establecidos por Estados Unidos y de aplicación local. Esta restricción es importante y será materia de análisis constitucional en las próximas secciones de este escrito.

ii. Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017: Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico

La nueva ley creó una unión entre todos los componentes de seguridad del País, dividiéndolos en el Negociado de la Policía de Puerto Rico; el Negociado del Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico; el Negociado de Ciencias Forenses de Puerto Rico; el Negociado de Sistemas de Emergencia 9-1-1; el Negociado para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres; el Negociado del Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico y el Negociado de Investigaciones Especiales de Puerto Rico.²²⁷ Todos ellos crean el Departamento de Seguridad Pública, con el fin de:

(a) Reorganizar, reformar, modernizar y fortalecer nuestros instrumentos de seguridad pública a nivel estatal para incrementar su capacidad, eficiencia y efectividad; (b) Integrar de manera efectiva todos los servicios que ofrece el Departamento y sus Negociados; (c) Operar como primera línea de defensa enfocada en prevenir el crimen, atender emergencias y proteger la ciudadanía; (d) Evitar el abuso y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos para construir una base sólida con plena confianza de la sociedad; (e) Coordinar todos los recursos gubernamentales, así como con los del sector privado, para proveer de forma rápida y efectiva los servicios requeridos antes, durante y después de una emergencia de manera que se logre asegurar la vida y propiedad de los ciudadanos; (f) Coordinar con los Municipios y sus agencias de seguridad todos los servicios del Departamento; (g) Proteger la vida y propiedad de todos los ciudadanos; (h) Coordinar con agencias federales de seguridad pública para maximizar recursos.²²⁸

²²⁶ *Id.*

²²⁷ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRR § 3691 (2017).

²²⁸ *Id.* § 3503.

Esta ley derogó la Ley 211 del 1999 y dejó en manos del Secretario de Seguridad Pública la supervisión de todos los negociados antes mencionados. En su capítulo 6, la nueva ley atiende lo relacionado con el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres. El negociado “tendrá el deber y obligación de proteger a las personas en situaciones de emergencias o desastres y, a esos efectos, proveerá de la forma más rápida y efectiva la asistencia necesaria para la protección antes, durante y después de éstos asegurando la protección de vida y propiedades. De igual manera, gestionará la más pronta recuperación y estabilización de los servicios necesarios a los ciudadanos, industrias, negocios y actividades gubernamentales.”²²⁹ Otras disposiciones contenidas en el estatuto atienden la remoción de escombros durante la emergencia, procedimientos de expropiación forzosa y las inmunidades otorgadas a miembros del gobierno por sus actuaciones dentro de la emergencia.

iii. Declaración de Emergencia gubernamental y el Fondo de Emergencia de Puerto Rico

La Ley de la AEMEAD establece los poderes que tendrá el Gobernador de Puerto Rico durante un desastre. Dentro de esta gama de facultades “podrá decretar, mediante proclama, que existe un estado de emergencia o desastre, según sea el caso, en todo el territorio de Puerto Rico o en parte del mismo”.²³⁰ La declaración de estado de emergencia lo faculta a poder “solicitar del Presidente de los Estados Unidos todo tipo de ayuda federal que conceda la legislación federal vigente, aceptar dicha ayuda y utilizarla a su discreción y sujeto únicamente a las condiciones establecidas en la legislación que las concede”.²³¹ Esta determinación gubernamental es fundamental para iniciar el proceso de subsanación posterior al desastre. En adición a la declaración de estado de emergencia, el Gobernador podrá crear y administrar reglamentos, ordenar la remoción de ruinas o escombros, comprar bienes muebles o inmuebles necesarios durante la emergencia y expropiar bienes necesarios para enfrentar el estado decretado.

Dentro de su discreción y según lo amerite la emergencia, el gobernador también podrá disponer del Fondo de Emergencia de Puerto Rico. Este recurso, creado mediante legislación en 1966 y manejado por el Departamento de Hacienda,²³² “será aplicado a afrontar necesidades públicas inesperadas e imprevistas, causadas por calamidades, tales como guerras, huracanes, terremotos, sequías, inundaciones y plagas, y con el fin de proteger las vidas y propiedades de las gentes . . .”.²³³ Sin embargo, el fondo no contempla asignaciones por desastres causados por la intervención humana, más allá de las guerras, excluyendo incendios, desastres

²²⁹ *Id.* § 3515.

²³⁰ 25 LPRA § 172m.

²³¹ *Id.* § 172m(a).

²³² Fondo de Emergencia, Ley Núm. 91 de 21 de junio de 1966, 3 LPRA §§ 457-465 (2017).

²³³ *Id.* §459.

ambientales y otras modalidades de desastres modernos. La aportación anual para nutrir este fondo es de \$10,000,000 al año, hasta un máximo de \$150,000,000. Por otro lado, el estatuto restringe su uso “para nuevas actividades gubernamentales, ni para aumentar o suplir, directa o indirectamente, las asignaciones votadas para llevar a cabo servicios ordinarios del Gobierno. . .”.²³⁴ No obstante, sí permite en su artículo 4 que:

Si al comenzar cualquier año económico los cobros del Fondo General resultaren insuficientes para cubrir los gastos ordinarios del Estados Libre Asociado de Puerto Rico en un mes determinado, o si durante cualquier año económico los fondos requeridos resultan insuficientes para pagar los intereses y plazos de amortización de las obligaciones estatales o municipales representadas por bonos o pagares en la fecha en que tales obligaciones venzan y deban pagarse, se podrá hacer una transferencia del Fondo de Emergencia . . . tal transferencia de fondos no se hará nunca por una cantidad que exceda del setenta y cinco . . . [por ciento] de la suma depositada en el momento en el Fondo de Emergencia; y, Disponiéndose, además, que tales transferencias . . . se consideraran como anticipos reembolsables a plazos al Fondo de Emergencia tan rápidamente como haya fondos disponibles.²³⁵

La disposición antes mencionada faculta al Gobierno a que, en ocasiones de estrechez económica como la que actualmente enfrentamos, el fondo transfiera hasta un setenta y cinco por ciento de su capital total al Gobierno central. Esta capacidad compromete la única fuente de ayuda ante desastres local, haciéndonos totalmente dependientes a la asistencia que Estados Unidos y entidades privadas puedan brindar. En relación con este particular, la nueva *Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal del 2017*,²³⁶ creada en atención a la *Ley PROMESA*,²³⁷ enmienda la aportación anual destinada al Fondo de Emergencia procedente del presupuesto gubernamental, disponiendo que “hasta el Año Fiscal 2020-2021 la aportación anual al Fondo de Emergencia será por la cantidad de [\$10,000,000] y a partir del año fiscal 2020-2021, dicha aportación será no menor de cero punto cinco por ciento . . . del estimado de rentas netas . . .”.²³⁸ La enmienda representa una aportación menor a la establecida anteriormente, deteriorando aún más los fondos disponibles.

