



Revista Asia América Latina

ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires



POLÍTICAS DE FINANCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, RESPUESTA Y RECUPERACIÓN ANTE DESASTRES EN JAPÓN: UN ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE LOS DESASTRES

FINANCING THE POLICIES FOR THE PREVENTION, RESPONSE
AND RECOVERY AFTER DISASTERS IN JAPAN: A SOCIOLOGICAL
PERSPECTIVE ON DISASTERS

Luiz Guilherme Natalio de Mello

Pontificia Universidade Católica do Paraná

luizngmello@gmail.com

Fecha de recepción: 22/07/2020

Fecha de aceptación: 02/03/2021

RESUMEN: Un número significativo de países de todo el mundo están preocupados por los desastres. De hecho, la mayoría de ellos se han comprometido a implementar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Japón es propenso a los desastres, por lo que cada año el país tiene gastos fiscales con este evento. Basado en investigaciones de sociología sobre desastres, este estudio investiga qué políticas y leyes tiene el gobierno nacional de Japón para financiar acciones de prevención, respuesta y recuperación de desastres. Sobre la base de una investigación cualitativa, se analizarán libros, artículos y datos estadísticos emitidos por el gobierno de Japón y organizaciones internacionales, políticas, medidas, leyes, ordenanzas y decretos del país asiático. Para ilustrar cómo el gobierno nacional de Japón maneja los recursos financieros ante desastres, el estudio presenta el caso del Gran Terremoto del Este de Japón de 2011, que tuvo un gran impacto fiscal en el presupuesto fiscal japonés.

PALABRAS CLAVE: Sociología, Administración de Desastres en Japón, gestión de riesgos, financiamiento, medio Ambiente.

ABSTRACT: A significant number of countries around the world are concerned about disasters. Most of them are committed to implementing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Japan is prone to disasters, so each year the country has substantial expenses with these events. From a sociological perspective on disasters, this study investigates what policies and laws the national

government of Japan has implemented to finance prevention, response and recovery of disasters. Based on qualitative research, this article uses information from books, articles and statistical data issued by the Government of Japan and international organizations as well as policies, laws, ordinances and decrees of this Asian country. To illustrate how the national government of Japan manages financing actions for disasters, the study presents the case of the Great East Japan Earthquake of 2011, which has been substantially impacting the Japanese government budget.

KEYWORDS: Sociology, Disaster Management in Japan, risk management, financing, environment.

I. Introducción

Como resultado de la Tercera Conferencia Mundial de la ONU, 187 países adoptaron el Marco de Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 con el objetivo de construir una gobernanza global dirigida a reducir los riesgos de desastres. Es notable la creciente preocupación de las organizaciones internacionales y de una gran parte de los países de todo el mundo sobre el tema de los desastres, especialmente entre aquellos que son más propensos.

Existen varias teorías en el ámbito sociológico sobre el concepto de desastres. Algunas relacionan este evento con un “enemigo externo” de la sociedad que debe ser combatido, justificando mayores inversiones gubernamentales únicamente en medidas de defensa civil e ignorando los aspectos sociales. Sin embargo, otras investigaciones sociológicas concluyen que el desastre es un evento estrechamente relacionado con las estructuras sociales. Esto muestra que el debate sobre desastres es más complejo, por lo que la gobernanza del riesgo de desastres exige un enfoque holístico (que combine medidas de prevención, respuesta y recuperación). Esa óptica permite principalmente debates relacionados con el financiamiento del riesgo de desastres y las medidas de gestión de la vulnerabilidad.

Debido a que se encuentra en el Cinturón de Fuego del Pacífico, Japón es propenso a terremotos, tsunamis y erupciones. Además de los fenómenos naturales relacionados con el Cinturón de Fuego del Pacífico, el país asiático también tiene problemas con los daños causados por los tifones. Como los desastres están estrechamente relacionados con la historia de Japón, este país tiene una amplia variedad de políticas y leyes destinadas a la gestión del riesgo de desastres que han evolucionado con la ocurrencia de terremotos, tsunamis, inundaciones y otros eventos semejantes. Así pues, se sabe que los desastres están conectados con los altos costos de emergencia, recuperación, mitigación y prevención. Como se explorará en el artículo, se estima que solo el Gran Terremoto del Este de Japón causó daños por US\$ 210 mil millones. Entonces,

¿cuáles son las políticas y leyes que tiene el gobierno nacional de Japón para financiar acciones dirigidas a desastres?

Este artículo tiene como objetivo responder a esta pregunta, desde una perspectiva sociológica de los desastres, describiendo cómo el gobierno nacional de Japón maneja su presupuesto a través de políticas y leyes para pagar los costos relacionados con los desastres en sus dimensiones macro (involucrando a toda la economía del país) y micro (víctimas directas de desastres). Para ello, la investigación emplea el método cualitativo, utilizando así fuentes documentales como libros, datos estadísticos emitidos por el gobierno de Japón y organizaciones internacionales, así como políticas, leyes, decretos y ordenanzas elaborados por la administración pública japonesa entre los siglos XX y XXI relacionados con desastres.

El marco teórico de esta investigación se estructura bajo la discusión sociológica acerca de la complejidad inherente al concepto de desastres y su gestión de riesgos. Para servir a este propósito y dirigir el presente artículo, se examinará el trabajo de los sociólogos que investigaron el concepto de desastre, en particular Claude Gilbert, Wolf R. Dombrowsky y Thomas E. Drabek. De este modo la primera sección realiza un análisis de los desastres como fenómenos socioambientales. En un segundo momento, el artículo proporciona una visión general de las principales políticas y leyes para prevención, respuesta y recuperación ante desastres en Japón, con un enfoque en las medidas de financiamiento. También se explica cómo parte de las políticas dirigidas a los desastres en Japón fueron motivadas por los fenómenos naturales que ocurrieron en este país. A su vez, en un tercer momento, la investigación explica el papel del gobierno nacional de Japón en el financiamiento de estas políticas para desastres durante el Gran Terremoto del Este de 2011, para ejemplificar el papel de la administración pública japonesa en una situación real.

