

INFORME PROYECTO DE MODERNIZACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Patricio Felipe Gajardo

Abogado Universidad de Valparaíso

Magister en Derecho Universidad de Chile

Introducción:

Las situaciones de riesgo en nuestro país, a lo largo de su historia han sido y serán recurrentes, debido principalmente a las características geofísicas y climáticas de nuestro extenso territorio. El poseer climas tan extremos y diversos como el desierto más árido del mundo, pasando por los climas tropicales del Chile Insular, hasta los gélidos parajes de la Antártica Chilena, sin olvidar que somos unos de los países con mayor y más potente actividad sísmica del planeta, hacen de Chile un país expuesto permanentemente a factores de riesgo, siendo, por lo tanto, debiendo ser un tema de la mayor prioridad en las políticas públicas.

La Protección Civil se define, conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Protección Civil, DS N° 156 de 2002 como: *“Un sistema, mediante el cual cada país proporciona protección a las personas, sus bienes y el ambiente, ante situaciones de emergencia, desastre o catástrofe”*.

En términos generales se entiende que la protección civil constituye la gestión de los servicios de emergencias de un país, extendida a todos los niveles e

involucrando a todas las partes y actores relacionados, sean estos públicos o privados.

Pues bien, en nuestro país, a partir del mandato estipulado en el artículo 1, inciso 5º de nuestra Constitución Políticaⁱ se organiza el sistema de protección civil, el cual es asumida en la actualidad por un sistema integrado por instituciones, organismos y servicios, privados y públicos, remunerados y voluntarios, civiles y militares, e incluso a la comunidad organizada bajo la autoridad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la organización de ONEMI, cuyo objetivo común es la seguridad de la población, sus bienes y el medio ambiente.

Este sistema, a nivel nacional e internacional opera bajo marcos teóricos según la capacidad de respuesta del sistema frente a la ocurrencia de un evento riesgoso, así tenemos los siguientes conceptos:

- A) EMERGENCIA: Es un evento o incidente causado por la naturaleza o por la actividad humana que produce una alteración en un sistema, la cual no excede o supera su capacidad de respuesta. Ej: Incendio de baja complejidad.
- B) DESASTRE: Interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que puede causar pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas, que exceden la capacidad de respuesta utilizando los propios recursos.
- C) CATASTROFE: Situación de una alteración tal que resultan insuficientes los medios y recursos del nivel nacional, siendo requerido el aporte y colaboración de la comunidad internacional.

Ahora bien, el riesgo en términos generales lo podemos clasificar en diversas fases y etapas, las cuales en su conjunto comprende el Ciclo del Manejo del Riesgo:

-FASE 1: PREVENCIÓN: Esta fase involucra todas aquellas actividades previas a la ocurrencia de un evento o incidente adverso, a fin de evitarlo o suprimirlo en forma definitiva y, de no ser posible, reducir al máximo los efectos que puede llevar a provocar a las personas, sus bienes y el medio ambiente. Comprende 3 etapas a su vez:

- a) Prevención
- b) Mitigación
- c) Preparación

-FASE 2: ALERTA: Esta fase constituye un estado declarado de atención con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la probable o inminente ocurrencia de un evento o incidente adverso. Implica necesariamente la activación del Sistema Nacional de Alertas, el cual puede provenir de un comunicado, o bien, emitido por un organismo técnico-científico competente del Sistema de Protección Civil hacia ONEMI, quien en su rol de órgano coordinador, administrará la información proporcionada para la toma de decisiones de manera rápida y efectiva. Dicha recopilación y procesamiento de información se realiza a través del Centro de Alerta Temprana a nivel nacional y regional.

El Sistema Nacional de Alertas contempla diversos tipos de alertas atendida la gravedad e intensidad del evento. Así tenemos:

- a) Alerta Verde: Estado permanente de normalidad que implica la vigilancia continua de la situación general.

- b) Alerta Temprana Preventiva: Estado de reforzamiento de las condiciones de vigilancia y atención. Constituye un estado de anticipación a posibles situaciones de emergencia e implica el monitoreo riguroso de las condiciones de riesgo advertidas. A su vez, comprende la determinación de estrategias básicas para la movilización de recursos y actividades a fin de guiar y apoyar los esfuerzos locales de administración de la situación.
- c) Alerta Amarilla: Se decreta en el evento de que la amenaza crezca en extensión y severidad, la cual no podrá ser controlada con los recursos habituales, debiendo por lo tanto alistarse los recursos necesarios para la intervención, de acuerdo a la evolución del evento o incidente destructivo.
- d) Alerta Roja: Se decreta en el evento de que una amenaza crezca en severidad y extensión, requiriéndose en consecuencia la movilización de todos los recursos necesarios disponibles para la atención y control del evento o incidente destructivo.

-FASE 3: RESPUESTA: Esta fase comprende las actividades propias de atención y control de un evento que causa riesgo. Estas actividades se inician inmediatamente de ocurrido el evento con el objetivo de salvar vidas y bienes, además de reducir el impacto en la zona o comunidad afectada. Ej: Búsqueda y rescate; atención y control de incendios, accidentes vehiculares, emergencias químicas entre otras; asistencia médica; evacuación de la población a sitios seguros etc.

-FASE 4: RECUPERACION: Fase que implica las actividades destinadas a recuperar en una primera etapa, las condiciones básicas de la población, para en una etapa siguiente volver al estado de desarrollo previo y si es posible, superar dichas condiciones previas a la ocurrencia del evento. Comprende dos etapas:

- a) Rehabilitación

b) Reconstrucción

Evolución jurídica, Situación actual y experiencia adquirida:

Tal como lo señalamos previamente, Chile, por la diversidad geográfica y climatológica que posee, sumado a su desarrollo humano y económico estuvo y estará, permanente expuesto a riesgos tanto por eventos de la naturaleza como por la actividad del hombre. No obstante lo anterior, nuestro desarrollo y evolución normativa en gestión de riesgo ha sido más bien reactiva que preventiva.