Un último aspecto importante está contenido en el artículo 3, donde se establece que el Fondo de Emergencia “también podrá ser aplicado para auxiliar a Estados Unidos y otros países, en casos de desastres inesperados imprevistos cau-

²³⁴ *Id.* §458.

²³⁵ *Id.* § 460.

²³⁶ Ley de cumplimiento del Plan Fiscal, Ley Núm. 26-2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-26-29-Abr-2017.pdf> (última visita 1 de mayo de 2018).

²³⁷ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (Ley PROMESA), Pub. L. No. 114-187, 130 Stat. 549 (2016).

²³⁸ *Id.* en la pág. 2 (traducción suplida).

sados por calamidades tales como guerras, huracanes, terremotos, sequías, inundaciones y plagas”,²³⁹ abriendo las puertas para que Puerto Rico pueda establecer lazos de asistencia a nivel internacional, con otros países afectados por desastres.

Según mencionamos anteriormente, nuestra dependencia hacia los Estados Unidos en temas de asistencia a desastres es amplia. Todo esto utilizando la declaración de emergencia del Gobierno como primer paso. Con el fin de comprender mejor cómo operan estos recursos, examinaremos algunos de ellos y como afectan directamente la Isla.

IV. ROL DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL ÁMBITO INTERNACIONAL SOBRE LA ISLA

Las relaciones internacionales de Puerto Rico han sido tema de discusión durante décadas. Nuestra relación con los Estados Unidos ha estado atada a limitaciones, que se extienden a temas económicos, políticos y sociales. El manejo de desastres no ha sido la excepción. En las próximas partes revisaremos los límites federales dentro de nuestro estatus de territorio no incorporado, nuestra capacidad para ratificar tratados internacionales y cómo esto influye en la cooperación que puedan brindar otros países para contrarrestar la emergencia.

A. *Estatus territorial de Puerto Rico y sus implicaciones a nivel internacional*

Según mencionamos en secciones anteriores, es necesario discutir el trasfondo histórico de nuestra relación política con los Estados Unidos, y de esta manera poder comprender las capacidades y limitaciones locales para concretizar tratados y acuerdos colaborativos a nivel internacional. De esta manera podremos entender mejor nuestra posición política, las alternativas de asistencia en caso de desastres a gran escala y qué tipo de ayuda internacional, si alguna, podemos esperar ante la emergencia.

En el 1898, España se encontraba en guerra con los Estados Unidos. Ambas potencias decidieron poner fin a las hostilidades y el 10 de diciembre de 1898 firmaron el Tratado de París.²⁴⁰ Mediante el tratado, Puerto Rico pasó a ser territorio de los Estados Unidos. El artículo 2 del tratado señala que “España cede a los Estados Unidos la Isla de Puerto Rico y las demás que están ahora bajo su soberanía en las Indias Occidentales . . .”,²⁴¹ lo que hizo que Puerto Rico entrara en:

[U]na categoría similar a la de un Estado federado dentro del sistema constitucional norteamericano, subordinado a la supremacía de la Constitución, leyes y tratados de Estados Unidos, a pesar de no ser parte integral de esa nación, como dejó

²³⁹ 3 LPRA § 459.

²⁴⁰ Tratado de París de 1898, 30 Stat. 1754, TS 343 (1898).

²⁴¹ *Id.* art. 2.

sentado claramente una serie de sentencias del Tribunal Supremo de EE. UU., denominadas genéricamente como los *Casos Insulares* a principios del siglo XX, los cuales nunca han sido revocados.²⁴²

La *Ley Orgánica Foraker* fue aprobada el 12 de abril de 1900 y establecía los cimientos de la organización gubernamental de la isla. En su artículo 14, la ley establece que:

[L]as leyes estatutarias de los Estados Unidos, que no sean localmente inaplicables, salvo lo que en contrario dispusiere la presente, tendrán la misma fuerza y validez en Puerto Rico que en los Estados Unidos, excepción hecha de las leyes de rentas internas, las cuales, en virtud de lo dispuesto en la secc. 3, no tendrán fuerza y validez en Puerto Rico.²⁴³

En términos de nuestra discusión, la aplicación de los tratados hechos por los Estados Unidos a sus territorios es medular para entender los tratados internacionales aplicables a la isla y su capacidad de firmar nuevos tratados con otras jurisdicciones a nivel internacional, temas que discutiremos más adelante.

Varios casos de la época, como *Downes v. Bidwell*, establecieron la doctrina relacionada a la aplicación de la Constitución de los Estados Unidos sobre los territorios incorporados.²⁴⁴ Esta señala que la misma no es aplicable de manera automática a los territorios y reiteró la capacidad del Congreso de los Estados Unidos a crear leyes que los afecten. Asimismo, en *Balzac v. Porto Rico* el Tribunal Supremo de Estados Unidos determinó que, aunque los ciudadanos de Puerto Rico poseían ciudadanía estadounidense, el territorio no era considerado uno incorporado y que los derechos constitucionales no eran de aplicación absoluta.²⁴⁵

No empece a lo dispuesto por la *Ley de Relaciones Federales* y la *Ley 600*, Estados Unidos mantiene a los territorios bajo control del Congreso Federal y ha reafirmado mediante jurisprudencia reciente que la soberanía de la que gozan sobre asuntos internos no representa una posición que esté sobre este control. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos aprovechó *Pueblo de Puerto Rico v. Sánchez Valle* para expresar que: “this Court concluded in the early 20th century that U.S. territories—including an earlier incarnation of Puerto Rico itself—are not sovereigns distinct from the United States” y que “back of the Puerto Rican people and their Constitution, the ‘ultimate’ source of prosecutorial power remains the U.S. Congress”, reafirmando que Puerto Rico está limitado por las determinaciones del Congreso de Estados Unidos.²⁴⁶

²⁴² Arnaldo Teissonnière Ortiz, *Situación de Puerto Rico frente al Derecho Internacional, con especial referencia al derecho del trabajo y la participación en la OIT*, 12 CUADERNOS DE ESTUDIOS EMPRESARIALES 328 (2002).