II. Marco teórico: un análisis sociológico de los desastres

Desde la creación de la sociología de los desastres, los investigadores en esta área se han centrado en estudiar el significado de los desastres, el comportamiento de las personas e instituciones, la toma de decisiones y otros aspectos frente a estos fenómenos.

El sociólogo canadiense Samuel Henry Prince escribió su tesis doctoral sobre la explosión de Halifax en 1917, una publicación que luego tuvo una relevancia sustancial en la investigación de desastres en la sociología. La pesquisa de Samuel Prince se tituló *Catastrophe And Social Change: Based Upon A Sociological Study of The Halifax Disaster*, resultado de la investigación doctoral de este sociólogo canadiense en la Universidad de Columbia en Estados Unidos. Al analizar el desarrollo de la investigación de Samuel Prince, es posible ver que

este sociólogo observó varias repercusiones del desastre en la sociedad (Prince prefiere llamarlo catástrofe), entre ellas: catástrofe y desinformación; catástrofe y psicología social; catástrofe y organización social; catástrofe y economía; catástrofe y legislación y otros (Prince, 2020). Los estudios de Prince evidenciaron la necesidad de analizar el amplio efecto de los desastres en la sociedad, entre ellos los impactos económicos.

Drabek y McEntire consideran esta tesis doctoral de Samuel Prince como la que inició la investigación de desastres en la sociología. Asimismo, la pesquisa de Prince inspiró a otros sociólogos a analizar el comportamiento colectivo y las reacciones organizacionales ante varios tipos de emergencias masivas (Drabek, McEntire, 2003, p. 98).

Claude Gilbert establece tres paradigmas que representan la evolución cronológica de la clasificación de desastres. El primero se deriva de una relación con la guerra, porque es un ataque contra grupos de personas. Las causas de los desastres se buscaron externamente, por lo que las comunidades humanas se concibieron como cuerpos organizados que deben reaccionar orgánicamente ante la agresión (Gilbert, 1995, p. 232). Este paradigma de guerra surgió en Estados Unidos, ilustrando el contexto de Guerra Fría en el que permaneció este país. El gobierno estadounidense ha invertido en investigaciones destinadas a comprender la reacción de la población a los ataques aéreos (Gilbert, 1995, p. 232). Un entendimiento similar tuvo lugar en Francia, cuya investigación de desastres ocurrió entre los funcionarios de las agencias de defensa civil y seguridad civil creadas durante las dos guerras mundiales (Gilbert, 1995, p. 233).

El segundo paradigma menciona que las causas de los desastres deben explicarse a nivel estructural y contextual. Los riesgos sociales se crean desde dentro de la comunidad y no fuera, divergiendo del paradigma anterior. Por tanto, el desastre es resultado de la explosión de riesgos sociales en la sociedad (Gilbert, 1995, p. 234). El desastre se convirtió en una acción y una consecuencia social y no en una reacción. Es decir, no es el resultado de un ataque, sino el efecto de las relaciones humanas (Gilbert, 1995, p. 235). Gilbert reconoce que este enfoque genera desacuerdos, ya que es difícil disociar el desastre del “agente”. En consecuencia, el sociólogo afirma que era más sencillo decir que un naufragio fue causado por una tormenta en lugar de dilucidar los riesgos de un barco y su tripulación cuando se exponen a la tormenta. Muchos científicos continuaron enumerando disfunciones o accidentes como elementos centrales del desastre (Gilbert, 1995, p. 235).

Wolf R. Dombrowsky también comenta que es ingenuo designar los desastres como un actor o “cosa” estática. Para el sociólogo, utilizar expresiones como “un desastre azotó la ciudad” sería perseguir un pensamiento animista (Dombrowsky, 1995, p. 243). Los desastres no tienen

ningún efecto. Es su consecuencia lo que llamamos desastres (Dombrowsky, 1995, p. 244).

Otro obstáculo observado por Gilbert es que este paradigma no brinda explicaciones relevantes del concepto de vulnerabilidad. Por ejemplo, el sociólogo comenta que esta corriente de investigación no aclara si la vulnerabilidad está relacionada con la organización social, dependiendo del compromiso o consenso de los grupos sociales. De existir tal combinación, el concepto se acercaría al trabajo de Enrico Quarantelli, uno de los primeros sociólogos en estudiar la sociología de los desastres, señalando que el desorden social y el pánico son componentes centrales para el análisis de desastres (Gilbert, 1995, p. 235). En el caso de que la vulnerabilidad tenga implicaciones políticas, la observación se centrará en la capacidad de los actores políticos, o la denominada toma de decisiones ante situaciones críticas (Gilbert, 1995, p. 236).

Gilbert completa su argumento afirmando que a veces la discusión sobre la vulnerabilidad permanece abierta entre algunos autores. Sin embargo, el sociólogo dice que Carlo Pelanda y Charles Perrow conceptualizaron la vulnerabilidad, que es la clave de un conjunto de procesos descontrolados. El peligro en sí está relacionado con los modos de organización en las sociedades modernas, especialmente con aquellas actividades que son peligrosas (Gilbert, 1995, p. 236).

El tercer enfoque considera que el desastre es una crisis de comunicaciones. Es decir, en este concepto existe una estrecha relación con las incertidumbres con las que la ocurrencia de un peligro (independientemente de que sea real o no) amenaza a una comunidad, y no puede evaluarse a través de causas o efectos. De hecho, las comunidades modernas con su creciente complejidad traen incertidumbre. Por lo tanto, los actores de las sociedades modernas comienzan a perder su capacidad para definir una situación como grave según los parámetros tradicionales. Para las comunidades, los desastres significan una dificultad para comprender la realidad a través de conceptos tradicionales (Gilbert, 1995, p. 238).