Prueba de lo anterior es el hecho de que a partir del mega terremoto de Valdivia en 1960 (el más potente a nivel mundial del cual se posee registro) se inició la dictación de una serie de cuerpos legales en esta materia, asignando competencias y facultades a diferentes órganos de la administración del Estado a fin de dar efectiva protección en esta materia.

Fue precisamente con ocasión del terremoto del 28 de Marzo de 1965 que se dicta la Ley N° 16.282, la cual fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes. Esta norma establece entre otras, la facultad presidencial de “declaración de zonas afectadas” mediante la dictación de un Decreto Supremo, así como el envío de ayuda al extranjero en caso de sismo o catástrofe fuera del territorio nacionalⁱⁱ; la dictación de normas de excepción en el mismo caso; define qué se entiende por damnificadoⁱⁱⁱ, entre otras medidas.

Posteriormente, con fecha 22 de Marzo de 1974, mediante la dictación del Decreto Ley N° 369 se creó la Oficina Nacional de Emergencias como un servicio público centralizado, dependiente del Ministerio del Interior,

encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes.

Dicho organismo público en sus inicios fue concebido como bodega de almacenamiento y distribución de alimentos y materiales en caso de ser requerido. Con el tiempo, las necesidades tecnológicas, el avance y desarrollo económico y de las actividades productivas, sumado a la necesaria coordinación entre diversos actores exigieron a esta oficina competencias y conocimientos técnicos y científicos.

Hoy ONEMI se constituye como el organismo articulador y referente de las políticas públicas en materia de Protección Civil y Gestión de Riesgo de Desastres. Hoy posee la función de planificación, coordinación y ejecución de actividades destinadas a todas las etapas del Ciclo del Manejo del Riesgo. Posee su Reglamento en virtud de Decreto N° 509 del Ministerio del Interior de 11 de Noviembre de 1983.

Ahora bien, el documento en el cual se plasma el marco conceptual y metodológico que sustenta el modelo de gestión del riesgo en Chile es el denominado “Plan Nacional de Protección Civil”, publicado como Decreto Supremo N° 156 de 12 de Marzo de 2002. Dicho plan se constituye como un instrumento indicativo para el desarrollo de una estrategia de planificación multisectorial de Protección Civil, destinada al desarrollo de acciones permanentes destinadas a la prevención y atención de emergencias, desastres o catástrofes en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos como factor de sustentabilidad del desarrollo. Dicha norma fue modificada por Decreto N° 38 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en relación a la constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia^{iv}.

Mención importante nos merece la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estado de Excepción, la cual establece normas en caso de una situación de emergencia, en la cual las capacidades de las autoridades se vean sobrepasadas para la mantención principalmente del orden y la seguridad pública, faculta al Presidente de la República para, por medio de un Decreto Supremo declarar Estado de Emergencia en sus artículo 4^v y 5; y Estado de Catástrofe en sus artículo 6 y 7^{vi}. Ejemplos recientes de aplicación de esta norma los tenemos con ocasión del Terremoto del 27 de Febrero de 2010 y el Mega Incendio de Valparaíso del 12 de Abril de 2014.

Por su parte, a nivel regional, la Ley N° 19.175 de 1992, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional consagra en su artículo 2 letra Ñ la función del Intendente Regional de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. Por su parte la letra E del artículo 4 replica la misma función al Gobernador dentro de su territorio jurisdiccional y la letra F del artículo 16 la establece a nivel de Gobierno Regional.

Por su parte, a nivel local, la ley N° 18.695 Orgánica constitucional de Municipalidades establece en su artículo 4 letra I dentro de las funciones de la municipalidad, el desarrollo en forma directa o en coordinación con otros órganos de la Administración del Estado la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes. Su artículo 6 establece que la gestión municipal debe constar al menos con el Plan Comunal de Seguridad Pública. También dentro de este ámbito territorial el artículo 22 de la Ley N° 16.282 establece la creación del Comité Comunal de Emergencia.^{vii}

El Sistema Nacional de Protección Civil:

Constituye principalmente la organización de diversos organismos cuyo objetivo común es la protección de las personas, sus bienes y el medio ambiente.

Este Sistema, el cual opera a nivel comunal, provincial, regional y nacional, es presidido por su respectiva autoridad (Nacional: Ministro del Interior; Regional: Intendente; Provincial: Gobernador; y Comunal: Alcalde).

Dentro de esta misma estructura territorial se constituyen 2 comités:

- 1) COMITÉS DE PROTECCIÓN CIVIL: Equipo de trabajo que reúne a las instituciones, servicios, organismos, y en general, a todos los actores de la Protección civil fundamentalmente en la fase preventiva del Ciclo del Riesgo, es decir mientras no nos encontremos en una situación de emergencia. Su composición deber ser con representantes de las Fuerzas Armadas de la jurisdicción, Carabineros, Bomberos, Salud, Servicios Básicos, y todas aquellas instituciones que por mandato, capacidad, interés o vocación puedan aportar en la gestión en esta área. Entre sus principales funciones podemos señalar:
 - a. Coordinar la gestión de las diferentes instituciones para mejorar la seguridad de la población en el territorio.
 - b. Poner a disposición los recursos profesionales y técnicos.
 - c. Compartir información y diagnóstico.
 - d. Desarrollar un sistema de comunicación de manera que el flujo de información de emergencia sea accesible con la rapidez necesaria.
 - e. Identificar los principales riesgos del territorio jurisdiccional respectivo y elaborar planes de emergencia adecuados.