²⁴³ Ley del Congreso de 12 de abril de 1900 (Ley Foraker), 21 Stat. 77 (1900).

²⁴⁴ *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901).

²⁴⁵ *Balzac v. Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922).

²⁴⁶ *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016).

Luego de este marco constitucional introductorio, podemos concluir que Puerto Rico es participante directo de los acuerdos y tratados establecidos o avalados por los Estados Unidos, sin embargo, no posee la capacidad para adoptarlos de manera independiente. Su participación en este aspecto es uno estrictamente de derecho internacional, que debe ser avalado por el Congreso y puede ser considerado la razón principal atribuible a la escasa existencia de acuerdos promulgados o que beneficien directamente a Puerto Rico, particularmente en términos de cooperación en caso de desastres naturales.

i. Tratados Internacionales, Acuerdos Colaborativos y Puerto Rico

En términos internacionales, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 regula todos los requisitos y responsabilidades de los Estados al momento de crear acuerdos entre sí o a nivel internacional. Según esta convención, un *tratado* es “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”.²⁴⁷ Como pudimos ver en la sección anterior, en términos de derecho internacional y constitucional, Puerto Rico enfrenta serias limitaciones al momento de entrar en acuerdos de colaboración con diferentes gobiernos y naciones de manera independiente, por su condición de territorio de los Estados Unidos.

ii. Acuerdos de Colaboración

A pesar de nuestra situación territorial, podemos encontrar algunas relaciones cooperativas internacionales donde Puerto Rico participa directamente. Un ejemplo de estas es nuestra participación en la Organización Panamericana de la Salud, ramificación de la Organización Mundial de la Salud. Esta fue creada el 2 de diciembre de 1902 ante la necesidad de una entidad organizada para combatir las múltiples epidemias que aquejaban los Estados Unidos. La misión de la organización es “[l]iderar esfuerzos colaborativos estratégicos entre los Estados Miembros y otros aliados, para promover la equidad en salud, combatir la enfermedad, y mejorar la calidad y prolongar la duración de la vida de los pueblos de las Américas”.²⁴⁸ Los países participantes suman a cincuenta y dos, donde se “fomenta la cooperación entre países y trabaja en forma colaborativa con los ministerios de salud y otras agencias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales, universidades, organismos de seguridad social, grupos comunitarios y otros socios”.²⁴⁹ Nuestra isla forma parte de la organización como *Estado*

²⁴⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, 27 de enero de 1980, 1155 U.N.T.S. 331.

²⁴⁸ Acerca de la Organización Panamericana de la Salud, PAHO, http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=91%3Aabout-paho&lang=es#historia (última visita 1 de mayo de 2018).

²⁴⁹ *Id.*

Asociado desde septiembre de 1992, beneficiándose de iniciativas que “permitieron a Puerto Rico medir en dos ocasiones las funciones esenciales de salud pública, realizar análisis del sector salud, además de recibir cooperación técnica en dengue y desarrollar un certificado profesional en bioética. . .”.²⁵⁰ En adición a estas iniciativas, la organización está comprometida con Puerto Rico en temas de optimización en la recolección de datos sobre los afectados por la hepatitis C y el dengue, la inmunización, atención a enfermedades crónicas, al Alzheimer, la obesidad infantil, el acceso a la información científica de salud y a la cultura ética en la toma de decisiones en estos temas.²⁵¹

Otro ejemplo de colaboración es el acuerdo marco de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional en materia de prevención y respuesta ante desastres y capacitación de recursos humanos. En este acuerdo, la AEMEAD y el Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana se unieron, el 13 de enero de 2015, para crear una alianza donde se comprometían a “desarrollar actividades de capacitación de los recursos humanos que determinen de común acuerdo, en las áreas siguientes: Entrenamiento y doctrina en emergencias y desastres, [a]cciones combinadas en situaciones de emergencias y/o desastres, [p]reparación para la prevención en temas de emergencias y desastres, [p]lanes de emergencia”.²⁵² Los términos de este acuerdo de colaboración tienen una duración de dos años, con una posibilidad de renovación por términos similares mediante el consentimiento de ambas partes.

B. Proceso para la Declaración presidencial de desastre y la asignación de ayudas federales

Como vimos anteriormente, los Estados Unidos juega un papel medular en la asistencia a desastres sobre Puerto Rico. Los estatutos y normativas federales son de aplicación en el país, por lo que esta sección revisará algunas de estas disposiciones y cuáles son sus aportaciones.

Todos los procesos de asistencia económica y humanitaria federal a territorios afectados por un desastre requieren que exista una declaración de desastre emitida por el presidente de los Estados Unidos. Para que este proceso comience, el territorio afectado debe solicitar, a través de su gobernador, la asistencia. La solicitud del gobernador incluirá una evaluación de daño preliminar de la oficina de FEMA en el cual expone que, “the team will conduct a thorough assessment of the impacted area to determine the extent of the disaster, its impact on individuals

²⁵⁰ Organización Panamericana de la Salud, *El ingreso de Puerto Rico a la OPS*, PAHO, http://www.paho.org/pur/index.php?option=com_content&view=article&id=130:el-ingreso-de-puerto-rico-a-la-ops&Itemid=22 (última visita 1 de mayo de 2018).