Dombrowsky señala algunos aportes de los estudios del sociólogo Lowell Juilliard Carr, quien creía que el desastre representa el colapso de la protección cultural, resultado de actividades humanas y no de fuerzas naturales o sobrenaturales (Dombrowsky, 1995, p. 247). Afirma también que Carr ha visto claramente las causas sociales y no sociales que conducen a los desastres (Dombrowsky, 1995, p. 247). No hay desastre cuando una ciudad resiste un terremoto, por ejemplo. Carr considera las fuerzas de la naturaleza como una especie de desafío que surge de vez en cuando (el llamado período preliminar). De esta manera, son funcionales las protecciones culturales que no colapsan ante la ocurrencia de un “ataque natural”. En consecuencia, el colapso es el desastre en sí mismo, no el evento del fenómeno natural (Dombrowsky, 1995, p. 247).

Otros autores de esta corriente académica incluyen a Ian Burton, Robert W. Kates y Gilbert White, quienes entienden que los desastres son como eventos extremos que surgen cuando un agente de peligro atraviesa un sistema social, el llamado sistema de uso humano. Los desastres son parte de un proceso ambiental. Así, esa corriente de investigación incluye los ciclos de peligro, los agentes que causan desastres y las vulnerabilidades en la sociedad (Perry, 2007, p. 9).

A pesar de la diversidad de conceptos de desastre en sociología, Perry señala algunas similitudes. Por ejemplo, muchos sociólogos entienden que los desastres son fenómenos inherentemente sociales. Las tormentas o huracanes no consolidan los desastres, pero son su origen. Los desastres son el impacto en los patrones de afrontamiento individuales y el sistema social. Asimismo, el desastre tiene sus raíces en las estructuras sociales y refleja procesos de cambio social. Es en esta dinámica donde es posible encontrar vulnerabilidad en ciertos sectores de la sociedad (Perry, 2007, p. 12).

Basado en la complejidad de lo que representa un desastre para la sociedad, Thomas E. Drabek menciona que, con base en las definiciones sociológicas de este fenómeno, los investigadores en esta área entienden la gestión de emergencias como un proceso por el cual existen incertidumbres en situaciones potencialmente peligrosas que pueden reducirse y la seguridad de las poblaciones aumentada (Drabek, 2005 p. 4). El objetivo de la gestión de emergencias es limitar los costos de los desastres, a través de la implementación de medidas vinculadas al ciclo de vida completo de estos fenómenos (con acciones de preparación, recuperación y respuesta ante desastres) (Drabek, 2005, p. 4).

La investigación de estos sociólogos sobre desastres muestra que estos fenómenos socioambientales no consisten en eventos naturales. Es indiscutible que las políticas y legislaciones orientadas a la gestión del riesgo de desastres deben incluir medidas de prevención, respuesta y recuperación de los efectos de estos eventos. Es decir, además de las acciones de rescate de víctimas (generalmente ligadas a medidas de protección civil) con un carácter más inmediato, la literatura sociológica sobre desastres muestra que se necesita un enfoque holístico en este punto.

Dentro de esta perspectiva, se incluye el debate sobre cómo un gobierno logra pagar los costos de prevención o cómo responder a los riesgos, así como los efectos fiscales directos e indirectos de un desastre en una sociedad¹.

¹ Sobre el impacto de los daños causados por desastres en la economía de un país, Mark Pelling, Alpaslan Özerdem y Sultan Barakat distinguen las variedades de daños causados por desastres, cada uno con diferentes impactos en la economía: daño directo (consecuencia directa de desastres en bienes materiales y gastos de ayuda y

Japón, a través de políticas y legislación de desastres, ha optado por someter el tema de la gestión del riesgo de desastres a una dimensión holística (cubriendo el aspecto social de los desastres), especialmente en lo que respecta al financiamiento de medidas de prevención, respuesta y recuperación ante estos eventos.

III. Políticas de financiación para la gestión de riesgos, prevención, respuesta y recuperación ante desastres en Japón

El país asiático se encuentra en una de las regiones más sísmicas del mundo, y representa aproximadamente el 20% de los terremotos más grandes de la Tierra, así como el 10% de todos los volcanes activos en el planeta (Ministry of the Environment, 2016, p. 2). Esto se debe a que Japón se encuentra en el Cinturón de Fuego del Pacífico, lo que hace que el país sea igualmente expuesto a los tsunamis (Ministry of the Foreign Affairs of Japan, 2020). Además de los terremotos y las erupciones volcánicas, las condiciones climáticas también hacen que Japón sea propenso a tifones, inundaciones y deslizamientos de tierra (Ministry of the Environment, 2016, p. 2).

El World Risk Index publicado anualmente por el United Nations University Institute for Environment and Human Security anunció en 2019 que, a pesar de que Japón es uno de los países más expuestos en el mundo a los desastres (debido a su proximidad a los bordes de placas tectónicas) tiene la capacidad de reducir su vulnerabilidad (Radtke, Weller, 2019 p. 48).

La Constitución de Japón es la ley fundamental de este país asiático, y sirve de base para las políticas públicas que se implementan. Curiosamente, el medio ambiente o la reducción del riesgo de desastres no se mencionan directamente en la Constitución japonesa. Sin embargo, esto no significa que no tenga artículos que aborden indirectamente esos temas. Según lo declarado por Shiro Kawashima, el artículo 13 garantiza la felicidad, mientras que el artículo 25 protege el derecho a mantener estándares mínimos para llevar una vida sana y culta para las personas (Kawashima, 1995, p. 237). El jurista

respuesta de emergencia), daño indirecto (aumento en el costo de producción de bienes materiales debido a la destrucción de la infraestructura) y pérdida de flujo y efectos secundarios (afecta el desempeño general de la economía, que se miden por variables macroeconómicas como las finanzas públicas motivadas por la caída en la recaudación de impuestos y el aumento de los gastos) (Pelling, Özerdem, Barakat, 2002, p. 285). Pero es importante mencionar que las pérdidas por desastres son difíciles de medir. Una de las principales fuentes de datos sobre desastres es la International Disaster Database, que mide solo el daño directo a las propiedades y la infraestructura, excluyendo el valor de las vidas perdidas y los costos indirectos de la paralización de la sociedad (Phaup, Kirschner, 2010, p. 3).

japonés cree que cualquiera de estos artículos podría invocarse para reclamar el derecho a un medio ambiente saludable (Kawashima, 1995, p. 237).