- f. Ejercitar los planes elaborados.
 - g. Educar e informar dentro del ámbito de su competencia.
 - h. Predeterminar la ubicación del Centro de Operaciones de Emergencia para el funcionamiento del Comité de Operaciones de Emergencia cuando este se activa.
- 2) COMITÉS DE OPERACIONES DE EMERGENCIA: Equipo de trabajo conformado por los miembros del Comité de Protección Civil, en tanto se encuentran relacionados al tipo de evento o incidente riesgoso que motiva su constitución. Por tanto es más reducida ya que sólo se compone de los miembros relacionados con la situación riesgosa específica.

Es importante señalar que estos comités se estructuran sobre dos pilares fundamentales:

- 1) AYUDA MUTUA: Comprende el trabajo en equipos multidisciplinarios e interinstitucionales en el diseño, establecimiento de programas de seguridad y protección y acción frente a un evento riesgoso que sobrepase las capacidades de reacción.
- 2) USO ESCALONADO DE RECURSOS: Constituye la utilización eficiente de los medios disponibles. Lo cual implica el uso y movilización en forma gradual de recursos humanos, técnicos y materiales atendida la magnitud y gravedad del evento que cause riesgo.

En cumplimiento de dichos principios, cada integrante mantiene su propia estructura e independencia para lograr máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas en cada etapa del ciclo del riesgo en relación a la ocurrencia de un evento riesgoso, concurriendo cada uno, según los requerimientos específicos del evento con sus recursos técnicos, materiales y humanos especializados en forma coordinada a efecto de aportar a la gestión de la emergencia.

Es por lo anterior que, para el eficaz funcionamiento y coordinación de diversos actores se requieren protocolos preestablecidos atendidos diversos factores tales como: Tipo de evento (terremoto, tsunami, incendio, maremoto, etc); Zona del país afectada (Norte, Centro, Sur, zona costera, precordillerana o cordillerana, etc); situación climatológica, estación del año, extensión territorial, densidad poblacional afectada; etc.

Diagnóstico:

El terremoto y posterior tsunami del 27 de Febrero de 2010 dejó al descubierto una serie de problemáticas y debilidades del sistema chileno en materia de emergencias debido a la magnitud, complejidad y extensión de la catástrofe.

En materia de prevención el análisis de los días posteriores detectó que la educación de la población ante situaciones de riesgo era muy poca o nula. Esta ausencia de conocimientos y falta de preparación, sumado a los comunicados de la autoridad emitidos sin la precisión ni el conocimiento adecuado provocó un importante, adicional e innecesario número de víctimas en la zona costera de la Región del Biobío producto del maremoto. La cultura en materia de emergencias adquirida por la población se adquirió en el mismo momento de la catástrofe o con posterioridad, lo cual no produjo su objetivo principal, el evitar o disminuir daños o pérdidas en la vida de las personas y sus bienes.

Una vez producido el movimiento telúrico, la totalidad de los medios de comunicación social pusieron su foco en las oficinas de ONEMI, en la cual todo el país pudo ver la presencia de autoridades cuya actuación, conocimiento y

decisión fue más producto de la improvisación y las ganas que del conocimiento técnico y de protocolos pre establecidos frente a situaciones de esta naturaleza. Es así como fuimos testigos de indecisiones, improvisaciones, contradicciones, informaciones imprecisas y erróneas, descoordinaciones, así como la lentitud en el flujo de la información y su posterior procesamiento, situaciones que debemos considerar como ejemplos que no debemos repetir en el futuro frente a nuevos eventos los cuales con seguridad se repetirán.

Todo lo anterior produjo un nivel de consenso respecto a la necesidad de cambiar la estructura institucional ligada con el riesgo y la protección civil tanto a nivel nacional como respecto de organismos internacionales dentro del proceso de modernización del Estado. Sobre esto último debemos considerar la opinión de Tsuneki Hori, especialista en gestión de desastres del Banco Interamericano de Desarrollo, el cual diagnosticó que el Estado de Chile ha desembolsado en dos décadas, más de 200 millones de dólares en promedio al año a causa de catástrofes, siendo el mayor gasto en Latinoamérica y también dentro de los países del OCDE con 1,2% de su PIB. Lo anterior producto de que el Poder Ejecutivo ha promulgado 50 decretos de emergencia en los últimos 24 años. La mayoría por inundaciones, sismos y sequías^{viii}.

Asimismo, el mismo Banco Interamericano de Desarrollo, con el objetivo de identificar vacíos en el marco jurídico, institucional y presupuestal que puedan existir en los distintos países seleccionados, diseñó el año 2014 el “Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en gestión del riesgo de desastres (IGOPP)^{ix}”, indicador con el cual mide variables relacionadas con las políticas y acciones que se puedan tomar ante una emergencia.

Este documento estableció una serie de advertencias y recomendaciones para nuestro país en relación a debilidades normativas y falencias locales para enfrentar este tipo de eventos. si bien reconoce que *“en el país existen instituciones para el estudio y monitoreo de casi todos los fenómenos naturales como Sernageomin, la Dirección Meteorológica de Chile, la Dirección General de Aguas MOP, el Servicio Hidrológico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y el Centro Sismológico Nacional, sin embargo las debilidades normativas llevan a un marco institucional que no alcanza un nivel adecuado de cobertura e integración de la información sobre amenazas y vulnerabilidades”*.

Añade en este sentido, que la falta de un marco normativo e institucional impide el desarrollo de procesos suficientemente profundos de evaluación del potencial de amenaza, destacando que justamente en términos de identificación y conocimiento del riesgo (IR) el estudio arroja un 19% de indicadores cumplidos.