²⁵¹ *Id.*

²⁵² Acuerdo marco de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional en materia de prevención y respuesta ante desastres y capacitación de recursos humanos, PR-Rep. Dominicana, art. II, 13 de enero de 2015.

and public facilities, and the types of federal assistance that may be needed”.²⁵³ Esta evaluación tiene como objetivo analizar los efectos de la emergencia y determinar si esta ha excedido los recursos del estado afectado, para contenerla. Entre otros requisitos, este informe contendrá estimado de daños y la cantidad de ayuda solicitada. La solicitud de asistencia debe ser presentada dentro de los treinta días posteriores al desastre. Esta debe basarse en el “supplement State and local or Indian tribal government efforts in providing emergency services, such as the protection of lives, property, public health, and safety, or to lessen or avert the threat of a catastrophe in any part of the United States”.²⁵⁴ El presidente podrá “declarar desastre mayor cualquier evento natural incluyendo huracanes, tornados, tormentas, inundaciones, maremotos, tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de terreno. . . incendios, explosiones, donde el presidente determine se haya causado daños más allá de las capacidades combinadas de los gobiernos estatales y locales para responder”.²⁵⁵

En términos locales, está declaración de emergencia abre una gama de ayudas que comienzan con el *Disaster Relief and Emergency Assistance Act*.

i. Disaster Relief and Emergency Assistance Act

El acta fue firmada el 23 de noviembre de 1988 y su propósito es ordenar, de forma estructurada, la manera en la que los Estados Unidos responde a un desastre con consecuencias significativas.²⁵⁶ Según su sección 5122, la emergencia se define de la siguiente manera:

[A]ny occasion or instance for which, in the determination of the President, Federal assistance is needed to supplement State and local efforts and capabilities to save lives and to protect property and public health and safety, or to lessen or avert the threat of a catastrophe in any part of the United States.²⁵⁷

Es importante señalar que la definición crea un vínculo entre Puerto Rico y los Estados Unidos en temas de desastres. Sobre estos términos, el acta reconoce que estarán cubiertos todos los estados y sus territorios.²⁵⁸ Dentro de sus disposiciones se establece que el Presidente de los Estados Unidos tendrá la capacidad para decretar estados de emergencia ante desastres ocurridos en la nación. Su determinación activa múltiples ayudas federales para contener la emergencia dentro de todos sus territorios. Igualmente, tendrá un rol activo en el desarrollo de pro-

²⁵³ U.S. Dept. of Homeland Security, *The Disaster Declaration Process*, FEMA (8 de enero de 2018), <http://www.fema.gov/disaster-declaration-process>.

²⁵⁴ *Id.*

²⁵⁵ *Id.* (traducción suplida).

²⁵⁶ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. § 5122 (2012).

²⁵⁷ *Id.* § 5122 (1).

²⁵⁸ *Id.* § 5122 (3).

gramas coordinados entre las agencias federales, en la creación de planes de acción con el fin de mitigar los daños y advertir sobre los mismos utilizando los avances tecnológicos recientes.²⁵⁹

El proceso de declaración de emergencia establece que “after receiving a request from the governor of an affected state for a major disaster declaration, the President may take one of three possible actions: issue a major disaster declaration or an emergency declaration, or decline the request”.²⁶⁰ Es decir, en el momento que el Presidente de Estados Unidos reciba una solicitud de un estado para ser declarado zona de desastre, este podrá recomendar la ayuda liberando los fondos necesarios para contrarrestar el daño o en su alternativa, rechazar la solicitud. Una vez el Presidente acepta la solicitud y autoriza la ayuda, esta se dividirá en:

1. Asistencia General: Establece la forma en la que serán distribuidos los suministros, las evacuaciones y los grupos de respuesta y recuperación en la escena.²⁶¹
2. Asistencia Esencial: Esta asistencia establece que los jefes de agencias podrán distribuir a través de los gobiernos estatales, asistencia en la limpieza de escombros, misiones de búsqueda y rescate, entre otros servicios.²⁶²
3. Mitigación: El estatuto suple a los estados de recursos para que puedan anticipar, preparar y poner en vigor planes dirigidos a contrarrestar futuros desastres.²⁶³
4. Restauración de Edificios Federales y de Asistencia Pública. Igualmente, incluye la reparación de estructuras conocidas como “private nonprofit”, que provean servicios esenciales.
5. Remoción de Escombros en estructuras gubernamentales, locales y a facilidades privadas sin fines de lucro.
6. Techo y Asistencia Médica: Se establecen ayudas para que individuos afectados por el desastre puedan adquirir una vivienda temporal o proveer reparación a sus hogares. Además, la asistencia financiera ofrece ayuda para gastos funerarios, dentistas y otros.²⁶⁴
7. Sector Laboral: Se ofrece ayuda económica hasta un máximo de 26 semanas a personas que, a consecuencia del desastre, perdieran su empleo.²⁶⁵
8. Asistencia Nutricional: Distribuirá cupones de alimentos a las víctimas del desastre.
9. Otras ayudas: Entre éstas podemos encontrar asistencia en alimentación masiva, servicios legales a personas de bajo ingreso, ayuda psicológica, prestamos

²⁵⁹ *Id.* § 5131 (a) (traducción suplida).

²⁶⁰ FRANCIS X. MCCARTHY, FEDERAL STAFFORD ACT DISASTER ASSISTANCE: PRESIDENTIAL DECLARATIONS, ELIGIBLE ACTIVITIES, AND FUNDING, CONG. RESEARCH SERV. (2011), *disponible en* <https://fas.org/sgp/crs/homsec/RL33053.pdf>.

²⁶¹ *Id.* en la pág. 12.

²⁶² *Id.*

²⁶³ *Id.*

²⁶⁴ *Id.* en la pág. 13.