Ante el crecimiento de la economía japonesa desencadenado después de la Segunda Guerra Mundial, las políticas ambientales generalmente se promulgaron con posterioridad a que se hubieran producido los daños a la naturaleza y la salud de las personas. Esto se conoció como “legislación de extinción de incendios” (Weitzdörfer, Reimers, 2019, p. 254).

Este hecho puede verse a la luz del análisis del surgimiento de la Ley Básica de Medidas contra Desastres (災害対策基本法)² que se aprobó en 1961 como resultado de la destrucción causada por el tifón Ise-wan (también llamado tifón Ise Bay) (Ishizuka, 2015, p. 122)³. La legislación sirve para promover una estructura gubernamental destinada a responder a los desastres. De esta manera, la ley codifica la organización, planificación, prevención, respuesta a emergencias, restauración y recuperación, así como medidas fiscales y financieras para enfrentar desastres (Ishizuka, 2015, p. 122). El artículo 2, párrafo 1 establece que, para los propósitos de la ley, “desastre” es el daño que surge de tormentas, tornados, fuertes lluvias o nevadas, inundaciones, deslizamientos de tierra, flujos de escombros, mareas altas, terremotos, tsunamis, erupciones u otro fenómeno anormal natural, incendios, explosiones u otros hechos que el gobierno así defina debido a la extensión del daño (Government of Japan, 2020b).

El párrafo 2 estipula que la “prevención de desastres” consiste en prevenir los desastres antes de que ocurran. En escenarios de desastres, la prevención se transforma en la contención y reparación de los daños ocurridos (Government of Japan, 2020b). Asimismo, la Ley Básica de Medidas contra Desastres en los artículos 4 y 5 establece la responsabilidad de preparar planes de prevención y la cooperación de los ayuntamientos con organizaciones y otros gobiernos locales, a fin de garantizar la vida y la propiedad de las personas al nivel local (Government of Japan, 2020b).

En términos financieros, existe la posibilidad de reducir, eximir, posponer o tomar otras medidas necesarias para aplicar a favor de las víctimas de desastres con respecto al pago de impuestos nacionales y locales (artículo 85) (Government of Japan, 2020b). El gasto en medidas de prevención y emergencia contra desastres debe ser asumido por las partes responsables de la

² La legislación fue enmendada en 1995 en base a la experiencia que enfrentó el país asiático ante el Gran Terremoto de *Hanshin* (también llamado Terremoto de Kobe de 1995) y nuevamente en 2010 (Library of Congress, 2015).

³ Antes de la Ley Básica de Medidas contra Desastres, en 1950 se aprobó la Ley de Construcción (建築基準法), cuyo objetivo era establecer estándares mínimos para la construcción civil, estructuras e instalaciones para proteger la vida y el bienestar de las personas (Government of Japan, 2020a).

aplicación de la ley (artículo 91) (Government of Japan, 2020b). Igualmente, una medida similar a la adoptada por México varias décadas después es la posibilidad de que los gobiernos locales emitan bonos como una forma de garantizar recursos en caso de desastres (artículo 102) (Government of Japan, 2020b). Sin embargo, es importante recordar que el mismo artículo enfatiza que esta medida solo puede adoptarse para el año de la ocurrencia de un desastre, en la línea establecida por el artículo 5 de la Ley de Finanzas Locales de 1948 (Government of Japan, 2020b). Otra disposición interesante es el artículo 104, que facilita los préstamos bancarios por parte de los bancos relacionados con el gobierno y las instituciones bancarias destinadas administrativamente. Estos préstamos deben estar asociados con desastres, de modo que las instituciones bancarias deben extender el período de gracia para el pago e incluso reducir las tasas de interés cuando sea necesario (Government of Japan, 2020b).

La Ley Básica de Medidas contra Desastres también establece que el gobierno puede cubrir o subsidiar parte de los gastos necesarios para las medidas de emergencia ante desastres (artículo 94), siempre respetando el presupuesto del país y la buena gestión financiera (artículo 100) (Government of Japan, 2020b). Por ejemplo, el gobierno es responsable de los costos de reaseguro en caso de terremotos. En este contexto, el Ministerio de Finanzas informa que el monto total de las reivindicaciones de reaseguro por parte del gobierno debe estar dentro de un límite establecido por la Dieta Nacional de Japón en cada año fiscal (el poder legislativo bicameral del país). Sin embargo, el límite se establece en JPY 11,57 mil millones. Combinado con la responsabilidad compartida con las aseguradoras privadas, el límite de pago total para un solo terremoto puede alcanzar hasta los JPY 11,7 mil millones (Ministry of Finance, 2020). A tal efecto, el Ministerio de Finanzas enfatiza que este límite es suficiente para cubrir los terremotos a un nivel comparable al Gran Terremoto de Kanto de 1923. Menciona que los pagos fueron razonables para cubrir los gastos ante el Gran Terremoto de Hashin de 1995 y el Gran Terremoto del Este de Japón de 2011. No obstante, asegura que podrían admitirse gastos extraordinarios en caso de que el daño exceda el límite (Ministry of Finance, 2020).

La Ley de Reducción y Exención de Impuestos para Víctimas de Desastres, Aplazamiento de la Recaudación de Impuestos (災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律) de 1947 garantiza la reducción o exención del impuesto nacional para las víctimas de desastres y otras medidas, disposición que se expresa en el artículo 1 (Government of Japan, 2020c).