En tanto, e insistiendo con falencias normativas, el documento en referencia resalta que *“se puede aseverar que la falta de una legislación moderna y habilitadora - en el sentido de que fomente la participación y establezca responsabilidades- se convierte en un sensible factor de limitación para un avance más sostenido en lo existente, y para un abordaje más claro en donde los avances son menores o inexistentes”*. Con todo, el mismo informe recuerda que una misión de la ONU en 2010 evaluó que *“el marco normativo e institucional respecto a la reducción del riesgo de desastres está muy atomizado, constituyéndose no como un cuerpo de normas e instituciones articuladas entre sí, sino más bien como un conglomerado disperso de compartimentos estancos (...) No existe una normativa sistémica en torno a la gestión del riesgo de desastres, al igual que no existe una gestión del riesgo integral”* x.

Pero la problemática no concluye, a nuestro juicio, cuando la emergencia finaliza o es controlada. En ese momento comienza otro desafío tan o más importante, el cual es la rehabilitación y reconstrucción. Al respecto hemos sido testigos a lo largo de los últimos años de la total insuficiencia y demora de la gestión y recursos otorgados por parte del Estado destinado tanto a damnificados como a la reparación de bienes nacionales de uso público u obras públicas afectados por catástrofes, que les permitan, poder acceder a condiciones mínimas de techo, abrigo y conectividad inmediatamente de ocurrida la tragedia.

A lo anterior debemos agregar la incapacidad del Estado en su gestión de reconstrucción de zonas afectadas por catástrofes, lo cual quedó ampliamente graficado con la improvisación en la creación y designación de la figura de “Delegados presidenciales de la Reconstrucción” con ocasión del Incendio de Valparaíso y el Terremoto que afectó las regiones de Arica y Parinacota durante el año 2014. Recayendo dicha designación en cargos puramente políticos, sin ningún conocimiento en materias de Protección Civil, con la consecuente ineficacia tanto en la gestión como en los recursos asignados, ya que, transcurridos varios años desde dichos incidentes, las zonas afectadas aún no logran una recuperación que les permita la normalidad tan requerida. Esta situación, e improvisación estatal se hubiera evitado, a un menor costo y mayor eficiencia estatal con una política pública clara y pre establecida frente a eventos de esta naturaleza, que es lo que pretendemos con esta iniciativa.

Mención aparte merece el hecho de que se haya asignado dicha función de reconstrucción al Ministerio de Economía y Fomento en su oportunidad.

Asignación de funciones que nos merecen serios reparos y que debieran ser incluidas en esta nueva institucionalidad o asignado a Ministerios con conocimientos más específicos en esta materia como Vivienda y Obras Públicas.

Lo primordial a la hora de producirse un evento que cause un riesgo a la vida o bienes es el conocimiento de las capacidades técnicas materiales y humanas disponibles tanto en nuestro país como en el extranjero, a fin de cumplir con lo más importante, la rapidez, decisión y seguridad en la toma de decisiones, ya que, ante una situación de emergencia, nuestro principal enemigo es el tiempo. Es imprescindible la creación de una unidad de inteligencia, de naturaleza eminentemente científico-técnico especializada que tenga como función el saber exacta y oportunamente de qué disponemos humana y materialmente en un momento y lugar específico para afrontar una emergencia, y en caso de no tener lo necesario o suficiente, tener la certeza de saber a quién y dónde recurrir, en cuánto tiempo lo tendremos a nuestra disposición y cuánto es el costo de traerlo al lugar de la emergencia, a fin de obtener un diagnóstico, reacción y mitigación oportuna, todo lo cual debe ser un pilar primordial en el funcionamiento del nuevo órgano del Estado encargado de la Protección Civil.

El Rol de las Fuerzas Armadas

Nuestras fuerzas armadas han sido actores preponderantes desde los albores de nuestra patria en las variadas catástrofes que hemos padecido como país. Desde su creación, en los albores de la república han tenido participación hasta nuestros días en cada situación que la nación ha requerido tanto en tiempos de paz como de guerra.

Su función primordial está dada por el mandato constitucional conferido por nuestra Carta Magna, el cual en su Capítulo XI regula a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública. Así, en su Art. 101 traza las líneas maestras sobre la función y rol de las fuerzas armadas, señalando: *“las fuerzas armadas dependientes del Ministerio (...) Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Las fuerzas armadas (...) como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes (...) Las fuerzas dependientes (...) son, además, Profesionales, Jerarquizadas y Disciplinadas.”*

A nuestro juicio, el mandato constitucional de defender la patria no se restringe sólo respecto de agentes externos, sino también a defendernos de situaciones que ponen en peligro nuestra vida o bienes como miembros de la nación chilena y a efectuar labores de carácter humanitaria. Dentro de esta reflexión se encuentra la participación más activa de nuestras fuerzas armadas en tiempos de paz, como un actor preponderante en esta materia.

Las tres ramas que la componen, debido a la naturaleza de su rol, poseen una rápida capacidad de reacción, fundamental en este tipo de eventos. Además deben constantemente estar a la vanguardia en modernización de su equipamiento, así como la información y la tecnología asociada a ella. Son ellos los que poseen el conocimiento más acabado a fin de enfrentar situaciones riesgosas sin olvidar la preparación y coordinación en estas situaciones. Es por lo anterior que se hace imperioso que todo el conocimiento y tecnología que poseen, y que obviamente no comprometa la seguridad de la nación, sea puesta al servicio de la población cuando un desastre o catástrofe así lo requiera, para lo cual se requiere una coordinación permanente con esta nueva institucionalidad.

Su participación hoy en día se inicia cuando son requeridos a partir de la dictación de la alerta amarilla. Pero no obstante esto, no existen en la actualidad una coordinación adecuada y permanente con los demás actores de la protección civil, tampoco hay participación en planes preventivos remitiéndose su labor sólo a las fases posteriores a la prevención sin olvidar una escasa participación en el Sistema de Protección Civil. Por lo anterior es indispensable que esta nueva institucionalidad lo contemple de una manera activa y permanente.

Las Fuerzas Armadas, a través del Estado de Mayor Conjunto, a partir de la experiencia adquirida a partir de los eventos del terremoto del 27/F, y con ocasión de la Convención de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción realizado el 30 de Noviembre de 2011 realizó la presentación denominada “La experiencia de las FF.AA”^{xi} en la cual se efectuó un profundo análisis de su participación ante las graves consecuencias producidas por dicho terremoto y maremoto.

En dicha exposición se detallaron los medios empleados por las 3 ramas que la componen, lo que se traduce en el despliegue del Centro de Operación Logística, la coordinación de los 17 centros de acopio, la organización y funcionamiento de los puentes aéreos, marítimos y terrestres, la coordinación de 4.746 toneladas de ayuda humanitaria y el despliegue y apoyo de 19.762 hombres y mujeres, 19 buques de la Armada y 38 aeronaves.

No obstante el detallado estudio y análisis de toda la catástrofe, nos queremos detener en las fortalezas y debilidades detectadas por ellos mismos, lo cual refleja su visión frente a la Protección Civil y que pueden servir de apoyo a

nuestra propuesta.

Las fortalezas señaladas fueron:

- 1) La polivalencia de las unidades
- 2) La capacidad de organización y respuesta
- 3) El liderazgo de los comandantes
- 4) El compromiso cívico

Por su parte las debilidades que ellos detectaron son:

- 1) La escasa participación en el Sistema de Protección Civil
- 2) La inexistencia de hipótesis de demandas probables
- 3) La coordinación de la ayuda con agencias civiles
- 4) La recepción, control y distribución de la ayuda humanitaria

La historia nos ha demostrado que para que nuestras fuerzas armadas puedan tener una participación más activa en caso de catástrofes se debe recurrir a la dictación del estado de excepción constitucional en caso de emergencia. Dicha dictación la consideramos excesiva y muchas veces burocrática e incluso políticamente inconveniente atendido los tiempos que se requiere, ya que la participación de las fuerzas armadas en este tipo de circunstancias no requiere ni implica necesariamente una restricción de las garantías fundamentales. En consecuencia, se deben crear herramientas más simples y no tan gravosas para accionar su participación en tiempos de paz.

A lo anterior debemos agregar el interés y necesidad de acercar las ramas de la Defensa Nacional a la ciudadanía mejorando considerablemente su imagen y la opinión del ciudadano frente a ellas, siendo a nuestro juicio, este proyecto una inmejorable oportunidad para ello.

En consecuencia, nuestras fuerzas armadas están conscientes de las debilidades del sistema y que su participación como fuerzas de paz debe ser más activa, para lo cual se le deben entregar las herramientas jurídicas e institucionales para que su labor sea más profesional y cercana en beneficio de nuestro país y su población, constituyendo una importante redefinición de su rol en el Estado.

Sobre esto proponemos que su activación sea a partir de la constitución de estas fuerzas armadas como “cascos blancos” o de cualquier color, lo que es una signo clara a la población de su rol como fuerzas de paz al servicio de la población.

El Rol Municipal

La Municipalidad es el órgano más cercano a la ciudadanía, es el que se preocupa de los temas más simples y cotidianos que afectan a las personas dentro de su comunidad. Por esta razón es que su rol dentro de la protección civil es preponderante, porque conocen mejor que nadie la situación a nivel específico siendo los primeros en entregar la ayuda a los afectados.

No obstante que tal como lo señalamos precedentemente, su Ley Orgánica le otorga la misión de la prevención de riesgos en la comuna, la constitución del Comité Comunal de Emergencias y de los Comités de Operaciones de Emergencia comunal. No obstante ello, la experiencia nos ha demostrado que los funcionarios encargados de algo tan importante como la emergencia, no tienen los conocimientos apropiados para tan importante función, siendo incluso en algunos municipios pequeños funcionarios de otras áreas

improvisando en esta materia. Es por lo anterior que se hace imperioso que la ley establezca la obligatoriedad de un Jefe Comunal de Emergencia en todas las municipalidades del país, con conocimientos técnicos, los cuales le permitan tener permanente contacto y coordinación con los otros actores de la protección civil, y lo más importante, que sea un funcionario de planta, elegido por sistema de Alta Dirección Pública, y con dedicación exclusiva a estas funciones.

El Proyecto de Ley de Agencia Nacional de Emergencias:

La legislación en nuestro país en materia de Protección Civil es absolutamente insuficiente atendido nuestros actuales requerimientos. A nuestro juicio es insuficiente al no hacerse cargo de una serie de carencias, económicas, institucionales, de conocimientos, exigencias técnicas y de seguridad; de coordinación internacional y de participación de las fuerzas armadas en la Protección Civil.

Tras el terremoto del 27/F el gobierno del Presidente Piñera envió de manera urgente un Proyecto de Ley al poder legislativo para la creación del nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y la Agencia Nacional de Protección Civil para reemplazar a ONEMI.

El mencionado proyecto, si bien es un avance jurídico e institucional en relación a lo existente, estimamos que puede ser perfeccionado aún más para que sea un cambio real, efectivo y visible ante la ciudadanía. En términos generales se limita a prevenir y administrar emergencias, en vez de abordar apropiadamente la gestión para la reducción del riesgo de desastres, lo cual es

esencial para evitar de pérdidas de vidas, bienes y gastos del Estado con ocasión de estos eventos.

Así analizando el contenido del proyecto de ley original, su estructura orgánica propone esta nueva institucionalidad de carácter descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico y especializado bajo la dependencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Frente a lo anterior, consideramos que es un gran avance en cuanto a su naturaleza, mas no opinamos los mismo respecto a su dependencia administrativa, para lo cual efectuamos dos propuestas. Proponemos que esta nueva institucionalidad tenga el rango de subsecretaría dependiente del Ministerio de Defensa o derechamente un Ministerio de Protección Civil, lo cual permitiría una organización y estructura dentro del Poder Ejecutivo en un rango más elevado a nivel nacional y regional, toda vez que la Protección Civil requiere políticas pública definidas y en caso de una emergencia que lo requiera, facultades por parte de una autoridad empoderada, con facultades ejecutorias que le permitan tomar decisiones rápidas, y no solamente una simple o mera función de coordinación de órganos y autoridades estatales y particulares. Al respecto nos detendremos brevemente para sustentar ambas propuestas:

- a) SUBSECRETARIA DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL: Postulamos tal dependencia pues como lo señalamos previamente, la relación entre las fuerzas armadas y la Protección Civil es primordial para el éxito de este cometido. Dicha dependencia permitiría una fluidez y coordinación de carácter permanente con las diversas ramas de las fuerzas armadas en cuanto conocimiento, intercambio tecnológico y decisión de uso de material humano y material en caso de ser requerido de un modo mucho más efectivo que si tuviera dependencia del Ministerio del

Interior y Seguridad Pública como lo propone el proyecto de ley.

b) MINISTERIO DE PROTECCION CIVIL: Al tener un rango ministerial en primer lugar reflejaría el interés del gobierno en esta materia al poner la Protección Civil al mismo nivel en políticas públicas como lo ha sido con el Deporte, La Cultura y el caso de la Mujer y Equidad de Género. Además su estructura administrativa permitiría la creación de diversas subsecretarías:

- i) *Prevención*: Encargada directamente de la ejecución de políticas públicas en esta materia, mediante la creación, difusión e implementación de planes destinados a la prevención y educación de la población en materias de emergencias. Tendría a su cargo entre otros el Sistema Nacional de Alerta Temprana, la Red de Monitoreo Sísmico, el Consejo Nacional de Protección Civil, los Comités de Protección Civil, el desarrollo de la Estrategia Nacional, la ejecución de planes sectoriales y las Estrategias Regionales y comunales de Protección Civil que establece el proyecto de ley. Además debería estar a cargo de la certificación de los diversos actores para participar en la Protección Civil y la asesoría a los otros ministerios en esta materia y la coordinación con las Organizaciones de Interés Público de la ley N° 20.500.
- ii) *Respuesta*: Encargada de la reacción a la emergencia o catástrofe natural propiamente tal una vez decretada: constitución de los COE; información a la comunidad de medidas, alertas, evacuaciones, etc. en forma oportuna; coordinación de ayuda internacional, etc.
- iii) *Reconstrucción*: Encargada de la coordinación con los otros ministerios tales como Vivienda y Obras Públicas para lograr la rehabilitación de las zonas afectadas.

El proyecto de ley también establece la creación del Fondo Nacional de Protección Civil, lo que a nuestro juicio es una gran iniciativa. No obstante la iniciativa la propuesta en el proyecto nos merece los siguientes reparos:

- a) El Fondo no debe limitarse exclusivamente a la prevención, sino también a la adquisición de equipamiento y tecnología por parte de los actores de la Protección Civil para una respuesta más segura y efectiva.
- b) No debe ser administrado por la Agencia, sino por el órgano destinado a la prevención, dejando a la Agencia enfocada exclusivamente a funciones relativas a la respuesta.
- c) El Fondo debe ser administrado mediante fondos concursables a efecto de que puedan participar todos los órganos certificados para participar en la Protección Civil.
- d) El Fondo debe también ampliar la participación a otros actores como las Universidades a efecto de financiar estudios e investigaciones destinadas a la Protección Civil y también a las organizaciones voluntarias de interés público contempladas en la Ley 20.500 para obras de prevención y mitigación como por ejemplo la construcción de un cortafuegos en beneficio de una comunidad.

En cuanto a la categorización de las situaciones de Emergencia decretadas por el Presidente de la República que propone el proyecto, estimamos que debe ser esta la herramienta idónea para accionar la participación de las fuerzas armadas en tiempos de paz, sin necesidad de acudir a la dictación del Estado de Excepción Constitucional.

Respecto al Consejo Nacional de Protección Civil y los Comités de Protección Civil, estimamos que su composición debe también contemplar

permanentemente a los representantes de las empresas de servicios básicos, de la Superintendencia de Servicios Sanitarios y de Electricidad y Combustibles y de la Asociación Chilena de Municipalidades, autoridades que el proyecto no contempla. Es imprescindible también que la ley establezca la periodicidad mínima de reuniones de dichos comités para asegurar su efectividad.

Con relación a los Comités de Operaciones de Emergencia, consideramos que la composición de sus miembros no debe estar preestablecido uniformemente por ley ni su convocatoria deba ser efectuada por el Presidente de la República por la burocracia que esto acarrea. Dicha convocatoria debe efectuarse en forma discrecional por la máxima autoridad a nivel regional o nacional de esta nueva institucionalidad, dentro de su potestad legal en base a protocolos previos y por medio de un acto administrativo para que, sin dilaciones innecesarias, se constituya dicho comité en base a las particularidades de la emergencia, la zona del país afectada entre otros factores. Es necesario hacer presente que convocar a una serie de autoridades que nada tienen que ver con el evento en particular no contribuye a la efectividad de esta instancia, en donde se requiere rapidez y eficacia.

Respecto a la solidaridad internacional, nos llama poderosamente la atención que el proyecto, si bien enumera los miembros que compondrían los COE no contempla a ningún miembro del Ministerio de Relaciones Exteriores. La experiencia nos demuestra que hay eventos, como los incendios del verano del año 2017 requirieron de ayuda internacional, por lo que en caso de ser requerido, es imprescindible la presencia de un representante de nuestra cancillería a fin de solicitar la ayuda de gobiernos extranjeros. Esta situación también refuerza nuestra postura de no predefinir por ley los miembros de los COE.

Creación de Unidad Técnico-científico

Mención aparte nos merece, atendido los avances en tecnología asociada a la Protección Civil la propuesta de creación dentro de esta nueva institucionalidad de una Unidad de naturaleza técnico-científico Esta debe constituirse como primordial a la hora de asesorar a los diversos órganos de esta nueva institucionalidad para su óptimo desempeño en su conjunto.

Así en materia de prevención debe establecer las directrices en materia de requisitos y calidades técnicas en implementos, protección personal de miembros de los organismos de la protección civil para así cumplir con altos estándares de protección y seguridad para todos aquellos que deban participar en terreno de la emergencia en condiciones óptimas.

Por su parte en la respuesta a la emergencia debe ser la unidad que proporcione información y asesoría técnica a los miembros del COE, toda vez que dicho comité está compuesto por autoridades que en la mayoría de los casos tiene poder de mando o decisión, pero carecen de información específica en esta materia y requieren asesoría, apoyo e información técnica y específica rápida. En estos términos es imprescindible que esta unidad posea en forma previa el conocimiento de a quién recurrir y dónde a efecto de solicitar recursos y/o colaboración nacional e internacional. Asimismo debe tener vía de comunicación directa y permanente con los actores de la emergencia, debe saber a quién llamar, tener conocimiento de los recursos disponibles y en caso de que sean insuficientes saber a quién solicitar los recursos necesarios atendida

los particulares requerimientos de la situación.

Conclusión:

Frente a situaciones como el terremoto y tsunami del 27 -F, el terremoto de Iquique, el incendio de Valparaíso de 2014, el incendio del centro sur de Chile de 2017, las erupciones de los volcanes Chaitén, Cordón del Caulle, las nevadas en Aysén, Inundaciones en Toconao, el aluvión de la Quebrada de Macul, así como muchos otros que hemos tenido a lo largo de nuestra historia, y que insistimos, continuarán ocurriendo, se hace imperioso que nuestro país cuente con una institucionalidad en materia de protección civil acorde a nuestra idiosincrasia y cultura, sólida y eficiente, de naturaleza esencialmente técnica-científica, con autonomía, altos estándares, conocimientos avanzados, adecuados recursos, capacidad fiscalizadora y resolutive, que además tenga la capacidad de ser asesor de los otros órganos del Estado.

Invertir en Protección Civil es invertir en la población, es evitar muertes y daños en la población, en sus bienes y la infraestructura vial de un país, lo que evita desembolsar montos mucho mayores en reconstrucción.

ⁱ Artículo 1, inciso 1º Constitución Política: *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...”*

ⁱⁱ Artículo 1º Ley 16.282: *“En el caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, el Presidente de la República dictará un decreto supremo fundado, señalando las comunas, localidades, o sectores geográficos determinados de las mismas, que hayan sido afectados, en adelante, “zonas afectadas.”*

En caso que los sismos o catástrofes se hayan producido en un país extranjero, el Presidente de la República podrá, por decreto supremo fundado, disponer la recolección de aportes y envío de ayudas al exterior, como un acto humanitario de solidaridad internacional.

Sólo a contar de la fecha del decreto señalado podrán hacerse efectivas las disposiciones de esta ley, en cuanto fueren compatibles.”

ⁱⁱⁱ Artículo 2° Ley 16.282: *“Se entenderán por damnificados a quienes hayan sufrido, en sus personas o en sus bienes, daños de consideración provocados directamente por el sismo o catástrofes, y los familiares de éstos que vivan a sus expensas. También se considerarán damnificados los que por la misma causa hayan perdido su ocupación o empleo, sea por destrucción total o parcial de la empresa u oficina o por la paralización de sus habituales faenas o trabajos. La cuantía, calidad y condiciones de la ayuda, colaboración o beneficios que reciba el damnificado, se condicionarán por la autoridad que corresponda considerando fundamentalmente la situación económica y la magnitud del daño de quien reciba la ayuda o beneficio.*

Los damnificados que perciban una remuneración inferior a uno y medio sueldo vital mensual de la provincia de Santiago, tendrán derecho a ser trasladados a una zona en que exista demanda de mano de obra. Gozarán asimismo preferentemente del derecho a matrícula en establecimientos educacionales.”

^{iv} "Deberá constituirse un Comité Nacional de Operaciones de Emergencia, en adelante, "Comité Nacional", cuando se registren emergencias, desastres o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas y/o los bienes, que afecten todo o parte del territorio nacional, entendiéndose por tal cuando se vean involucradas dos o más regiones del país, o bien, en el caso que, afectándose a una o más comunas de una misma región, el Ministro del Interior resuelva que el siniestro provoca un alto impacto en la población, atendida la magnitud del mismo.

Integrarán el "Comité Nacional" las siguientes autoridades: Ministro del Interior, Ministro de Defensa Nacional, Subsecretario del Interior, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Ministro de Energía, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Ministro de Salud, Ministro de Obras Públicas, General Director de Carabineros de Chile y Director Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

El "Comité Nacional" será presidido por el Ministro del Interior, de conformidad a lo previsto en el artículo 21, de la ley N° 16.282, que establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

Ante la ocurrencia de un desastre o catástrofe de carácter nacional, en los términos antes indicados, el "Comité Nacional" será convocado por el Director de la Oficina Nacional de Emergencia al lugar que, para estos efectos, determine dicha autoridad. En caso que el desastre o catástrofe produzca una interrupción en las comunicaciones, los miembros del "Comité Nacional" deberán concurrir al lugar designado tan pronto tengan noticia de la ocurrencia del desastre o catástrofe.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministro del Interior podrá convocar al "Comité Nacional" a otras autoridades, así como a representantes de instituciones públicas o privadas, de acuerdo a la naturaleza del desastre o catástrofe. Tal facultad podrá ser delegada en el Director Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia.

Ante la ocurrencia de un desastre o catástrofe de carácter regional, y no obstante que se disponga la constitución del "Comité Nacional", según lo indicado precedentemente, se constituirá un Comité Regional de Operaciones de Emergencia, el que será presidido por el Intendente Regional respectivo.

Para la constitución del aludido Comité Regional, corresponderá al Gobierno Regional pertinente la designación de sus miembros, de acuerdo a lo dispuesto en las letras a) y f), del artículo 16, de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

En lo que concierne a aquellos desastres o catástrofes que afecten a una determinada provincia o comuna, los Comités de Protección Civil, como órganos de trabajo permanente, se constituirán en Comités Provinciales o Comunales de Operaciones de

Emergencia, según corresponda. Ello, sin perjuicio que se hubiere dispuesto excepcionalmente por el Ministro del Interior la constitución del "Comité Nacional".

La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior enviará, a través de sus oficinas centrales y regionales, un instructivo que precise la forma de implementación y operación práctica de los Comités Nacional y Regional de Operaciones de Emergencia, en materias tales como: forma de convocatoria; lugar de convocatoria y planes de contingencia en caso de inaccesibilidad al sitio designado; sistema de comunicaciones; logística y disponibilidad de recursos; modalidades de traslados de autoridades a zonas afectadas en casos de emergencia y las demás necesarias para su adecuado funcionamiento.

El aludido instructivo deberá remitirse dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo. En el mismo plazo, los Gobiernos Regionales deberán designar a los miembros de cada uno de los Comités Regionales de Operaciones de Emergencia, conforme a lo establecido precedentemente"

^v Artículo 4 Ley 18.415: *"Declarado el estado de emergencia, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe".*

Artículo 5 Ley 18.415: *"Para los efectos de lo previsto en el inciso primero del N° 6° del artículo 41 de la Constitución Política de la República, durante el estado de emergencia, el jefe de la Defensa Nacional que se designe tendrá los siguientes deberes y atribuciones:*

- 1) Asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción;*
- 2) Dictar normas tendientes a evitar la divulgación de antecedentes de carácter militar;*
- 3) Autorizar la celebración de reuniones en lugares de uso público, cuando corresponda, y velar porque tales reuniones no alteren el orden interno;*
- 4) Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de emergencia y el tránsito en ella;*
- 5) Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros;*
- 6) Impartir todas las instrucciones para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona, y*
- 7) Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal."*

^{vi} Artículo 6 Ley 18.415: *"Declarado el estado de catástrofe, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe."*

Artículo 7 Ley 1845: *"Para los mismos efectos señalados en el artículo 5° de esta ley, durante el estado de catástrofe, el jefe de la Defensa Nacional que se designe tendrá los siguientes deberes y atribuciones:*

- 1) Los contemplados en los números 1, 4 y 5 del artículo 5°;*
- 2) Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes;*

-
- 3) Determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada;
 - 4) Establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público;
 - 5) Impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública;
 - 6) Difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población;
 - 7) Dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona, y
 - 8) Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal.”

^{vii} Artículo 22 Ley 16.282: “En cada comuna se constituirá un Comité Comunal de Emergencia, que estará integrado por el Alcalde, el Jefe de la Unidad de Carabineros y el Jefe de la Unidad del Servicio Nacional de Salud de la localidad, sendos representantes de la Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos de la comuna y un representante de la Dirección de Asistencia Social, si existiere esta oficina en la comuna. En aquellas comunas en que tengan su asiento el Intendente o el Gobernador, éstos integrarán el referido Comité Comunal. También lo integrará el Oficial de más alta graduación de las Fuerzas Armadas que opere en la comuna.

Formará parte del Comité referido en el inciso anterior, en calidad de asesor, un representante de cada uno de los siguientes organismos: Unión Comunal de Juntas de Vecinos, Consejos Comunales Campesinos, Unión Comunal de Centros de Madres, Unión Comunal de Centros de Padres y Apoderados, Unión Comunal de Organizaciones Juveniles, Unión Comunal de Organizaciones Deportivas Unión Comunal de Cooperativas, Defensa Civil, Registro Nacional de Comerciantes.

En las comunas en que no se hubieren constituido Uniones Comunales, los representantes serán designados por las organizaciones que deberán integrarlas.

Las normas de funcionamiento, quórum de reuniones, acuerdos y demás necesarias para las labores del Comité, serán determinadas en el reglamento.”

^{viii} “Estudio del BID revela que Chile es el país que más gasta al año en emergencias en Latinoamérica”: El Mostrador digital:

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/04/30/estudio-del-bid-revela-que-chile-es-el-pais-que-mas-gasta-al-ano-en-emergencias-en-latinoamerica/>

^{ix} Informe disponible en [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7208/iGOPP Informe nacional Chile.PDF?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7208/iGOPP_Informe_nacional_Chile.PDF?sequence=1)

^x “*BID advirtió en 2015 debilidades de Chile para enfrentar desastres*”, La Tercera Online, 02 de Febrero de 2017

<http://www.latercera.com/noticia/bid-advirtio-2015-debilidades-chile-enfrentar-desastres/>

^{xi} Presentación disponible en

http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Actualidad/Actividades/Foros/29102011/Quinto_Panel/I/La_experiencia_de_las_Fuerzas_Armadas.pdf