²⁶⁵ *Id.*

económicos gubernamentales, redes de comunicación ante la emergencia y transporte público.²⁶⁶

La ejecución y administración eficaz de esta gama de procesos dependía de una agencia especializada, dedicada a la atención de situaciones de desastre. Es por esto que, desde el 1979, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias atiende estos asuntos, los cuales examinaremos a continuación.

ii. Agencia Federal para el Manejo de Emergencias FEMA

La agencia, creada el 1 de abril de 1979 mediante la Orden Ejecutiva²⁶⁷ y nutrida por las disposiciones de la Ley Robert T. Stafford:

[L]leva el control de los esfuerzos a lo largo del gobierno federal para brindar apoyo a [los] gobiernos [estatales, locales, tribales y territoriales] y a los colaboradores del sector privado con el fin de mejorar el nivel de preparación nacional de prevención, protección, mitigación, respuesta y recuperación frente a todos los peligros.²⁶⁸

El control antes mencionado se centra en la:

[P]reparación frente a todos los peligros al desarrollar políticas, asegurar planes adecuados y listos y que son validados; al definir las necesidades de las capacidades requeridas para incluir amenazas; al proporcionar recursos y ayuda técnica a las jurisdicciones; al integrar y sincronizar los esfuerzos de preparación a través de la nación.²⁶⁹

Otra área importante atendida por la agencia es la administración de los fondos designados para emergencias. Entre las designaciones más importantes realizadas por la agencia podemos encontrar las dirigidas al Programa Estatal de Seguridad Pública, la Iniciativa de Seguridad de Áreas Urbanas, Rendimiento para el Manejo de Emergencias, Programa de Seguridad en el Tránsito, Programa de Protección a la Frontera “Stonegarden”, Seguridad Portuaria, ayuda al Cuerpo de Bomberos y Asistencia al personal para responder adecuadamente a incendios y emergencias.²⁷⁰ Estas designaciones están divididas en asistencia individual para ayudar a individuos y las familias); asistencia Pública — para ayudar a las entidades públicas (y ciertas organizaciones privadas sin fines de lucro) con ciertos servicios de emergencia y la reparación o remplazo de instalaciones e infraestructuras públicas dañadas por el desastre; y Asistencia para la Mitigación de Riesgos —

²⁶⁶ *Id.* en la pág. 14.

²⁶⁷ Dept. of Homeland Security, *Resumen de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias*, FEMA (5 de mayo de 2015) <https://www.fema.gov/es/resumen-de-la-agencia-federal-para-el-manejo-de-emergencias#o>.

²⁶⁸ *Id.*

²⁶⁹ *Id.*

²⁷⁰ *Id.*

fondos para las medidas designadas para reducir las pérdidas futuras a la población y a la propiedad privada.

En adición a estos últimos, podemos encontrar el *Programa De Individuos Y Familias*. Este programa “provee ayuda financiera o servicios directos a las personas que tienen gastos necesarios y necesidades serias si estas no pueden ser cubiertas por otros medios”.²⁷¹ Esta ayuda incluye “asistencia de vivienda (que incluye vivienda provisional, reparación, remplazo y construcción semipermanente o permanente de vivienda y Asistencia para otras necesidades (que incluye propiedad personal u otros artículos)”.²⁷²

iii. Funciones de apoyo a La recuperación de FEMA (RSF)

“Las funciones de apoyo a la recuperación de FEMA fueron creadas como parte del Marco Nacional de Recuperación por Desastre”,²⁷³ en el cual optimizan el funcionamiento de las agencias estatales y federales trabajando unísonas. De igual manera, fortalece las relaciones de estas con el sector privado. Están divididas en seis categorías, entre las que está las funciones de planificación comunitaria y desarrollo de capacidades, recuperación económica, salud y servicios, vivienda, sistemas de infraestructura y recuperación de recursos naturales y culturales.

iv. Emergency Support Functions (ESF)

Las Funciones de Apoyo de Emergencias (ESF, por sus siglas en inglés) coordinan interacción entre las agencias estatales y federales durante una emergencia.²⁷⁴ Están divididas en las áreas de especialización que comprenden los temas de: ESF#1 Transportación; ESF#2 Comunicaciones; ESF#3 Obras públicas e ingeniería; ESF#4 Lucha contra incendios; ESF#5 Información y planificación; ESF#6 Cuidado en masa (Asistencia a emergencia, vivienda temporal y servicios humanos); ESF#7 Logística y recursos de apoyo; ESF#8 Salud pública y servicios médicos; ESF#9 Búsqueda y rescate; ESF#10 Respuesta de petróleo y materiales peligrosos; ESF#11 Agricultura y recursos naturales; ESF#12 Energía eléctrica; ESF#13 seguridad y protección pública; ESF#14 Recuperación comunitaria a largo plazo y ESF#15 Asuntos externos²⁷⁵. Todas estas funciones de apoyo pueden ser aplicadas en Puerto Rico para manejar una emergencia que requiera la declaración de estado de emergencia por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

²⁷¹ Dept. of Homeland Security, *Hoja informativa: Asistencia a individuos y familia*, FEMA (8 de julio de 2015), <https://www.fema.gov/es/hoja-informativa-asistencia-individuos-y-familias>.

²⁷² *Id.*

²⁷³ Dept. of Homeland Security, *Funciones de Apoyo a la Recuperación*, FEMA (7 de agosto de 2015) <http://www.fema.gov/es/funciones-de-apoyo-la-recuperacion>.

²⁷⁴ DEPT. OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, EMERGENCY SUPPORT FUNCTION #8, FEMA (2008), *disponible en* <https://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-esf-o8.pdf>.

²⁷⁵ DEPT. OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, EMERGENCY SUPPORT FUNCTIONS ESFS, *disponible en* <https://emilms.fema.gov/IS230c/FEM010416otext.htm>.