Una forma que el gobierno japonés tiene para salvaguardar la economía de las familias japonesas se puede encontrar en las Pautas de Consolidación de

Deuda para Desastres Naturales (自然災害債務整理ガイドライン) (Cabinet Office, 2019). La consolidación de deuda a través de procedimientos legales puede ocurrir a través del proceso de bancarrota (cuando el deudor no puede hacer frente a sus obligaciones y debe usar sus activos para liquidar sus deudas) y la rehabilitación que permite que parte de los salarios futuros se dirijan al pago de deuda (Cabinet Office, 2019).

En 1967, en un desastre que se conoció como las “lluvias torrenciales de Uetsu”, las fuertes lluvias afectaron las prefecturas de Yamagata y Niigata, causando inundaciones y, en consecuencia, la muerte y desaparición de muchas personas (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism Hokuriku Regional Development Bureau, 2017). Este desastre condujo a la creación de la Ley para el Pago de Solatía por Desastre (災害弔慰金の支給等に関する法律) de 1973 (Cabinet Office, 2015, p. 4). Por lo tanto, el artículo 1 destaca que el propósito de la ley es proporcionar una suma de dinero a los familiares de una persona que haya fallecido durante un desastre, así como a aquellos gravemente afectados mental o físicamente (Government of Japan, 2020d). El artículo 2 proporciona una definición similar de “desastre” a la ya descrita en el artículo 2 de la Ley Básica de Medidas contra Desastres (Government of Japan, 2020d). Con respecto a las exenciones de impuestos, el artículo 6 menciona que el dinero pagado en el marco de dicha ley no puede ser gravado con impuestos u otros deberes públicos.

En este sentido, también existe la Ley para el Apoyo de la Reconstrucción de las Vidas de las Víctimas de Desastres (被災者生活再建支援法) de 1998, que establece los fondos de financiación de contribución de los municipios (cumpliendo el objetivo de apoyo mutuo para las personas) dirigidas a aquellos que han sido afectados sustancialmente por desastres (artículo 1) (Government of Japan, 2020e). Al igual que la legislación de pago de condolencias, el artículo 21 de la Ley para el Apoyo de la Reconstrucción de las Vidas de las Víctimas de Desastres prohíbe los impuestos y otros gravámenes públicos sobre el dinero recibido como subsidio de apoyo para víctimas de desastres (Government of Japan, 2020e).

Tamiyo Kondo señala que cuando se promulgó la ley, el gobierno nacional no estuvo de acuerdo con el uso del dinero público para mejorar la propiedad privada. Paralelamente, los sucesivos terremotos que afectaron a Japón después del Gran Terremoto de Hanshin de 1995, hicieron que los gobiernos locales siguieran gastando en subsidios para permitir la reconstrucción de los hogares de las víctimas de desastres (Kondo, 2016, p. 184). Los gobiernos locales se dieron cuenta de que la asistencia gubernamental para la reconstrucción de los hogares de los afectados por los desastres era esencial para la recuperación regional. Sin embargo, la negativa del gobierno

nacional a ofrecer este tipo de apoyo limitó la ayuda financiera para las víctimas (Kondo, 2016, p. 184).

En 2007, cuando se revisó la ley para permitir una mayor participación del gobierno nacional, hubo discusiones sobre lo que justificaría usar dinero público para reconstruir propiedades privadas. El comité establecido por el gobierno nacional declaró que cuando se destruye una gran cantidad de casas, su reconstrucción (a pesar de que son activos privados) es fundamental para la recuperación de una región. Como resultado, el financiamiento gubernamental actualmente tiene la prioridad de otorgar la ayuda gubernamental a población (Kondo, 2016, p. 184).

Como se discutirá a continuación, el Gran Terremoto del Este de Japón ha tenido un profundo impacto en la sociedad japonesa, culminando con la aparición de una nueva legislación destinada a asegurar más fondos del gobierno para la reconstrucción. Un ejemplo es la Ley de Medidas Especiales para Asegurar los Recursos Financieros Necesarios para Implementar la Respuesta a la Recuperación del Gran Terremoto del Este de Japón (東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法) promulgada en diciembre de 2011, cuyo artículo 1 instituyó varios impuestos, como los impuestos especiales sobre la renta y sobre las sociedades comerciales (Government of Japan, 2020f).

IV. Financiamiento de Políticas de Gestión de Desastres en el Gran Terremoto del Este de Japón en 2011

Como se explicará en el curso de este capítulo, al lado de las víctimas y los daños materiales (pérdidas que se concentraron más en algunas regiones), el Gran Terremoto del Este de Japón causó profundos impactos en el presupuesto del país y un aumento en la carga tributaria para todos los residentes y no residentes del país asiático.

El Banco Mundial y la OCDE estiman que el Gran Terremoto del Este de Japón en 2011 causó un daño de US\$ 210 mil millones. Años antes, el terremoto de Kobe ya había dejado una pérdida de US\$ 100 mil millones (OECD, The World Bank, 2019, p. 144). Entre 1980 y 2016, el gobierno nacional de Japón gastó alrededor de JPY 3,5 billones (equivalente a US\$ 31,4 mil millones) a través del presupuesto estatal para la gestión del riesgo de desastres. De esta suma, hasta el Gran Terremoto del Este de Japón, el 66% se destinó a gastos relacionados con la respuesta a desastres, mientras que el 34% se invirtió en programas de prevención, mitigación y conservación de tierras (OECD, The World Bank, 2019, p. 144). Después del Gran Terremoto del Este de Japón, el financiamiento para medidas posteriores al desastre aumentó al 75%. Por otro lado, los fondos para medidas de prevención, mitigación y

conservación cayeron al 25% (OECD, The World Bank, 2019, p. 144). Como una forma de mantener el presupuesto público preparado para posibles daños causados por desastres, el gobierno japonés tiene una reserva anual para la recuperación ante desastres. También hay una reserva para contingencias no asignada del presupuesto general. Si es necesario, en el caso de eventos inesperados, es posible transferir fondos adicionales del presupuesto suplementario (OECD, The World Bank, 2019, p. 144).

