



“La institucionalidad chilena ante las catástrofes naturales: una deuda pendiente”

I. Introducción

Nuevamente Chile es azotado por la naturaleza. Esta vez, muchas ciudades y localidades de las regiones de Antofagasta, Atacama y Coquimbo fueron arrasadas por aluviones e intensas lluvias producidas en muy poco tiempo. Una de las primeras conclusiones que se ha podido sacar desde el inicio de la tragedia es que todavía no se aprenden las lecciones pasadas; nuestro país no tiene una institucionalidad adecuada para enfrentar catástrofes naturales.

Cuando todavía sigue vivo el recuerdo del mega terremoto y tsunami de 2010; el terremoto del año 2014 en la zona norte; los incendios de Valparaíso en los años 2014-2015; y los permanentes incendios en la región de la Araucanía (e incluso en la región de Los Lagos); la naturaleza vuelve a ensañarse con el Norte de Chile dejando cifras de muertos y desaparecidos que aumentan diariamente, además de millonarios daños en infraestructura.

RESUMEN EJECUTIVO

Los últimos temporales ocurridos en el norte del país han dejado en evidencia la falta de una institucionalidad adecuada para hacer frente a este tipo de catástrofes, tan comunes en Chile. No obstante, un proyecto de ley surgido con posterioridad al terremoto de 2010, y que mejora esta falencia, se encontraba detenido por no ser prioritario. Es posible preguntarse si la actual crisis y el desprestigio por el que pasa la clase política en general no se deba sólo a la forma de financiar la actividad, sino también a la manifiesta desconexión con las necesidades reales de las personas.

Es sabido que algunos acontecimientos naturales en Chile, como los terremotos, son impredecibles, sin embargo, hay otros evitables. Así, los incendios forestales son comunes en determinadas épocas del año y podrían disminuir en número e intensidad con medidas preventivas, como por ejemplo, catastrar las zonas de riesgo. Respecto de la tragedia que el país todavía lamenta, provocada por las excesivas y anormales lluvias para la zona norte en esta época del año, el domingo 22 de marzo -4 días antes de ocurridas- meteorólogos norteamericanos del servicio AccuWeather (uno de los servicios meteorológicos más importantes del mundo) informaban de las fuertes precipitaciones que afectarían en el norte del país. Lo mismo hizo la Dirección Meteorológica tres días antes: la alerta señalaba que “podrían haber entre 10 a 20 mm en la costa y valles y 30 cm para la zona cordillerana (se habla de cm porque se pronosticaba nieve)”. No obstante, las autoridades no avisaron con la suficiente antelación que había que evacuar la zona de riesgo. Desde la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) se defienden denunciando una alarma tardía e información contradictoria de meteorología. La carencia de mecanismos adecuados, unido a la falta de una institucionalidad con mandos y controles claramente definidos, siempre han retrasado los diagnósticos de las crisis, impidiendo la adecuada reacción en situaciones de emergencia.¹

Debido a lo anterior, una nueva polémica se ha instalado: mientras diferentes sectores han criticado nuevamente la poca o nula diligencia de la ONEMI para responder concreta y eficazmente frente a las situaciones de alertas o emergencias en nuestro país; la oposición ha recordado que la posible solución está congelada legislativamente. En efecto, desde el año 2013 se encuentra paralizada la tramitación del proyecto -ideado por la administración Piñera- que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil.

II. La legislación pendiente para prevenir, reaccionar y solucionar catástrofes

El ex Presidente Sebastián Piñera envió un proyecto de ley para crear un sistema diferente que, de acuerdo a las particulares realidades y capacidades sectoriales y territoriales, se conforma de manera desconcentrada o descentralizada para prevenir y reaccionar ante emergencias.² La iniciativa, en segundo trámite constitucional en el Senado, pretende crear una nueva institucionalidad; encargada de enfrentar las emergencias o prevención de las mismas y las distintas formas de enfrentar los riesgos que se pueden producir en caso de catástrofe.³

1. Véase informe de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización recaído en el proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. Boletín 7550-06. P. 2

2. Véase Proyecto de Ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. Artículo N°1, inciso 1° (Boletín 7550-06).

3. Básicamente el Sistema deberá fortalecer la gestión de emergencias, implementando acciones de mitigación-prevención, preparación, respuesta y recuperación (Ciclo de vida de la emergencia).

Este Sistema Nacional de Emergencia está integrado por diversos organismos del sector público y privado, y se organiza de forma descentralizada para prevenir y reaccionar ante las emergencias de la forma más correcta y eficiente. El Sistema se constituye por la Agencia Nacional de Protección Civil (que reemplazaría a la actual ONEMI), el Consejo Nacional de Protección Civil (que tendrá diversas facultades de organización y dirección) y los Comités de Protección Civil, sin perjuicio de otras instituciones que en conformidad con la ley “puedan cumplir labores en materia de prevención, reducción de riesgos y atención de emergencias.”⁴ Para una efectiva coordinación entre los distintos organismos de sistema, se crea también una Red Nacional de Comunicaciones de Emergencia Nacional.

En cuanto a su tramitación legislativa, este proyecto fue objeto de varios informes en la Cámara de Diputados. El primero de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización, seguido de los de las comisiones de Defensa Nacional y Hacienda. Finalmente, se emitió un segundo informe de la Comisión de Gobierno Interior, y terminó siendo aprobado en la sesión de Sala del día miércoles 13 de marzo de 2013. En consecuencia, se emitió un oficio a la Cámara Revisora para dar inicio al segundo trámite constitucional. Sin embargo, en el transcurso del año 2013 –a pesar de tener urgencia– no fue tramitado en el Senado. Es más, con el cambio de gobierno ni siquiera fue prioridad en la Tabla de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara Alta, presumiblemente, por no ser parte del programa de la Presidenta Bachelet. Solo en un par de ocasiones tuvo urgencia y la última semana de marzo de 2015 fue nuevamente revisado por la Comisión correspondiente del Senado (después de ocurrida la catástrofe del Norte) demostrando, una vez más, que el gobierno de la Nueva Mayoría se equivoca en las prioridades legislativas que Chile necesita.

Sólo a modo de ejemplo, durante el año 2014 la Comisión de Gobierno Interior, estudió temas como: el proyecto que modifica la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional, disponiendo funciones y atribuciones para el presidente del consejo regional; la iniciativa que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; el proyecto que modifica diversas leyes con el objeto de evitar y sancionar los hechos de violencia ocurridos con ocasión de campañas electorales; entre otros, y sólo en tres ocasiones estudió el proyecto destinado a contribuir a la prevención y tratamiento de emergencias.

Tal como se ha señalado, aprobar la iniciativa parece urgente. Es necesario instaurar una mayor profesionalización del sistema vigente para enfrentar los desastres derivados del hombre o la naturaleza. Para ello, el nuevo Sistema Nacional de Emergencias, está estructurado principalmente en base a los principios de prevención, subsidiariedad e intersectorialidad. Con esta nueva institucionalidad se tratará fundamentalmente de establecer una serie de redes humanas y materiales para prevenir o solucionar con el menor impacto posible las catástrofes que pueden existir.

4. Artículo N° 2 (Boletín 7550-06).

El debate en las comisiones legislativas se centró principalmente en los siguientes temas: en la reestructuración o modernización del Sistema Nacional de Emergencia (SNE) -de solo preventivo a tratar de cubrir en forma integral una emergencia- en el rol de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile dentro del Sistema y su relación con las autoridades civiles a quienes corresponda intervenir en caso de catástrofe (en el proyecto existe un título dedicado al rol de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública); en la definición de lo que se entendería por “emergencia” y su declaración; en la creación de la Red Nacional de Telecomunicaciones (que se regula en un título propio y que se considera fundamental para el funcionamiento del Sistema y prueba de ello sería la mala implementación de tecnología y la falta de comunicación en el Terremoto y Tsunami del 27/F); en la coordinación del gobierno central y los gobiernos locales en aquellas materias en que se establece un trabajo conjunto y, finalmente, en la elección del Director Nacional y los Directores Regionales de la Agencia Nacional de Protección Civil.

Una de las principales características de este proyecto, es que contempla no solo la prevención, sino también los diferentes ciclos de una emergencia: mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Para esto es de vital importancia, como se establece la coordinación entre las distintas instituciones encargadas de contribuir técnicamente, en todos aquellos casos que se requiera su intervención de acuerdo a la ley.

2.1 Agencia Nacional de Protección Civil

Una de las estructuras esenciales de este SNE es la Agencia Nacional de Protección Civil, cuya principal función será prevenir y actuar de manera adecuada en la difusión de alerta de emergencias cuando corresponda, planificando y coordinando simulacros, elaborando mapas de zonas riesgosas para la población o seguridad nacional e implementando protocolos de emergencia (para que no vuelva a ocurrir la falta de descoordinación entre instituciones y autoridades como en el terremoto del 27/F), coordinar y dirigir la Red Nacional de Telecomunicaciones. Asimismo, en el ejercicio de sus funciones podrá *“requerir de los órganos de la administración del Estado y de los organismos públicos y privados con capacidades humanas, operativas y materiales la promoción e implementación de acciones de prevención y atención de emergencias, información respecto de sus medios y recursos que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones”*.⁵ Este organismo tendrá gran autonomía debido a que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, contando con presencia regional a cargo de un Director Regional.

Adicionalmente, se crea una nueva Política Nacional para enfrentar emergencias a través de la Estrategia Nacional de Protección Civil (se decretará por el Presidente de la República previa propuesta

5. Artículo 5° (Boletín 7550-06)

del Ministerio del Interior y Seguridad Pública) que entregará una específica definición y determinación de las funciones que deberá cumplir cada uno de los órganos del Sistema. Asimismo, contempla un fondo para el financiamiento de la prevención, que se denomina Fondo Nacional de Protección Civil, cuyo monto se determinará en la ley de presupuestos y su administración estará a cargo del Director de la Agencia. Esto es positivo, pues la mayor independencia respecto del uso de los recursos económicos le permite mayor prontitud para reaccionar en situaciones difíciles.

2.2 El rol de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile

Estas instituciones tienen un rol fundamental e indispensable, pues son los encargados de prestar la ayuda que los civiles no pueden en caso de catástrofe natural o humana grave, ya que cuentan con un grado de especialización para reaccionar ante adversidades y están dotadas de gran capacidad tecnológica y material. En este momento no existen reglas claras para su actuación conjunta y no pueden intervenir antes de la declaración de un estado de excepción constitucional. En el proyecto, tratan de que las Fuerzas Armadas y en lo que corresponda Carabineros de Chile, tengan una actuación también antes de las emergencias. En ese sentido su participación es principalmente en prevención y preparación (creación de protocolos) y de respuesta y entrega de ayuda humanitaria (coordinar sus recursos humanos para enfrentar alguna catástrofe de grado avanzado). De esta manera, su actuación se realiza fundamentalmente por medio del Estado Mayor Conjunto que es uno de los principales organismos que asesorará al Ministerio de Defensa y entregará información respecto de protocolos y capacidades militares existentes en la zona afectada por una emergencia. Adicionalmente, se establece una atribución al Ministerio de Defensa Nacional para designar autoridades militares regionales, que integrarán los Comités de Operaciones de Emergencia y serán encargados de asesorar directamente al Intendente y recopilarán información dentro de sus competencias.

Con las normas propuestas por este proyecto, en ningún caso se vulnera, interfiere o desvirtúa el rol que las Fuerzas Armadas tienen dentro del Estado.

2.3 La calificación de emergencia

Se definió como: *“cualquier desastre, derivado de un fenómeno o accidente provocado por la naturaleza o el hombre, que produzca o pueda producir alteración o daños en las personas, bienes o medio ambiente y que requiera de una acción inmediata para resguardar la integridad de éstos”*. Se establecen conceptos como: riesgo de desastre (*probabilidad de que se presenten consecuencias desfavorables en lo económico, social o ambiental...*), vulnerabilidad (*condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas...*) y amenaza (*evento físico potencialmente perjudicial, un fenómeno o actividad humana*

5. Artículo 5° (Boletín 7550-06)

que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental). Todos destinados a mejorar y unificar la comunicación entre autoridades y distintos organismos del Sistema.

Por otro lado, se establece que la Agencia Nacional de Protección Civil *deberá desarrollar, coordinar y dirigir un Sistema Nacional de Alerta Temprana, cuyo objeto será difundir a la población, en forma oportuna y suficiente, las alertas declaradas por los organismos técnicos competentes, a través de las instituciones que integran el Sistema.* Por tanto, con estas prevenciones se puede tener nociones claras de cómo realizar un mejor trabajo conjunto y difusión de información certera entre las autoridades y de éstas con la comunidad.

2.4 Los avances en comunicaciones

La Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias, es una innovación introducida en la Comisión de Defensa Nacional y que tiene un carácter indispensable para el correcto funcionamiento del Sistema. Esta red, estará dirigida por la Agencia y tendrá que contar con la implementación necesaria para interconectarse con los demás organismos.

Durante el terremoto del año 2010 el país quedó incomunicado, porque carecía de un sistema adecuado de comunicaciones (teléfonos satelitales, o equipos radiales UHF y VHF). Es imprescindible mejorar en este aspecto que es clave para la seguridad nacional.

Dentro de las funciones de esta Red estará la de *“aprobar, previo informe técnico de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la adquisición, actualización y renovación de las redes de comunicaciones de emergencia por parte de los órganos de la administración del Estado y en general, de los organismos que forman parte del Sistema, excluidas las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, velando por su interoperabilidad y correcto funcionamiento”.*

2.5 Nombramiento de las autoridades y costos del proyecto

Finalmente y respecto al cargo de Director Nacional y de los Directores Regionales de la Agencia Nacional Civil, el Ejecutivo contemplaba el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), el que finalmente está plasmado en el segundo informe de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización. Lo anterior, es lo más conveniente debido a las funciones que cumplirán y a la modernización en la ocupación de algunos cargos dentro del ámbito público.

Por otro lado, se debe mencionar que la Dirección de Presupuestos elaboró un informe (23 de enero de 2013) donde señala el costo fiscal durante el primer año de implementación de este Sistema, contemplando a la Agencia, al Estado Mayor conjunto y a los montos para la implementación del

Sistema de Alta Dirección Pública. Finalmente, respecto al Fondo Nacional de Protección Civil, los recursos se fijarán en la ley de presupuesto. El proyecto, en sus disposiciones transitorias (artículo 7) señala que se financiará, el primer año, con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y, en lo que faltare, a la Partida del Tesoro Público y en los años posteriores, de acuerdo a la ley de presupuestos de Sector Público.

Adicionalmente en otras disposiciones transitorias; se determinaron las facultades que tendrá el Presidente de la República en la implementación del Sistema, también, se establece la obligación de los organismos que formen parte del Sistema y que cuenten con redes de comunicaciones, el deber de informar sobre el estado de éstas; asimismo, se señala que los bienes de la actual ONEMI se transferirán a la Agencia Nacional de Protección Civil; se fija el inicio de las actividades de la Agencia Nacional de Protección Civil, que no podrá exceder de noventa días contados desde la publicación del Decreto con Fuerza de Ley que fije la planta del personal (plazo establecido en la Comisión de Hacienda).

III. Conclusiones

En todo momento se debe gobernar anteponiendo el bien común por sobre el interés de los gobiernos de turno. No obstante, ello es aún más imperioso en situaciones de emergencia. Chile está ubicado en zona de riesgo mundial (Cinturón de Fuego del Pacífico) por lo que las catástrofes naturales son parte de su historia. En consecuencia, no es posible seguir careciendo de una institucionalidad adecuada que contribuya a enfrentar las emergencias naturales.

Es necesario crear un agente central, subordinado el poder político, pero con la suficiente autonomía para el manejo de situaciones críticas, pues invertir tiempo y recursos en prevención es más económico que invertir en reconstrucciones, sin contar que las vidas perdidas son invaluable.

El Estado tiene un rol importante en la organización y coordinación de las distintas instituciones que puedan ayudar en las situaciones de catástrofes. El nuevo Sistema Nacional de Emergencias propuesto se estructura en base a los principios de prevención, subsidiariedad e intersectorialidad, y recoge diversas recomendaciones internacionales que recomendaban incorporar a la población civil (cuerpos intermedios) y organismos locales (municipalidades).

En materias como estas es poco lo que pueden hacer los privados por su cuenta ya que se necesita una estructura superior con experiencia; personal con alta preparación técnica; capacidad de mando y coordinación de todos los organismos llamados a actuar en escenarios de emergencia; y protocolos de actuación, junto con tecnología adecuada que anticipen, midan o mitiguen las emergencias que hasta ahora son, mayoritariamente, de origen natural.

Es necesario darle a este proyecto, o a otro semejante, la urgencia necesaria para poner al día la institucionalidad chilena en materia de catástrofes. Estas son las verdaderas prioridades para un país tan expuesto como Chile. Todo el mundo espera que el último reporte entregado hasta ahora por la ONEMI, el día 6 de abril de 2015, de 26 fallecidos y 150 desaparecidos por causa de la lluvia en el Norte de Chile, no se vuelva a repetir.⁶

6. <http://www.onemi.cl/alerta/monitoreo-por-evento-hidrometeorologico/>