Estas funciones tienen implicaciones a nivel internacional. Su alcance está dirigido a proteger la salud pública, prevenir emergencias, detectarlas, proveer contacto directo a las víctimas, reducir sus efectos en la comunidad y aumentar su capacidad para enfrentar la emergencia.²⁷⁶ En términos de su aplicación en los territorios de Estados Unidos, a modo de ilustración, la ESF#8 dispone que “[w]hile State, tribal, and local officials retain primary responsibility for victim screening and decontamination operations, ESF #8 can deploy the National Medical Response Teams to assist with victim decontamination”.²⁷⁷ En la isla, el Departamento de Salud es la agencia líder de esta función, apoyada por “la Policía de PR, la Guardia Nacional, el Cuerpo de Bomberos, el Departamento de Agricultura, la Junta de Calidad Ambiental, la Cruz Roja Americana, el Departamento de la Vivienda, el Instituto de Ciencias Forenses y el Departamento de Justicia”.²⁷⁸

Otra función similar es la Función de Apoyo a Emergencias #9. Esta función de apoyo es dirigida por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, en coordinación con los departamentos del Interior y de la Defensa.²⁷⁹ Esta función está dirigida a la asignación de recursos de manera inmediata a las autoridades en misiones de salvamento, búsqueda y rescate (SAR), en admisión a “planning guidance and coordination assistance, standardizes task force procedures, evaluates task force operational readiness, funds special equipment and training within available appropriations, and reimburses, as appropriate, task force costs incurred as a result of ESF #9 deployment”.²⁸⁰ Localmente, la Función de Apoyo de Emergencia #9 es liderada por la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias con el apoyo del “Departamento de Traspotación y Obras Públicas, Salud, ASG, Policía, Guardia Nacional, AEE, DRNA, Bomberos, AAA, Junta de Calidad Ambiental, FEMA, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Patrulla Aérea Civil, Oficina Municipal para el Manejo de Emergencias y la Junta Reguladora de Comunicaciones”.²⁸¹

v. *Disaster Mortuary Operational Response Teams*

El Departamento de Salud de los Estados Unidos desarrolló, como parte de su política pública para atender emergencias que comprometan la salud poblacional, los *Disaster Mortuary Operational Response Teams*. Facultadas por la ESF #8, estos equipos tienen a su cargo la creación de morgues temporales, la identificación

²⁷⁶ DEPT. OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, EMERGENCY SUPPORT FUNCTION #8, *supra* nota 274.

²⁷⁷ *Id.*

²⁷⁸ *Funciones de Apoyo de Emergencias (ESF'S)*, GOBIERNO PR <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/2906C811-917D-4568-9277-562569F7AC05/o/FuncionesESF.pdf> (última visita 1 de mayo de 2018).

²⁷⁹ DEPT. OF HOMELAND SECURITY/FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY, EMERGENCY SUPPORT FUNCTION #9, FEMA (2011), *disponible en* <https://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-esf-09.pdf>.

²⁸⁰ *Id.*

²⁸¹ *Funciones de Apoyo de Emergencias (ESF'S)*, *supra* nota 278.

de víctimas, determinar la causa de muerte, la recolección de evidencia post mortem y la entrega de los restos a las familias.²⁸²

vii. Sistema Nacional De Manejo De Incidencias

El sistema (NIMS, por sus siglas en inglés) es una iniciativa de FEMA que trabaja incidentes locales e internacionales mediante actividades coordinadas entre organizaciones gubernamentales, dirigidas a mejorar el manejo y respuesta a la emergencia.²⁸³ Con este sistema, “communities are part of a comprehensive national approach that improves the effectiveness of emergency management and response personnel across the full spectrum of potential threats and hazards (including natural hazards, terrorist activities, and other human-caused disasters) regardless of size or complexity”.²⁸⁴ Entre su gestión, el sistema se enfoca en la prevención, mitigación, respuesta y recuperación de la zona afectada.

En términos de asistencia y beneficios para Puerto Rico, dentro de su composición podemos encontrar el Sistema Nacional de Ayuda Mutua. Este sistema integra la asignación de ayudas a nivel local, intraestatal, regional, interestatal, tribal e internacional, por lo que la isla es participe de esta asistencia. Producto de esta integración, el sistema autoriza ayuda entre “two or more neighboring communities, between all jurisdictions within a state and between states. Agreements can also be with and between private sector entities, NGOs, and other whole-community partners”.²⁸⁵ Al momento, el NIMS se encuentra bajo revisión y los comentarios públicos están siendo analizados para posibles incorporaciones o enmiendas.

En adición a lo dispuesto en NIMS, el Departamento de Justicia Federal estableció una serie de normas protectoras en la administración de recursos de asistencia, recogidas en el Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964 y que revisaremos a continuación.

²⁸² FEMA, EMERGENCY SUPPORT FUNCTION #8, PUBLIC HEALTH AND MEDICAL SERVICES ANNEX (2018), disponible en www.fema.gov/media-library-data/20130726-1825-25045-8027/emergency_support_function_8_public_health_medical_services_annex_2008.pdf.

²⁸³ Dept. of Homeland Security, *National Incident Management System*, FEMA, <https://www.fema.gov/national-incident-management-system> (última visita 1 de mayo de 2018).

²⁸⁴ Williams County, *NIMS Information*, WILLIAMSND, <http://www.williamsnd.com/Department/Emergency-Management/Emergency-Responder-Links/NIMS-Information> (última visita 1 de mayo de 2018).

²⁸⁵ Dept. of Health & Human Services, *Disaster Mortuary Operational Response Teams*, disponible en <https://www.phe.gov/Preparedness/responders/ndms/teams/Pages/dmort.aspx> (última visita 1 de mayo de 2018).

viii. Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964²⁸⁶

La administración de los recursos de asistencia ha sido un tema recurrente, tanto a nivel local como internacional. Es por esto, que el Departamento de Justicia Federal en coordinación con otras agencias gubernamentales, crearon una serie de directrices protectoras sobre este tema. Esta directriz provee:

[A]yuda a los receptores de asistencia financiera federal que participan en la gestión de emergencias (por ejemplo, agencias estatales y locales de gestión de emergencias, fuerzas públicas, proveedores de atención médica, autoridades de vivienda y tránsito) a garantizar que las personas y comunidades afectadas por desastres no experimenten discriminación sobre la base de raza, color o nacionalidad de origen (lo que incluye fluidez limitada en inglés) en contra de las disposiciones del Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964 (el Título VI).²⁸⁷

ix. Disaster Mitigation Act of 2000

La ley fue diseñada para atender los aspectos de mitigación de desastres dentro de los gobiernos locales, estatales y tribales en el territorio de los Estados Unidos.²⁸⁸ Como parte de los requisitos para el recibo de asistencia económica por parte de agencias federales, es necesario un plan de mitigación de daños “adding incentives for increased coordination and integration of mitigation activities at the State level through the establishment of requirements for two different levels of state plans”.²⁸⁹ Este plan busca lo siguiente: (a) identificar y evaluar los riesgos para los gobiernos; (b) implementar medidas adecuadas para reducir las pérdidas; (c) asegurar que los servicios e instalaciones críticas de las comunidades continúen funcionando luego de la emergencia. Logrando así que los estados puedan mantener los servicios esenciales y ofrecer el apoyo ininterrumpido al ciudadano dentro de la emergencia.

CONCLUSIONES

En la actualidad, el tema de desastres ha tomado mayor relevancia en la medida que la humanidad ha tenido que enfrentarlos, con mayor frecuencia y complejidad. Este hecho ha provocado que los mecanismos y procesos relacionados al manejo, mitigación y asistencia al desastre sean revisados y actualizados en vías

²⁸⁶ DEPTO. JUS. EE.UU., DIRECTRIZ DE CUMPLIMIENTO CON LAS DISPOSICIONES DEL TÍTULO VI DE LA LEY DE DERECHOS CIVILES DE 1964 PARA GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES, Y OTROS RECEPTORES DE ASISTENCIA FEDERAL QUE PARTICIPEN EN ACTIVIDADES DE PREPARACIÓN, RESPUESTA, MITIGACIÓN Y RECUPERACIÓN EN EMERGENCIAS 1-2, disponible en <https://www.justice.gov/crt/file/885496/download> (última visita 1 de mayo de 2018).

²⁸⁷ *Id.* en la pág. 2.

²⁸⁸ Disaster Mitigation Act of 2000, 42 U.S.C. § 5121 (2000) (para ver el Acta completa véase Pub L. No. 106-390, 114 Stat. 1552 (2000)).

²⁸⁹ *Id.*

de aumentar su eficiencia. Dentro de estos procesos, países alrededor del mundo han coincidido en que es necesario la creación de lazos cooperativos de asistencia internacional con el fin de aumentar la capacidad de respuesta ante estos eventos, mediante un intercambio de ayuda humanitaria y económica que logre minimizar los estragos causados. Puerto Rico, según vimos anteriormente, no ha estado exento a estos desastres a través de la historia. La naturaleza incierta e imprevista de las emergencias, como vimos en huracanes como Hugo, Georges y María, la explosión de Humberto Vidal, el derrame de petróleo del Escambrón y otros, ha provocado la creación de planes de acción con estándares de preparación, manejo y mitigación de daños más estructurados. Cada experiencia ha sido importante para resaltar cuan armonizados están estos planes e identificar sus deficiencias. Muchas agencias poseen planes dirigidos a atender las emergencias, sin embargo, en ocasiones no contemplan la interacción sistemática de varias agencias trabajando simultáneamente. Esto provoca redes de comunicaciones deficientes, dilaciones en el otorgamiento de servicios y desconocimiento ciudadano.

Los desastres o emergencias ocasionadas por la intervención humana que fueron revisados, surgieron que la falta de dirección clara en los procesos de prevención y manejo pueden ser determinantes al momento de salvar vidas o proteger la propiedad. Sucesos como la explosión en Humberto Vidal son un reflejo de lo antes señalado. La investigación en este caso reflejó que la causa de la explosión fue una fuga de gas, identificada días antes del accidente. Esta fuga, además de ser provocada por una falla en las tuberías viejas que distribuían gas en el casco urbano, fue tratada livianamente por las entidades encargadas de su corrección. No fueron previstos los escenarios posibles ante un escape de esta naturaleza, como lo es una explosión. Asimismo, no fueron desalojados los ocupantes de la estructura ni de las estructuras aledañas como parte de un plan preventivo. Otro ejemplo del manejo irregular de una emergencia ocurrió en la explosión de CAPECO. En esta oportunidad fuimos testigos de cómo múltiples agencias de respuesta a emergencia confrontaron dificultades al momento de ejecutar simultáneamente sus planes de acción en respuesta a emergencias. Investigaciones sobre el incidente arrojaron luz sobre la manera adecuada en que deben ser atendidos estos desastres, iniciando por el establecimiento de una comunicación eficaz entre las entidades locales y federales en la escena del evento.

Aunque estas experiencias debieron servir de aprendizaje al momento de enfrentar desastres en el país, ninguna fue lo suficientemente reveladora como el paso del huracán María en septiembre de 2017. Este afectó la totalidad de la isla y dejó al descubierto la necesidad de reestructurar y fortalecer los protocolos de emergencia establecidos en la isla. En esta ocasión, los setenta y ocho municipios fueron declarados zona de desastre y fueron puestos a prueba todos los mecanismos de respuesta a emergencia existentes. Muchas zonas sin historial de inundaciones quedaron sumergidas en las corrientes de ríos y los puentes colapsaron. Las zonas urbanas perdieron su capacidad de drenaje, por lo que se registraron grandes inundaciones. No existía método de comunicación primario o secundario y los artículos de primera necesidad escaseaban, convirtiendo el agua y el combustible en productos de alta demanda. La falta de organización y planes prácticos provocó

que la isla no estuviese lista para enfrentar semejante crisis. Los reclamos de ayuda federal se intensificaban mientras el “territorio autónomo de la mancomunidad estadounidense, ya bastante golpeado por una crisis económica prolongada, intentaba levantarse”.²⁹⁰

Por parte del gobierno local, la desorganización fue notable. Diferentes sectores chocaban, atribuyéndose la responsabilidad con relación a la falta de coordinación, planes de acción eficaz y protocolos adecuados. Ante este panorama, fue creado el Centro de Operaciones del Gobierno de Puerto Rico, como parte de los esfuerzos de estructuración necesarios para atender la emergencia. En el centro se reunieron representaciones de todas las esferas del gobierno con el fin de tomar decisiones operacionales coordinadas, mientras restablecían lazos de comunicación efectivos con los municipios. En adición a esta iniciativa, fue necesario atender directamente la distribución de suministros. Señalamientos de irregularidades provocaron órdenes ejecutivas y otras medidas dirigidas a regular e investigar la forma en que eran repartidos los pocos suministros con los que se contaba. Otras determinaciones fueron: (1) el solicitar asistencia de otros estados para la reconstrucción del tendido eléctrico sin contar con los materiales para hacerlo; (2) establecer un toque de queda a la población y mantener policías controlando el tránsito ante la falta de recursos para poder arreglar los semáforos; (3) hacer llamados a los transportistas para que movilizaran los contenedores con suministros ubicados en los muelles de la isla ya que estos se comenzaban a dañar sin ser recogidos; (4) traer miles de soldados del Ejército de los Estados Unidos y funcionarios de la Agencia Federal para el Manejo de Desastres para atender la ciudadanía; (5) solicitar miles de millones de dólares en asistencia; (6) mover a refugiados de un sitio a otro por que las escuelas que ocupaban debían comenzar a funcionar nuevamente; y (7) investigar rumores de cantidades altas de fallecidos en comparación con los números *oficiales*. Aunque la crisis inmediata se extingue poco a poco, Puerto Rico continúa teniendo dificultades. Los comercios continúan registrando pérdidas cuantiosas, mientras otros optaron por cerrar, ante los altos costos de reconstrucción y las pérdidas registradas por operar con generadores eléctricos. También, más de 30,000 puertorriqueños “quedaron desempleados a raíz de este histórico fenómeno atmosférico”,²⁹¹ lo que llevó a muchas familias a salir del país en búsqueda de mejores oportunidades.

Ante un proceso de recuperación que tomara tiempo y de cara hacia el futuro, es necesario el diseño y desarrollo de planes más ágiles, integrados y dirigidos a incorporar las diferentes agencias gubernamentales, municipales y entidades privadas, dentro de un protocolo unificado que mantenga la uniformidad de los procesos y garantice una ejecución eficaz. Todo esto unido al desarrollo de métodos

²⁹⁰ Chandrika Nayaran, *Crisis Humanitaria en Puerto Rico: devastación “apocalíptica” y poca ayuda a la vista*, CNN EN ESPAÑOL (26 de septiembre de 2017), <http://cnnespanol.cnn.com/2017/09/26/devastacion-apocaliptica-en-puerto-rico-y-poca-ayuda-a-la-vista/>.

²⁹¹ Urayoán Hernández Alvarado, *30,000 desempleados a causa de María*, EL NUEVO DÍA (21 de noviembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/30000desempleadosacausadema-ria-columna-2376085/>.

de difusión claros, simples y detallados, con el fin de que más personas puedan acceder a su contenido de manera fácil, simplificando así su aplicación. Este plan debe dirigirse a que cada vez más personas sepan cómo responder, protegerse, desalojar áreas peligrosas, crear accesos y reabastecer sus suministros en medio de la emergencia. Igualmente, es necesario sacar partido de todo lo aprendido antes, durante y después de las recientes emergencias, con el fin de que elementos esenciales como las comunicaciones, la distribución de alimentos, combustible, el restablecimiento de la energía eléctrica y agua potable no se vean afectados por problemas relativos a la coordinación gubernamental. En unión a esto, debemos observar la etapa de recuperación y reconstrucción detenidamente. Es fundamental que todos los protocolos de construcción estatales y federales establecidos sean satisfechos. La infraestructura debe ser revisada minuciosamente para poder identificar sus deficiencias, garantizar que las reparaciones sean unas duraderas, que se realicen siguiendo todos los parámetros establecidos y que los materiales utilizados cumplan con los estándares de calidad. Persistir estos estándares hará que se construyan mejores viviendas, capaces de enfrentar la furia de la naturaleza en su máxima expresión.

Otra perspectiva importante que debe ser atendida cae dentro del marco de asistencia económica, desde la óptica local, federal e internacional. Históricamente, el peso mayor de nuestra protección ha dependido de la asistencia que puedan brindar los Estados Unidos, en unión a algunos recursos locales. Esta dependencia está atada a la responsabilidad protectora de Estados Unidos para con sus estados y territorios. En términos de Derecho Internacional, Puerto Rico presenta serias limitaciones que impiden, entre otras cosas, las relaciones internacionales efectivas con otras naciones. Siendo una de estas limitaciones su condición de territorio de Estados Unidos, nuestro país continúa impedido de confeccionar acuerdos o tratados internacionales necesarios para tener una mayor asistencia humanitaria en materia de desastres, lo que crea una dependencia casi exclusiva a las ayudas que Estados Unidos pueda ofrecer. Es necesario revisar estas limitaciones dentro del marco estatutario, con el fin de suplir a Puerto Rico de las capacidades jurídicas necesarias para la confección de acuerdos internacionales y de esta manera poder contar con una mayor capacidad de asistencia internacional.

A nivel local y en términos prácticos, la asistencia federal lleva consigo el cumplimiento de procesos que toman un periodo de tiempo en realizar. Esperar por el cumplimiento de estos protocolos en medio de una amenaza o declaración de desastre podría comprometer la seguridad de la ciudadanía. Es por esto que, como parte de un proceso transitorio o complementario al recibo de asistencia federal, es necesario la creación de un sistema de ayuda local sostenible, que actúe de forma expedita e independiente al Fondo De Emergencia De Puerto Rico. Este sistema debe contar, además, con unas salvaguardas que impidan el uso de los fondos para fines ajenos a situaciones de emergencia en la isla.

En resumen, el riesgo a enfrentar un desastre de cualquier naturaleza en nuestro país es uno latente, por lo que es imperativo que la ciudadanía conozca los planes de acción en caso de emergencia, los estatutos y programas de asistencias

locales y federales disponibles para enfrentarlos. Igualmente, es necesario que todos los sectores de la comunidad se involucren en la creación de un plan unificado que se atempere las realidades que enfrentan sus comunidades en medio de amenazas de cualquier tipo. La preparación y capacitación ante desastres es responsabilidad de todos los componentes de la sociedad y el aprender de los errores cometidos es vital al momento de salvar vidas y proteger la propiedad.

“Nuestra capacidad, espíritu de lucha y unión nos precede, por lo que demostraremos una vez más ser un país fuerte, capaz y listo ante la adversidad”