Para ejemplificar esta financiación, a mediados de 2012, el presupuesto del gobierno nacional para los daños causados por el Gran Terremoto del Este de Japón ascendió a JPY 19,17 mil millones. Este total incluye los gastos originados por el primero presupuesto de contingencia aprobado en el año fiscal 2010 y a través del financiamiento aprobado para el año fiscal 2012 (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 285). El presupuesto de contingencia general del año fiscal 2010 (establecido en marzo de 2011) hasta el segundo presupuesto suplementario que el gobierno japonés estableció el 25 de julio de 2011 se destinó a los costos de ayuda y recuperación. Los últimos presupuestos entre los años fiscales 2010 y 2012 (que se fijaron entre el 21 de noviembre de 2011 y el 6 de abril de 2012) se han centrado en la reconstrucción. Eso no excluye que una parte sustancial de los presupuestos de años fiscales futuros se dirijan a otros proyectos de reconstrucción (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 285).

Una parte importante de las asignaciones de fondos del gobierno nacional de los años fiscales 2010 a 2012 fue destinada a programas de apoyo económico, social y gastos diversos, seguidos de los costos de reparación y reconstrucción de edificios públicos y privados, así como concesiones de asignación de impuestos locales a gobiernos locales (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 286).

Sin embargo, es importante tener en cuenta que fueron necesarias otras transferencias después de 2012, ya que los costos de reparación e interés en los bonos de reconstrucción continuarán creciendo a lo largo de los años (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 286). Asimismo, el gobierno nacional de Japón fue el principal responsable de la concesión de subsidios, de modo que después del Gran Terremoto del Este de Japón aumentó su participación en tales financiamientos (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 286).

Ciertamente, el gobierno de Japón ha establecido mecanismos de financiamiento a corto, mediano y largo plazo ante este desastre. Entre los planes a corto plazo, se destaca la movilización de recursos para fondos de emergencia. Un total de JPY 67,8 mil millones (tomado del presupuesto de contingencia general del año fiscal 2010) fueron transferidos antes de finales de marzo de 2011 y otros JPY 50,3 mil millones en abril de ese mismo año (una cifra que fue sacada del presupuesto de contingencia general del año fiscal 2011). Vale la pena señalar que la rápida disponibilidad de estos valores se

produjo porque fueron extraídos del presupuesto de contingencia general y no de presupuestos suplementarios, una hipótesis que requeriría la aprobación parlamentaria (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 288). Para no sacrificar los presupuestos de los gobiernos locales, el gobierno nacional cubrió todos los costos y compensó a estos gobiernos por la reducción de los ingresos (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 288). Parte de la financiación fue pagada por la Reserva de Contingencia de JPY 810 mil millones, designada para responder a la crisis económica y promover la revitalización regional. Este valor está constituido por el presupuesto aprobado de JPY 660,6 mil millones (como resultado de una reasignación de presupuestos) y sumas provenientes de otras fuentes, como préstamos del fondo de pensiones.

Entre los mecanismos a mediano y largo plazo se encuentran el financiamiento del gobierno nacional, los ajustes en el gasto público (como los salarios de los servidores públicos), las medidas fiscales temporales y la emisión de bonos del gobierno que terminaron financiando una buena parte de los costos estimados de reconstrucción (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 289).

El financiamiento del gobierno nacional de Japón es importante para el proceso de reconstrucción del daño causado por el Gran Terremoto del Este de Japón. Ese énfasis puede ejemplificarse en las Directrices Básicas para la Reconstrucción en Respuesta al Gran Terremoto del Este de Japón (「復興・再生期」における東日本大震災復興基本指針) desarrollada por el gobierno nacional en julio de 2011, que consiste en una política para la reconstrucción de un período de diez años, que se extiende hasta el año fiscal 2020.

El gobierno de Japón estableció que los primeros cinco años (hasta el año fiscal 2015) corresponderían al período de reconstrucción intensiva (Reconstruction Agency, 2011, p. 1)⁴. A su vez, los años fiscales de 2016 y 2020 encajarían en la fase del período de reconstrucción y revitalización (Reconstruction Agency, 2011, p. 2). Así pues, el gobierno fomenta varias iniciativas, como la revitalización de las industrias y la agricultura y la promoción del turismo, incluidas las zonas afectadas por el desastre nuclear de Fukushima. Pero el punto que merece destacarse es la creación de Zonas Especiales de Reconstrucción con regulaciones especiales y medidas de apoyo para impuestos y finanzas públicas que se aplicarán en áreas afectadas por el desastre (Reconstruction Agency, 2011, p. 17).

La Ley Básica de Reconstrucción del Gran Terremoto en el Este de Japón (東日本大震災復興基本法) aprobada en junio de 2011 confirma

⁴ La Agencia de Reconstrucción (復興庁) es la principal agencia del gobierno japonés a cargo del proceso de reconstrucción después del Gran Terremoto del Este de Japón de 2011, especialmente en las áreas afectadas en la región de Tohoku.

varios puntos de las Directrices Básicas para la Reconstrucción, como los relacionados con la concesión de recursos financieros para la reconstrucción por parte del gobierno nacional (Government of Japan, 2020g).

En paralelo a los programas de financiación del gobierno nacional, la Ley de Medidas Especiales para Asegurar los Recursos Financieros Necesarios para Implementar la Recuperación del Gran Terremoto del Este de Japón (東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法) promulgó impuestos especiales de reconstrucción. El impuesto especial a personas físicas agrega el porcentaje del 2,1% al impuesto sobre la renta de todas las personas ya obligadas por este tributo, incluidos los residentes no permanentes y los no residentes. Este impuesto se cobrará de 2013 a 2037⁵ (National Tax Agency, 2020a). También existe el impuesto especial de reconstrucción para sociedades comerciales con un porcentaje del 10% sobre la base de tributación de estas (National Tax Agency, 2014, p. 1).

A pesar de las medidas de recaudación de impuestos, el gobierno de Japón, a través de su Agencia Nacional de Impuestos (国税庁), también dispone varias medidas para la reducción, exención, gracia en el pago y deducción de impuestos para individuos y sociedades comerciales frente al Gran Terremoto de Este de Japón (National Tax Agency, 2020b). Sin embargo, el desempeño del gobierno nacional de Japón no está exento de críticas. Fukuo Akimoto destaca varios problemas de separación de responsabilidades y funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Uno de ellos fue el hecho de que el gobierno nacional, al principio, decidió cubrir la mayoría de los gastos de los proyectos de reconstrucción y luego estableció una política para pagar todos los costos, sin cargos para los gobiernos locales (Akimoto, 2018 p. 28).

En ese momento, surgió la controversia de que las administraciones locales podrían pagar algunos costos de acuerdo con su crecimiento económico. De esta forma, bajo la administración del primer ministro Shinzo Abe, el gobierno nacional informó a los gobiernos locales que deberían pagar los costos de reconstrucción a partir del año fiscal 2016 (Akimoto, 2018, p. 29).

La situación fiscal de Japón tiene particularidades. El Banco Mundial dice que las finanzas públicas de Japón ya estaban bajo presión antes mismo del Gran Terremoto de Este, principalmente debido a su alta deuda pública. Dicha situación está motivada por una alta población de ancianos, lo que hace que este país aumente su gasto en seguridad social, así como la disminución de la recaudación de impuestos debido a la crisis financiera de 2008 y los recortes de impuestos (Ranghieri, Ishiwatari, 2014, p. 290).

⁵ O hasta 平成49年 que en el calendario japonés sería Heisei 49.

V. Conclusiones

Los estudios sociológicos más recientes de los desastres han comprendido que este evento no sería un fenómeno externo de la sociedad, sino algo íntimo con sus estructuras sociales. Esto evidencia, por ejemplo, que las poblaciones más desfavorecidas económicamente sean las más afectadas por un desastre. Como resultado, las políticas y las legislaciones dirigidas a los desastres no solo deben abordar la defensa civil, sino abarcar una perspectiva holística, con el fin de examinar, por ejemplo, de qué manera es posible mitigar las consecuencias de un desastre en el presupuesto de un país (dimensión macro) y en las familias afectadas (dimensión micro).

La historia de los desastres en Japón se refleja en la cantidad de políticas y leyes en el campo de los desastres que se han creado a lo largo de los años en este país asiático. El papel del gobierno nacional de Japón se divide desde una perspectiva macro, con la creación de fondos, impuestos y otros financiamientos para la reconstrucción de regiones afectadas por desastres, incluso un papel micro, al permitir que las familias estén exentas de pagar impuestos, puedan negociar sus deudas y puedan recibir ayuda financiera cuando se vean afectadas por desastres.

La existencia de fondos y financiamiento para situaciones de desastres indica un compromiso permanente por parte del gobierno nacional de Japón con respecto a la gestión de riesgos. Los subsidios otorgados por el gobierno nacional, con respecto a la Ley Básica de Medidas contra Desastres y un fondo creado por la Ley para el Apoyo de la Reconstrucción de las Vidas de las Víctimas de Desastres, son ejemplos. A pesar de esto, muchas de estas leyes solo se crearon después de que las ciudades japonesas se vieran muy afectadas por los desastres. Vale la pena mencionar nuevamente la Ley Básica de Medidas contra Desastres que fue preparada después del tifón Ise-wan.

El Gran Terremoto del Este de Japón de 2011 afectó a toda la sociedad japonesa, ya sea directamente (con la muerte de personas y la destrucción de propiedades) e indirectamente (con la creación de impuestos especiales para la reconstrucción). Es de destacar que las políticas de financiamiento para la prevención, respuesta y recuperación ante desastres en Japón requieren el desempeño de varios componentes de la administración pública japonesa, como el Ministerio de Finanzas (para cuestiones relacionadas con el reaseguro) y la Agencia Tributaria Nacional (para la recaudación de impuestos sobre reconstrucción) que también debe actuar para mantener la resiliencia fiscal en este país asiático.

Se observa que Japón tiene políticas tanto de recaudación de impuestos como de exención. Este equilibrio es importante para mantener la capacidad de recuperación fiscal del presupuesto del gobierno japonés (garantizando dinero

para proyectos de prevención y reconstrucción después de desastres) e, igualmente, no sacrificar las finanzas domésticas de las familias afectadas por desastres. Estos planes son esenciales para Japón, que sufre desastres muy a menudo. Aunque es difícil estimar con precisión el gasto en acciones de prevención, respuesta y recuperación ante desastres, se sabe que la ocurrencia de un solo terremoto fuerte es suficiente para causar daños por miles de millones de dólares. Los costos económicos para la recuperación de las regiones afectadas por el Gran Terremoto del Este de Japón serán aún sufragados por residentes y no residentes del país asiático durante varios años.

VI. Referencias bibliográficas

- AKIMOTO, F. (2018). The Problems of Plan-Making: Reconstruction Plans After the Great East Japan Earthquake. En V. Santiago-Fandiño, S. Sato, N. Maki, K. Iuchi (Eds.), *The 2011 Japan Earthquake and Tsunami: Reconstruction and Restoration* (21-36). Nova York: Springer.
- CABINET OFFICE. (2015). Disaster Management in Japan. Recuperado en: http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf.
- CABINET OFFICE. (2019). 自然災害債務整理ガイドライン. Recuperado en: <https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201607/1.html>.
- DOMBROWSKY, W. R. (1995). Again and Again: Is a Disaster What We Call “Disaster”? Some Conceptual Notes on Conceptualizing the Object of Disaster Sociology. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 13, (3), pp. 241-254. Recuperado en: <http://ijmed.org/articles/325/download/>.
- DRABEK, T. E. (2005). Sociology, disasters and emergency management: History, contributions, and future agenda. En McEntire, D.A. (Ed.), *Disciplines, Disasters and Emergency Management: The Convergence and Divergence of Concepts, Issues and Trends in the Research Literature* (61-74). Springfield, Charles C Thomas Publisher: Springfield.
- DRABEK, T. E., MCENTIRE, D. A. (2003). Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management*, vol. 12, (2), pp. 97-112. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/235287945_Emergent_phenomena_and_the_sociology_of_disaster_Lessons_trends_and_opportunities_from_the_research_literature.
- GILBERT, C. (1995). Studying Disaster: A Review of the Main Conceptual Tools. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 13, (3), pp. 231-240. Recuperado en: <http://www.ijmed.org/articles/319/download/>.

- GOVERNMENT OF JAPAN. (2020a). **建築基準法**. Recuperado en: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=325AC0000000201#J.
- GOVERNMENT OF JAPAN. (2020b). **災害対策基本法**. Recuperado en: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=336AC0000000223#42.
- GOVERNMENT OF JAPAN. (2020c). **災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律**. Recuperado en: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000175.
- GOVERNMENT OF JAPAN. (2020d). **災害弔慰金の支給等に関する法律**. Recuperado en: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=348AC1000000082#D.
- GOVERNMENT OF JAPAN. (2020e). **被災者生活再建支援法**. Recuperado en: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=410AC1000000066.
- GOVERNMENT OF JAPAN. (2020f). **東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法**. Recuperado en: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=423AC0000000117#62.
- GOVERNMENT OF JAPAN. (2020g). **東日本大震災復興基本法**. Recuperado en: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=423AC1000000076.
- ISHIZUKA, K. (2015). Institutional Issues in Disaster Prevention and Geography Education in Elementary and Secondary Education in Japan. En Y. Ida, M. Yuda, T. Shimura, S. Ike, K. Ohnishi, H. Oshima (Eds.), *Geography Education in Japan* (pp. 121-136). Tóquio: Springer.
- KAWASHIMA, S. (1995). A Survey of Environmental Law and Policy in Japan. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 20, (2), pp. 231-272. Recuperado en: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1565&context=ncilj>.
- KONDO, T. (2016). Compensation or Assistance? Law and policy for post-disaster housing recovery in the U.S. and Japan. En Y. Kaneko, K.

- Matsuoka, T. Toyoda (Eds.), *Asian Law in Disasters: toward a human-centered recovery* (178-187). Nova York: Routledge.
- LIBRARY OF CONGRESS. (2015). Japan: Legal Responses to the Great East Japan Earthquake of 2011. Recuperado en: <https://www.loc.gov/law/help/japan-earthquake/index.php>.
- MINISTRY OF FINANCE. (2020). Outline of Japan's Earthquake Insurance System. Recuperado en: https://www.mof.go.jp/english/financial_system/earthquake_insurance/outline_of_earthquake_insurance.html.
- MINISTRY OF LAND, INFRASTRUCTURE, TRANSPORT AND TOURISM HOKURIKU REGIONAL DEVELOPMENT BUREAU. (2017). 羽越水害50年記念事業 (荒川水系). Recuperado en: <http://www.hrr.mlit.go.jp/iide/office/50uetsu.html>.
- MINISTRY OF THE ENVIRONMENT. (2016). Ecosystem-based Disaster Risk Reduction in Japan: A handbook for practitioners. Recuperado en: <https://www.env.go.jp/en/nature/biodiv/eco-drr.pdf>.
- MINISTRY OF THE FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. (2020). Disasters and Disaster Prevention in Japan. Recuperado en: <https://www.mofa.go.jp/policy/disaster/21st/2.html>.
- NATIONAL TAX AGENCY. (2020a). 個人の方に係る復興特別所得税のあらまし. Recuperado en: https://www.nta.go.jp/publication/pamph/shotoku/fukko_tokubetsu/index.htm.
- NATIONAL TAX AGENCY. (2014). 復興特別法人税のあらまし(改訂版). Recuperado en: https://www.nta.go.jp/publication/pamph/hojin/fuko_tokubetsu/h26_aramashi.pdf.
- NATIONAL TAX AGENCY. (2020b). 東日本大震災により被害を受けた場合等の税金の取扱いについて. Recuperado en: <https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/saigai/higashinohon/tokurei/zeikin.htm>.
- OECD, THE WORLD BANK. (2019). *Fiscal Resilience to Natural Disasters: Lessons from Country Experiences*. Paris: OECD Publishing.
- PELLING, M., ÖZERDEM, A., BARAKAT, S. (2002). The Macro-Economic Impact of Disasters. *Progress in Development Studies*, vol. 2, (4), pp. 283-305. Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/235737565_The_Macro-Economic_Impact_of_Disasters.

- PERRY, R. W. (2007). What Is a Disaster?. En H. Rodríguez, E. L. Quarantelli, R. R. Dynes (Eds.), *Handbook of Disaster Research* (pp. 1-15). Nova York: Springer.
- PHAUP, M., KIRSCHNER, C. (2010). Budgeting for disasters: focusing on the good times. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 10, (1), pp. 1-24. Recuperado en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48168599.pdf>.
- PRINCE, S. (2020). *Catastrophe and Social Change: Based Upon a Sociological Study of the Halifax Disaster*. Nova York: Columbia University Press.
- RADTKE, K., WELLER, D. (2019). The World Risk Index 2019. En P. Mucke, L. Kirch, J. Walter (Eds.), *World Risk Report 2019* (pp. 43-51). Berlin: Bündnis Entwicklung Hilft.
- RANGHIERI, F., ISHIWATARI, M. (2014). *Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*. Washington D.C.: The World Bank.
- RECONSTRUCTION AGENCY. (2011). Basic Guidelines for Reconstruction in Response to the Great East Japan Earthquake in the “Reconstruction and Revitalization Period”. Recuperado en: https://www.reconstruction.go.jp/english/topics/Laws_etc/20160527_basic-guidelines.pdf.
- WEITZDÖRFER, J., REIMERS, L. L. (2019). Japan. En E. Lees, J. E. Viñuales (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law* (pp. 254-276). Nova York: Oxford University Press.



Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires