



**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE GRADUADOS**

**EL ESTADO, EL GOBIERNO, LA DEFENSA Y EL SISTEMA NACIONAL DE
PROTECCIÓN CIVIL EN LOS EVENTOS DESTRUCTIVOS EN CHILE**

**TRABAJO PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y
GESTIÓN PÚBLICA**

**Autor: Gabriel Cabezas Ríos
Profesora Guía: Dra. Carolina Bravo Manterola**

VALPARAÍSO, Noviembre 2017

ÍNDICE

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	11
CONCEPTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	11
1.1. <i>Antecedentes y conceptualización general.</i>	<i>12</i>
1.2 <i>Conceptos generales empleados en el Sistema Nacional de Protección Civil.</i>	<i>17</i>
1.3 <i>Las Alertas según el Centro Nacional de Alerta Temprana de la ONEMI.</i>	<i>20</i>
CAPÍTULO II.....	22
MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN CHILE	22
2.1 Antecedentes Generales.....	23
2.2 Los Marcos de Acción y Chile.	25
2.2.1 <i>El Marco de Acción de Hyogo.</i>	<i>25</i>
2.2.2 <i>Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.</i>	<i>30</i>
2.3 Normativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	49
2.3.1 <i>Decreto 100.</i>	<i>49</i>
2.4 Normativa del Ministerio del Interior.	52
2.4.1 <i>Decreto N° 156.</i>	<i>52</i>
2.4.2 <i>Decreto Supremo N° 38.</i>	<i>57</i>
2.4.3 <i>Decreto N° 697.</i>	<i>61</i>
2.4.4 <i>Decreto Ley N° 369.</i>	<i>65</i>
2.4.5 <i>Decreto N° 104.</i>	<i>67</i>
2.4.6 <i>Ley N° 18.415.</i>	<i>71</i>
2.5 Normativa del Ministerio de Defensa Nacional.....	73
2.5.1 <i>Ley N° 20.424. “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”.</i>	<i>73</i>
2.5.2 <i>Orden Ministerial N° 3.380. Estado Mayor Conjunto.</i>	<i>74</i>

2.6 Otras normas atinentes.	77
2.6.1 <i>Decreto N° 254. Ministerio de Relaciones Exteriores.</i>	77
2.6.2 <i>DFL 1–19.175, Ministerio del Interior.</i>	80
CAPÍTULO III	83
LA INSTITUCIONALIDAD Y LOS EVENTOS DESTRUCTIVOS EN CHILE	83
3.1 Autoridades Civiles en el Ciclo de Manejo del Riesgo.	85
3.1.1 <i>Centro Nacional de Alerta Temprana.</i>	85
3.1.2 <i>ONEMI Regional de Valparaíso.</i>	95
3.2 Autoridades en Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe.	102
3.2.1 <i>Jefe de la Defensa Nacional en Valparaíso.</i>	102
3.2.2 <i>Comandante del Grupo de Operaciones de Mantenimiento del Orden Público.</i>	109
3.3. La Defensa y los Desastre Naturales.	115
CAPÍTULO IV	117
METODOLOGÍA DEL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE CASO	117
CAPÍTULO V	120
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	120
5.1 Antecedentes del Capítulo.	121
5.2 Análisis de los conceptos empleados en el Sistema Nacional de Protección Civil.	122
5.3 La conceptualización y políticas públicas en materia de desastres.	133
5.4 El Sistema Nacional de Protección Civil y la institucionalidad asociada.	135
5.5 Fases y Etapas del Ciclo de Manejo del Riesgo según el Plan Nacional de Protección Civil.	138
5.6. El Marco de Acción de Hyogo y Chile.	140
5.7. El Marco de Acción de Sendai y Chile.	142
5.8. Haití, los últimos eventos.	148
5.9. El Rol del Estado, el Gobierno y las Fuerzas Armadas.	151
5.10 Los recursos, las emergencias y los desastres.	157

CONCLUSIONES.....	160
REFERENCIAS DEL TRABAJO	164
I. Bibliografía.....	164
II. Linkografía.....	166

Acrónimos.

CAT	: Centro Nacional de Alerta Temprana.
CSN	: Centro Sismológico Nacional.
DEDOS	: Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades.
EDANIS	: Informe Único de Evaluación de Daños y Necesidades Infraestructura y Servicios.
EMCO	: Estado Mayor Conjunto.
FEMER	: Fondo de Emergencia.
FIBE	: Ficha Básica de Emergencia.
FNDR	: Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
MAH	: Marco de Acción de Hyogo.
MDS	: Ministerio de Desarrollo Social.
ONEMI	: Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
ONU	: Organización de las Naciones Unidas.
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
RAHCH	: Red de Ayuda Humanitaria Chilena.
RAE	: Real Academia Española.
REDES	: Planilla Única de Recepción, Entrega y Disponibilidad de Elementos de Socorro.
SAE	: Sistema de Alerta de Emergencia.
SIPAT	: Sistema Integrado de Predicción y Alarma de Tsunami.
SNAM	: Sistema Nacional de Alarma de Maremotos.

RESUMEN

El presente trabajo desarrolla la materia relacionada con los eventos destructivos y la institucionalidad asociada a su manejo en Chile. Para lo anterior, se hace una revisión general del marco regulatorio y de la conceptualización utilizada, tanto en los acuerdos internacionales como a nivel nacional.

A su vez, se analizan los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, como marco global en materias de reducción de desastres, evidenciando los lineamientos establecidos por el Marco de Sendai a nivel Sudamericano y de esta manera sus aplicaciones en Chile, país que evidencia importantes avances en materia de las acciones adoptadas en el Ciclo de Manejo del Riesgo.

Por otra parte, se desarrolla lo relacionado a las acciones que sustenta el Sistema Nacional de Protección Civil en las diferentes fases del Ciclo enunciado, donde se articulan las responsabilidades entre el gobierno y las instituciones públicas y privadas que tienen injerencia en el proceso, con la finalidad de eliminar o mitigar las causas que generan los riesgos en las diferentes fases, optimizando eficaz y eficientemente las diferentes funciones, tanto técnicas como de apoyo, principalmente en la fase de Respuesta, donde los niveles de stress de la población afectada y del sistema se suman a variables tales como el caos y descontrol social. A su vez, se establece una perspectiva de la institucionalidad de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio de Interior y Seguridad Pública con respecto a los informes que se utilizan a nivel comunal y regional ante las consecuencias de un evento destructivo.

Metodológicamente, el presente trabajo incorpora asimismo la experiencia de diferentes autoridades a nivel nacional como regional, civiles y militares, cuyas instituciones tienen una participación preponderante en el ciclo del desastre, con la finalidad de aportar una perspectiva desde la aplicación en terreno del

funcionamiento operativo del Sistema Nacional de Protección Civil, principalmente en materia de las acciones llevadas a cabo durante la fase de respuesta, evidenciando las responsabilidades de conducir una organización bajo condiciones adversas.

Por último, se analiza técnica y operacionalmente la importancia de la relación del Estado, Gobierno y la Defensa, en función de sus responsabilidades en el Ciclo del Desastre y del trabajo conjunto entre las diferentes instituciones que fortalecen el Sistema Nacional de Protección Civil, desde una perspectiva de gobierno y gestión pública para el beneficio de la población que eventualmente sea afectada por una condición de emergencia o desastre.

INTRODUCCIÓN

Históricamente Chile ha sido un país sísmico, esto sumado a la variabilidad climática, la actividad volcánica, el aumento de la superficie utilizada para la agroindustria y las acciones calificadas como actos terroristas que, en su conjunto, resultan una mezcla que pueden vulnerar o poner en riesgo las condiciones normales de una población o el desarrollo local, con la factibilidad de escalar progresiva o súbitamente alterando su estabilidad y que podría entorpecer el accionar de las instituciones técnicas responsables de responder ante un evento destructivo de gran magnitud, ya sea éste de origen natural como por acción del hombre y que puede llegar a comprometer desde una superficie menor de una comuna hasta una o más regiones.

Dado lo anterior, las organizaciones que participan en los operativos post eventos destructivos tienden a cumplir con su objetivo y rol en forma independiente tratando de ser lo más eficaces posible ante una eventualidad; pero, las posibilidades de que sólo deban participar una o dos instituciones en la fase de respuesta ante las consecuencias de un evento destructivo, ya sea de origen natural como antrópico es muy poco probable e impracticable, por el contrario, en un escenario adverso las organizaciones que participan son múltiples tanto públicas como privadas, siendo relevante el trabajo en conjunto, donde ellas se complementan para desarrollar las acciones que conllevan a responder durante el apoyo a la comunidad afectada.

Entonces, la magnitud del evento determinará la cantidad de medios a emplear y como consecuencia, la necesidad de actuar en forma conjunta; no obstante del número de entidades participantes en el apoyo posterior al evento destructivo, es que surge el desafío de aumentar en conocimiento de la estructura legal que sustenta el sistema de emergencia en Chile, de evidenciar los mecanismos de coordinación y definir los roles y responsabilidades de las instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil, dimensionando el apoyo que se requiere para cada situación, desarrollando de esta manera, el empleo escalonado de los recursos.

De acuerdo a lo descrito, es que el objetivo general que orienta el presente estudio consiste en:

Analizar el Sistema Nacional de Protección Civil y su institucionalidad en función de la ejecución y control del Plan Nacional de Protección Civil.

Cuyos objetivos específicos son:

1. Describir los conceptos asociados al Sistema Nacional de Protección Civil.
2. Describir los acuerdos Internacionales y el marco normativo del Plan Nacional de Protección Civil.
3. Identificar las responsabilidades del Estado, Gobierno y Defensa en relación al Plan Nacional de Protección Civil.
4. Determinar las potencialidades y limitaciones del trabajo conjunto del Estado, Gobierno y la Defensa en materia de la ejecución y control del Plan Nacional de Protección Civil.

En consecuencia, el primer capítulo del presente trabajo desarrolla un conjunto de conceptos utilizados en el Sistema Nacional de Protección Civil; conceptos cuya relevancia consiste en establecer el grado o nivel evolutivo de un evento destructivo ya sea de origen natural o antrópico.

En el segundo capítulo se describe la base normativa de la investigación; que va desde el aspecto internacional, en relación a los acuerdos como el Marco de Acción de Hyogo y Sendai. En el aspecto nacional, fundamentados en la legislación que sustenta el Plan Nacional de Protección Civil y que regula las responsabilidades de las instituciones en el Ciclo de Manejo del Riesgo.

En el tercer capítulo se describe el trabajo y la experiencia de instituciones que han tenido una activa participación en las diferentes emergencias, desastres y estados de excepción constitucional, evidenciando sus responsabilidades y

capacidades para enfrentar o apoyar las diferentes fases del Ciclo de Manejo del Riesgo.

Por su parte, antes de desarrollar el cuarto capítulo, la metodología del estudio, en primera instancia se enuncian los acuerdos internacionales y la legislación nacional, recopilación de datos que describen el análisis de acuerdo a las variables o criterios establecidos para ello y que va desde lo global a la experiencia nacional.

Finalmente, en el quinto capítulo se pretende que el presente estudio aporte un análisis técnico, que permita identificar las principales orientaciones a nivel internacional y nacional existentes en materia de desastres así como de la aplicación de éstas en el fortalecimiento del sistema de alerta temprana cuyo control lo tiene la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con toda la institucionalidad asociada a nivel nacional.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

1.1. Antecedentes y conceptualización general.

Para el desarrollo del siguiente capítulo, se considera de interés proporcionar una conceptualización general de un conjunto de términos que en relación a su definición se tratan en forma independiente en la literatura asociada al tema tratado; pero en otras ocasiones son consideradas como sinónimos no siendo tal. Es por ello la necesidad de definir las clases de terminología, que resultará relevante para delimitar los alcances de la normativa y ejecución de la misma.

La terminología en cuestión corresponde a los conceptos de emergencia, desastre, catástrofe y calamidad, los que a continuación se desarrollarán.

1.1.1. Concepto de Emergencia.

“Es una acción y efecto de emerger. Suceso, accidente que sobreviene. Situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata”¹.

“Cualquier suceso o accidente que trae consigo una desgracia; toda situación de peligro que requiere que se lleve a cabo una acción inmediata para solucionarlo”².

“Grave alteración de las condiciones de vida de un colectivo social determinado, que pueda dañar los bienes físicos o ambiente, provocada por un fenómeno natural o acción humana, voluntaria o involuntaria, susceptible de ser controlada con los medios previstos en el territorio, espacio o colectivo social afectado”³.

¹ RAE. <http://dle.rae.es/?id=FiX5X40> Martes 28.Febrero.2017. 19:15.

² DeConceptos.com. <http://deconceptos.com/?s=emergencia> Sábado 25.Febrero.2017. 02:37

³ Ley 20.304, Ministerio de Obras Públicas.

Emergencias Complejas: *“Combinación compleja de causas naturales y de origen humano y de diferentes causas de vulnerabilidad”⁴.*

1.1.2. Concepto de Desastre.

“Desgracia grande, suceso infeliz y lamentable”⁵.

“Es un evento calamitoso, repentino o previsible, que trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causa unas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que desbordan la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación a través de sus propios recursos. Aunque frecuentemente están causados por la naturaleza, los desastres pueden deberse a la actividad humana”⁶.

“Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos”⁷.

“Acontecimientos extremos y aciagos que cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material”⁸.

⁴ Cruz Roja y Media Luna Roja. <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/definicion--de-peligro/peligros-complejos/> Sábado 25.Febrero.2017. 21:25.

⁵ RAE. <http://dle.rae.es/?id=CUceyCB> Domingo 05.Marzo.2017. 21:40.

⁶ Cruz Roja y Media Luna Roja. <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/> Sábado 25.Febrero.2017. 19:00.

⁷ Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNDHA). <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/72> Lunes 01.Mayo.2017. 20:10.

⁸ Proyecto Esfera. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1> Sábado 25.Febrero.2017. 20:55.

1.1.3. Concepto de Catástrofe.

“Suceso que produce gran destrucción o daño”⁹.

“Suceso desdichado en el que se produce gran destrucción y muchas desgracias con grave alteración del desarrollo normal de las cosas”¹⁰.

“Evento extremo, de origen natural o humano, que al afectar a un lugar en un momento dado puede causar daños y perturbaciones tales que desencadenen un proceso de desastre”¹¹.

“Suceso fatídico que altera el orden regular de las cosas”¹².

“Todo hecho así calificado por la Parte que requiera la asistencia ya sea de origen natural o provocado por el hombre que, por sus características, pueda provocar graves daños a la vida, salud, los servicios esenciales o a la propiedad de la población o al medioambiente”¹³.

1.1.4. Concepto de Calamidad.

“Desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas”¹⁴. “Desgracia, adversidad o infortunio colectivos”¹⁵.

⁹ RAE. <http://dle.rae.es/?id=7vlzqmP> Domingo 05.Marzo.2017. 23:07.

¹⁰ Google. https://www.google.cl/#q=definicion+de+catastrofe&* Sábado 25.Febrero.2017. 02:18

¹¹ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.

<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/30> Sábado 25.Febrero.2017. 23:16.

¹² Definicion.De. <http://definicion.de/catastrofe/> Martes 28.Febrero.2017. 22:43

¹³ Dto. 254. Ministerio de Relaciones Exteriores. “Acuerdo con Argentina sobre cooperación en Materia de Catástrofe”.

¹⁴ RAE. <http://dle.rae.es/?id=6h9ZY0Z> RAE Bajado el Martes 28.Febrero.2017. 18:50.

¹⁵ Google. https://www.google.cl/#q=calamidad+significado&* Martes 28.Febrero.2017. 22:04.

Los conceptos definidos, describen y grafican una determinada condición posterior a un evento destructivo que puede ser de gran magnitud o no, independiente de su origen; pero existen diferencias con respecto a su empleo referentes a la propuesta global. Es así como el director del Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Dr. Karlos Pérez de Armiño¹⁶, enuncia y establece la diferencia entre el concepto de catástrofe y desastre. Donde catástrofe; es definido como un evento de origen natural o por acción del hombre que *“actúa como detonante de una crisis”*, donde desastre es el *“impacto de esa crisis”*, o sea, lo que produce en relación a las *“consecuencias humanas, sociales y económicas”* y que va relacionado directamente con el grado de vulnerabilidad de la población, a mayor grado, mayor será el impacto de la crisis.

Se debe tener presente que, hasta ahora a nivel nacional toda la temática del empleo gradual de los conceptos se ve reflejado en base a los siguientes: “Emergencia, Desastre, Catástrofe y Calamidad Pública”. Sin embargo, a nivel internacional el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai, se centran en la utilización de dos conceptos: “Emergencia y Desastre”.

Por otra parte y considerando que hay literaturas que consideran como sinónimos los conceptos de Desastre y Catástrofe; ha sido mejor tener en cuenta la definición que ha desarrollado el *“Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo”*. Donde separa cada uno de ellos y le da una jerarquía o más bien un orden lógico en relación al grado de devastación al cual se asocian. Por lo tanto, en relación a lo expuesto y al sentido lógico que reflejan las definiciones, habría que considerar el orden de empleo de los conceptos, dado a que catástrofe es un evento de manifestación súbita ya sea de origen natural como antrópico que altera la condición normal de una sociedad; pero no produce un impacto profundo. Mientras que desastre produce

¹⁶ Lic. En Geografía e Historia, Diplomado en Ayuda Internacional Humanitaria, Dr. en Ciencias Políticas.
http://www.dicc.hegoa.ehu.es/authors/entradas_by_author/12

un impacto más profundo en la sociedad, alteración que puede llegar a ser permanente; como el aumento progresivo de la tasa de mortalidad, la migración, el caos y, otros efectos que pueden llegar a vulnerar el sistema económico, el desarrollo, etc.

En relación a lo expresado, sería importante poder establecer esta variación y que la legislación lo defina en base al objetivo de cada norma legal. Variación que, en relación a sus respectivas definiciones, da un sentido lógico a la secuencia de un evento destructivo, cuyo desarrollo quedaría establecido de la siguiente manera: “Emergencia, Catástrofe y Desastre”. Si le diéramos gradualidad en relación al empleo escalonado de los recursos, se podría llegar a determinar que las Emergencias serían cubiertas hasta el nivel Provincial, las Catástrofes desde el nivel Regional hasta el nivel Nacional y los Desastres serían del control Central o Nacional con apoyo internacional en caso de ser necesario; pero, si consideramos los conceptos utilizados a nivel global, las Emergencias podrían ser de control hasta el nivel Regional cuando la municipalidad afectada se vea sobrepasada en sus capacidades y los Desastres serían de control Regional o Central cuando sobrepase las capacidades de reacción regional.

1.2 Conceptos generales empleados en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Para comprender el contexto general de las diferentes fases de una eventualidad que altera y vulnera el flujo normal de una sociedad en lo relacionado al bienestar social y el desarrollo, es necesario considerar otros conceptos empleados tanto en la normativa legal como en las diferentes publicaciones y difusión de los medios de comunicación y que corresponden a:

1.2.1. Acciones en Caso de Catástrofe.

“Las acciones tendientes a prevenir, impedir o mitigar los efectos de una catástrofe”¹⁷.

1.2.2. Damnificado.

“Que ha sufrido grave daño de carácter colectivo”¹⁸. Así entonces el carácter de “damnificados” es el que se asigne al “número de personas que han sufrido, en su persona o sus bienes, especialmente en su condición de habitabilidad, daños evaluables y cuantificables provocados directamente por una emergencia o desastre, como también los familiares que viven a sus expensas”¹⁹.

“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”²⁰.

¹⁷ Dto. 254. Ministerio de Relaciones Exteriores. “Acuerdo con Argentina sobre cooperación en Materia de Catástrofe”.

¹⁸ RAE. <http://dle.rae.es/?id=BqzOlp7> Sábado 18.Febrero.2017. 22:15.

¹⁹ Decreto N° 156. Plan Nacional de Protección Civil.

²⁰ Decreto N° 104. Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Título I de la Ley 16.282.

1.2.3. Fenómenos Naturales.

“Son cambios producidos en la naturaleza”²¹; es necesario tener presente la variabilidad climática, que ha generado y podría seguir generando consecuencias que alterara la estabilidad de una sociedad. Fenómenos que pueden ser clasificados como hidrológicos, meteorológicos, geofísicos y biológicos (CONCEPTODEFINICION.DE).

Cabe señalar el concepto de tsunami no califica como fenómeno natural, dado que es consecuencia de un evento mayor, quedando clasificado como fenómeno físico.

1.2.4. Estado de Emergencia.

Condición decretada por un gobierno. “Situación oficialmente declarada de grave peligro por conflictos sociales, catástrofes naturales u otras razones”²².

1.2.5. Estado de Excepción.

“Estado que declara el Gobierno en el supuesto de perturbación grave del orden y que implica la suspensión de ciertas garantías constitucionales”²³.

1.2.6. Estado de Sitio.

“Estado que, ante una agresión a la integridad del Estado, se decreta otorgando poderes excepcionales a la autoridad militar”²⁴.

²¹ CONCEPTODEFINICION.DE. <http://conceptodefinicion.de/fenomeno-natural/> Martes 28.Febrero.2017. 22:20.

²² RAE. <http://dle.rae.es/?id=GiqhajH> Martes 28.Febrero.2017. 19:10.

²³ RAE. <http://dle.rae.es/?id=GiqhajH> Martes 28.Febrero.2017. 19:10.

²⁴ RAE. <http://dle.rae.es/?id=GiqhajH> Martes 28.Febrero.2017. 19:10.

1.2.7. FIBE.

“Es un instrumento de catastro que se aplica en terreno en el o las áreas afectadas como consecuencia de una emergencia, para identificar a los afectados y sus grupos familiares”²⁵.

1.2.8. Manejo de la Emergencia.

“Corresponde al desarrollo de una gestión integral que involucra: el control del evento, sus impactos en la población, bienes y entorno, el establecimiento de alertas, la evacuación, la coordinación y movilidad de recursos, la evaluación de daños y necesidades y la permanente información a la autoridad superior y a la comunidad, entre muchas otras acciones”²⁶.

1.2.9. Rehabilitación.

“Fase de transición en la cual se recoge, sistematiza y preparan los lineamientos generales y las características concretas y específicas que tendrá la implementación de la fase final de reconstrucción”²⁷.

1.2.10. Vulnerabilidad.

“Nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento ante una posible catástrofe”²⁸.

²⁵ Decreto N° 697. Aprueba Plan Nacional de Protección Civil.

²⁶ Decreto N° 697. Aprueba Plan Nacional de Protección Civil.

²⁷ Res. N° 2.415. Subsecretaría del Interior.

²⁸ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.

<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>

1.3 Las Alertas según el Centro Nacional de Alerta Temprana de la ONEMI.

Para poder fortalecer la fase de respuesta y que ésta sea lo más efectiva posible, el Sistema Nacional de Protección Civil ha anexado la etapa de “Alerta”; acción previa a la fase mencionada, cuyo objetivo se centra en prevenir tanto a las autoridades como a la población de la zona en riesgo, siendo categorizada en cuatro estados progresivos detallados a continuación:

1.3.1 Alerta Verde.

“Implica la vigilancia continua de la situación general del país, en cada área geográfica, para advertir con la máxima prontitud factible toda la situación de riesgo, que pudiera desencadenar en un evento destructivo”.

Todas las instituciones que tienen responsabilidad en el enfoque preventivo mantienen una constante vigilancia con el equipamiento técnico sobre el territorio nacional.

1.3.2 Alerta Temprana Preventiva.

“Constituye un estado de reforzamiento de las condiciones de vigilancia y atención, mediante el monitoreo preciso y riguroso de las condiciones de riesgo advertidas, como también de una probable amenaza en curso, y las respectivas condiciones de vulnerabilidad asociadas a esa amenaza, para actuar oportunamente, tanto para controlar la ocurrencia, como en caso de derivar en un evento mayor”.

Bajo esta alerta la autoridad establece mantener una constante vigilancia sobre los agentes que podrían provocar una emergencia o un desastre, previniendo a la población que se encuentra en riesgo y a las organizaciones que deben reaccionar para entregar el apoyo necesario en resguardo de la población cuando el evento escale en severidad manteniendo un *“estado de atención y alistamiento de medios y*

recursos” en los diferentes niveles, esto bajo el principio del empleo escalonado de los medios.

1.3.3 Alerta Amarilla.

“Se establece cuando una amenaza crece en extensión y severidad, lo que lleva a suponer que no podrá ser controlada con los recursos locales habituales, debiendo alistarse los recursos necesarios para intervenir, de acuerdo a la evolución del evento destructivo”.

1.3.4 Alerta Roja.

“Se establece cuando el evento crece en extensión y severidad, requiriendo la movilización de todos los recursos necesarios y disponibles, para la atención y control del evento destructivo”.

Dependiendo de la magnitud del evento que genera la emergencia, la autoridad puede decretar alerta roja sin mediar las intermedias, con el objeto de ser más eficaz en el apoyo de la emergencia.

CAPÍTULO II

MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN CHILE

2.1 Antecedentes Generales.

En primera instancia se hace un breve resumen de los Marcos de Acción, donde los países miembros establecen acuerdos en relación a la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres. Acciones que deberán tener un impacto a nivel local, regional y global; con políticas que permitan mitigar las consecuencias de un desastre tanto en la fase de respuesta como en las previas. Marcos que en el aspecto internacional sustentan e incentivan acciones a nivel regional y nacional, con el objetivo de aumentar la interacción y el conocimiento en materia de emergencias y desastres ya sean de origen natural o antrópico.

Posteriormente, se tratarán las principales figuras legales que forman la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil, donde algunos ministerios tienen injerencia directa en las diferentes fases y etapas del Ciclo de Manejo del Riesgo. Legislación que compromete la intervención de cada cartera en apoyo a la comunidad afectada ante las consecuencias de un evento destructivo de gran magnitud que pone en riesgo la integridad de las personas dada la vulneración de su sistema de vida y del desarrollo de una comuna, provincia o región. Es por ello que las diferentes instituciones y organizaciones tanto públicas como privadas responsables de llevar a cabo la ejecución de las instrucciones emanadas del o los organismos superiores del Estado, se centrarán en entregar oportunamente el apoyo para el restablecimiento de las necesidades básicas, permitiendo que la población afectada supere prematuramente los efectos de un evento destructivo.

Por otra parte, al final de cada norma legal se enunciarán y analizará brevemente los conceptos empleados, cuyo objetivo permitirá evidenciar el cómo se abordan y cuál de ellos son considerados en cada una de las normas tratadas a nivel nacional como así también, los empleados en los acuerdos internacionales mencionados; permitiendo graficar los conceptos enunciados en

la estructura legal del Sistema Nacional de Protección Civil, con el objetivo de tener una perspectiva clara de cómo actúa cada norma legal en base a los conceptos que emplea.

2.2 Los Marcos de Acción y Chile.

2.2.1 El Marco de Acción de Hyogo.

Marco de Acción de Hyogo (MAH) para el 2005-2015, donde 168 miembros de las Naciones Unidas asumieron el desafío de crear políticas públicas en materias de prevención y evaluación de los riesgos y, con ello aumentar la resiliencia²⁹ (UNISDR, 2007) ante los desastres.

El MAH, tuvo como principal objetivo fortalecer la resiliencia ante los desastres donde la sociedad en su conjunto tiene una participación activa (UNISDR, 2007), cuyos esfuerzos se centralizaron en lograr reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres, donde la cooperación internacional ayuda al factor político para mejorar las condiciones de resiliencia social, comprometiendo a todos los niveles de gobierno de un Estado e incentivando a mejorar las condiciones para disminuir los efectos causados por los desastres. Desastres, que han provocado devastaciones que vulneran la condición social y generan inestabilidad del factor económico sobre todo en los países en desarrollo y los de bajo crecimiento; es por ello que el MAH insta a la comunidad internacional a fortalecer los programas y políticas para aumentar la resiliencia ante los desastres.

Considerando lo anterior, las políticas para aumentar la resiliencia deben ser fuertes y capaces de comprometer a la sociedad en su conjunto. Ejemplo: Una conducta social irresponsable y de negativa

²⁹ Resiliencia: “Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”. [“http://www.unisdr.org/we/inform/terminology”](http://www.unisdr.org/we/inform/terminology).

resiliencia; son los asentamientos ilegales que carecen de estudio de suelo y de planes de urbanización, además de la inconsistencia técnica y profesional en el proceso de construcción y de reconstrucción; aumentando exponencialmente el riesgo y la vulnerabilidad ante un desastre; por lo tanto, potencia la pobreza, la desigualdad, la mortalidad y discapacidad física atribuible a lesiones, magnitud que, en su conjunto vulneran el sistema económico y de desarrollo de la zona afectada; así una “prioridad de acción” del MAH, lo constituye el accionar a nivel local, responsabilidad que recae en los respectivos gobiernos, donde los “factores subyacentes del riesgo”³⁰ (UNISDR, 2011), deben ser estudiados e incorporados a las políticas públicas.

Por otra parte; para disminuir el impacto de los desastres a nivel regional y de acuerdo a lo expresado en el “Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2009” (UNISDR, 2009), será necesario focalizar los esfuerzos en el “*desarrollo urbano no planificado, medios de vida rurales vulnerables y ecosistema en declive*”³¹. Por lo tanto, el llevar a cabo políticas públicas que consideren estos tres factores; implica a nivel local, el mejoramiento de los programas o normas en relación a la planificación urbana y el respaldo de las iniciativas de desarrollo rural sustentable. Esto último se ha visto alterado principalmente por las causas antrópicas que han hecho variar el panorama climático global, haciéndolo más extremo y hostil; ejemplo de ello, es el “*deterioro del ecosistema*”, que ha traído consecuencias en diferentes países, donde Chile no está ajeno, evidenciándose

³⁰ Factores subyacentes del riesgo: Dependerán de las capacidades de cada país referente al cambio climático, aumento del riesgo de desastres hidrometeorológico, la pobreza, la urbanización, el sistema económico, la degradación de los servicios medioambientales, la estructura económica, etc. ["http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/MAHpos2015/SRSgelementospropuestos/ElementospropuestosparasuconsideracionenelMarcodespuesdel2015paralareducciondelriesgodedesastres.pdf"](http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/MAHpos2015/SRSgelementospropuestos/ElementospropuestosparasuconsideracionenelMarcodespuesdel2015paralareducciondelriesgodedesastres.pdf).

³¹ “Trío de factores de riesgo subyacentes”, considerado en el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2009. http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/press/documents/Insert_7-GAR_2009_Span.pdf

progresivamente en situaciones como el derretimiento de glaciares, el aumento de la sequía, el desplazamiento de la desertificación, etc. lamentablemente esto potencia la alteración del ecosistema derivado de otras intervenciones como el aumento de la forestación industrial, la deforestación indiscriminada e ilegal, el aumento de la ocupación de terrenos agrícolas destinados a la agroindustria, etc.

Ante lo expuesto previamente, es lógico apreciar dos opciones que pueden ser tratadas simultáneamente: Detener la causa basal que ayudan a generar la variación del clima, con políticas que permitan mejorar las condiciones que favorecen los impulsores subyacentes del riesgo, los que son influenciados por el factor climático, iniciativas que sean capaces de controlar estas vulneraciones. Un ejemplo de ello, es el incentivo para generar mejores condiciones para el empleo de energías renovables y, como se segunda opción, adaptarse a la nueva condición o inestabilidad geoclimática; pero en algunos países, las mencionadas variaciones han sido devastadoras, resultando transcendental generar políticas públicas que mejoren las condiciones para reducir el riesgo de desastres en la fase de prevención, mitigación y preparación.

En relación a la evaluación del riesgo de desastres, el MAH establece que es necesario contar con procesos que permitan tener información más fidedigna y que generen resultados más confiables, sin subjetividades. La experiencia del Marco dice que los procesos de medición carecen de una consistencia o en otros casos, simplemente no se llevaron a cabo procesos evaluativos. Reportes que por su inconsistencia no dan la confianza³² (UNISDR, 2011) necesaria para ser utilizados en procesos estadísticos a nivel regional y mundial.

³² “Muchas de las investigaciones operativas existentes y relacionadas con emergencia y desastres carecen de congruencia, su confiabilidad y su validez son deficientes, y su uso es limitado para establecer datos de referencia, definir estándares, efectuar comparaciones y dar seguimiento a las tendencias”.

http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf

Chile, ha avanzado en el cumplimiento de las prioridades acordadas a nivel global; como el fortalecimiento del Sistema de Alerta Temprana, apoyado por el Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile³³ y el SHOA a través del Sistema Nacional de Alarma de Maremotos (SNAM).

Otra de las medidas adoptadas, es la construcción de sistemas de canalización y de colectores de aguas lluvias en algunas ciudades norteñas, objeto reducir el riesgo a las personas y los daños estructurales, sobre todo cuando se presenta un frente de mal tiempo que vulnere la población.

Otro de los planes que consideró desarrollar Chile, fue el “*Plan de Acción de Hospitales Seguros*” (UNESCO, 2012). Política que fortalece el proceso de construcción con estructuras que permitan soportar los embates generadas por los desastres, reduciendo el riesgo y disminuyendo la vulnerabilidad tanto de los pacientes como de la condición que debe tener el centro asistencia en caso de emergencia.

Por otra parte, también se han llevado a cabo ejercicios de coordinación y diversos simulacros en algunas regiones y ciudades propensas o que han sufrido los embates de la naturaleza, como Arica, Parinacota, Iquique, Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano, Concepción, otras ciudades cercanas a los volcanes en el sur del país, etc., zonas de riesgo que se deben mantener latente ante las probabilidades de una emergencia ocasionadas por un desastre natural o antrópico. Los hechos ocurridos y la experiencia vivida por el país, han generado más conciencia tanto en las autoridades como en la población, cuyo objetivo

³³ CSN. <http://www.sismologia.cl/>

es mejorar sustancialmente la eficacia de los procedimientos que se deben adoptar en toda la estructura de apoyo ante una emergencia o desastre.

En relación al Marco descrito, Chile mantiene vigente algunos tratados o acuerdos de apoyo ante desastres en la Región, cuya meta es reducir el riesgo a través de la educación y la ciencia tanto en Chile, como en Colombia, Ecuador y Perú (UNESCO, 2015), otro de esos acuerdos de cooperación es el realizado con Argentina (BCN, 2002), decreto que permite un vínculo de ayuda entre las naciones, cuyo apoyo contempla principalmente recursos humanos y medios a disposición del país afectado.

En general, para poder mejorar las condiciones y resiliencia del riesgo de desastres, es necesario invertir para que las políticas públicas se puedan llevar a cabo, desarrollándolas eficaz y eficientemente de principio a fin, con la profesional responsabilidad tanto de las autoridades como de la sociedad y con ello, reducir el nivel de vulnerabilidad que presentan las diferentes zonas de riesgo.

2.2.2 Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Este conjunto de orientaciones corresponde al producto de la Conferencia realizada en Marzo de 2015 donde participaron 187 países miembros en la ciudad de Sendai Miyagi, Japón, para la Reducción del Riesgo de Desastres período 2015-2030; centrada en aumentar los esfuerzos para disminuir los riesgos y así minimizar la pérdida de vidas humanas y la destrucción de bienes.

Este Marco de Acción, corresponde asimismo a la proyección del MAH, en relación al fortalecimiento de la resiliencia, de la gestión del riesgo de desastres y de los procesos preventivos; cuya finalidad es disminuir los riesgos de amenazas ante desastres naturales o antrópicos con la tarea de llevar a cabo una mejor comprensión de ellos en lo relativo *“a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas”*.

Globalmente, durante el período definido se espera reducir sustancialmente la mortalidad, el número de personas afectadas, las pérdidas económicas y los daños causados, donde las autoridades se deben comprometer a fomentar y propiciar políticas que permitan cumplir el objetivo planteado en relación al ámbito preventivo, mejorando las capacidades con que cuenta cada país y apoyando a las naciones menos desarrolladas, además de incrementar las estrategias de reducción de riesgo de desastres y los sistemas de alarma temprana.

Con estos antecedentes, surge la necesidad de reforzar la gobernanza y mejorar las políticas públicas en la gestión del riesgo, con una preparación y coordinación que permita una respuesta más eficaz, ayudando al proceso de rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada.

Lo anterior, considerando que los desastres naturales parecieran ir en aumento tanto en frecuencia como en intensidad, esto debido a las variaciones climáticas a nivel global, frenando o interfiriendo en todo progreso macroeconómico local, cuyo impacto en la sociedad va en proporción directa con el nivel de desarrollo de la zona afectada.

El resultado de las gestiones acordadas en el ámbito preventivo se considera una inversión que contribuye al desarrollo de cada nación; esto se expresa en la disminución de la cantidad de fallecidos, heridos, damnificados y destrucción de instalaciones, principalmente las de servicios públicos, reduciendo el “*grado de exposición y vulnerabilidad*”, acciones que permiten que los gastos por los conceptos enunciados disminuyan. La prevención entonces, se focaliza en la capacidad de “*vigilar, evaluar y comprender el riesgo de desastres*”, centrándose principalmente en las personas y mejoras sustanciales en los respectivos sistemas de alerta temprana e información atribuible a las experiencias y medidas adoptadas factible de compartir con otras naciones.

El Marco descrito, incentiva a las naciones a perseverar con acciones preventivas y directrices que permitan gestionar políticas capaces de prever o mitigar las consecuencias de un desastre, aumentar la resiliencia en todos los niveles de los Estados miembros y velar por la eficiencia de los recursos; mejorando de esta manera las condiciones enfocadas a aumentar las capacidades preventivas de cada país expuesto a los desastres. Es por ello que las autoridades de gobierno deben desarrollar acciones que le permitan cumplir con objetivos en materia preventiva ante los desastres, fortaleciendo su gobernanza y la gestión en lo relacionado a reducir el riesgo ante los desastres.

Dentro de este contexto, se describirá en forma breve los principios rectores que se deben considerar a nivel país de acuerdo a este Marco:

- a) Los Estados en forma independiente tienen la responsabilidad de prevenir y reducir el riesgo de desastre, problema común entre los países en desarrollo; pero los que aplican políticas públicas eficaces, tendrán mayor posibilidad de llevar a cabo la cooperación entre naciones.
- b) Las responsabilidades entre las autoridades deben ser compartidas; *“la gestión de riesgo de desastre está orientada a la protección de las personas y sus bienes...”*.
- c) En la reducción del riesgo de desastres, se necesita el compromiso de toda la comunidad con participación *“inclusiva, accesible y no discriminatoria”* sin dejar de observar a los más vulnerables.
- d) La reducción y la gestión del riesgo de desastres; dependen de la coordinación de todos los actores y niveles que participan en el proceso, ya sean públicos o privados capaces de mantener una clara articulación dentro de sus funciones.
- e) Las autoridades y comunidades deben fortalecerse en lo relacionado a la reducción del riesgo de desastres y asumir el compromiso en la materia.
- f) Los países además, deben desarrollar un enfoque basado en las amenazas múltiples y la información global de la zona sujeta a estudio, adoptando decisiones que permitan determinar los riesgos.

Así entonces el Marco en general tiene por objetivo: “*La elaboración, el fortalecimiento y la aplicación de las políticas, planes, prácticas y mecanismos...*” donde se debe tener la capacidad de hacer confluir las políticas públicas para mejorar las condiciones de desarrollo y asegurar el crecimiento del país; resguardando las necesidades básicas de la población, siendo la reducción del riesgo de desastre, uno de pilares para consolidar un desarrollo sostenible.

- g) Otro de los principios establece que, posterior a las fases de “*recuperación, rehabilitación y reconstrucción*”, es necesario prevenir otros desastres y así mismo reducir el riesgo; medidas que derivan en construcciones de mejor calidad, mejor educación y la sensibilización de la sociedad principalmente en materia preventiva.

- h) Así también en Marco considera la cooperación internacional como otro de los factores que se debe tener presente en el contexto descrito, en que los acuerdos de ayuda mutua y el apoyo técnico entre los países desarrollados y los que no lo son, fortalecen la gestión en la reducción del riesgo de desastres tanto a nivel regional como global ajustándose siempre a las necesidades de cada país.

Por otra parte, el Marco de Sendai establece cuatro prioridades de acción que deben llevar a cabo por cada país que integra mencionado acuerdo y que se enunciarán brevemente a continuación:

1. Comprender el riesgo de desastre.

Conocimiento que contempla los distintos niveles de vulnerabilidad tanto de las personas como de los bienes que se encuentran amenazados o en su efecto, el entorno que podría ser una condición latente de riesgo. Información que puede ser utilizada

para fortalecer las medidas o acciones con el fin de aumentar la eficacia de la gestión del riesgo.

Para fomentar lo expuesto previamente, resulta importante considerar la incorporación de información o datos que permitan comprender de mejor manera el “*riesgo de desastres*” que, en el contexto general y para una mejor apreciación panorámica de las zonas en estudio, resulta importante la confección de mapas que permitan evidenciar los riesgos a los que se encuentra expuesta la población; delimitando las zonas de peligro que podría llegar a generar un evento destructivo de gran magnitud o en su efecto, mitigarlo; información que debe ser divulgada y actualizada permanentemente en las instituciones técnicas y la comunidad; informando a los habitantes de las consecuencias y pérdidas que han ocasionado o podrían ocasionar una emergencia o desastre y de esta forma, comprender y dimensionar la magnitud de los peligros a los que se exponen.

Información confiable, que debiera estar disponible para que la población pueda estar en conocimiento de todos los riesgos existentes en cada zona geográfica del país. Conocimiento que debiera ser compartido entre instituciones públicas y privadas que tengan incidencia en el tema tratado, fomentando a través de ello el aprendizaje colectivo, generando mejores condiciones de interacción y coordinación entre las entidades técnicas que participan en las diferentes fases del Ciclo de Manejo del Riesgo.

También se insta a los países a reforzar las capacidades científico-técnicas y con ello fortalecer y avanzar en relación a los conocimientos de la materia referida, desarrollando metodologías y directrices para poder evaluar los riesgos de desastres, la

vulnerabilidad y el nivel de exposición de la comunidad. Conocimientos que, junto a las diferentes fases deberían ser incorporados en toda la cadena educativa, estrategia que sensibilizará a la sociedad en su conjunto.

A largo plazo en lo relacionado a las amenazas múltiples se sugiere fortalecer las condiciones de *“inversión en innovación y desarrollo tecnológico”* mejorando la gestión del riesgo de desastre; así mismo potenciar el *“desarrollo y la difusión de metodologías y herramientas”* de contenido científico que permitan obtener información de las pérdidas que originan los desastres y con ello fortalecer *“la creación de modelos, la evaluación, la representación cartográfica y el seguimiento relativo a los riesgos de desastres y a los sistemas de alerta temprana”*.

Así también se acuerda *“intensificar la labor científica y técnica sobre la reducción del riesgo de desastres y su movilización”*, a través de la coordinación entre las redes e instituciones de investigación científica, contando con el apoyo del *“Grupo Asesor Científico y Técnico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres”*³⁴, con el objeto de fortalecer la base empírica para respaldar lo acordado en el Marco de Sendai. A su vez considerar la aplicación de la ciencia y la tecnología para la toma de decisiones, utilizando la información y la experiencia obtenida a través de las emergencias o desastres ocurridos, con el fin de incrementar el aprendizaje y mejorar las políticas públicas.

³⁴ UNISDR. <http://www.eird.org/americas/>

2. La segunda prioridad de acción consiste en: “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”.

A nivel global o regional, se define que las acciones deben enfocarse en adoptar las medidas estratégicas y cooperar en la reducción del riesgo de desastres con una planificación más eficaz; con sistemas comunes de información, intercambiando “*las buenas prácticas y programas*”³⁵, abordando los riesgos de desastres “*comunes y transfronterizos*” e instar de esta manera la cooperación entre los órganos mundiales y continentales, aportar con el conocimiento adquirido sobre políticas, programas e inversiones realizadas, cuyo objetivo se centraliza en reducir el riesgo de desastre.

La gobernanza en este sentido, tiene un rol fundamental para una gestión “*eficaz y eficiente del riesgo de desastres*”, siendo necesario contar con “*objetivos, planes, competencias, directrices y coordinación*” entre los diferentes actores responsables, por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo para las diferentes fases de un desastre es un punto a considerar y con ello llegar a promover la “*colaboración y alianzas entre mecanismos e instituciones*”.

A su vez, adoptar las medidas estratégicas necesarias para la reducción del riesgo de desastre tales como un “*calendario de ejecución, con metas, indicadores y plazos*” con el fin de reducir los riesgos; lo anterior no será posible llevarlo a cabo sin una “*resiliencia*”

³⁵ Marco de Sendai. http://gndr.org/images/newsite/PDFs/SFDRR_GA_Resolution_Spanish-N1516720.pdf

económica, social, sanitaria y ambiental” que involucre a todos los actores del Sistema de Protección Civil.

También se considera importante desarrollar “*una evaluación de la capacidad técnica, financiera y administrativa*” de la gestión del riesgo de desastre, para cumplir con los objetivos planteados y mejorar la normativa legal a nivel local en base a la propuesta global.

La coordinación gubernamental integrado por los diferentes actores que en conjunto con el “*coordinador nacional designado para aplicar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030*”, debe estar fundamentado en la normativa nacional y en la capacidad de detectar riesgos, crear conciencia y aumentar el conocimiento en la materia descrita, a través del intercambio de información no confidencial, contribuyendo a mejorar los informes del riesgo de desastres.

3. Como tercera prioridad de acción: “Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia”.

Globalmente; se promueve el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de los mecanismos de transferencia y distribución del riesgo de desastres, junto a la comunidad internacional, las empresas, y las instituciones financieras internacionales; permitiendo entre otros aspectos evaluar y prever los posibles efectos económicos ante los desastres; incentivando la cooperación entre las organizaciones académicas, científicas y de investigación.

También se incorpora la necesidad de apoyar el desarrollo de las redes de protección social, vinculados a mejorar la calidad de vida,

ampliando las acciones para erradicar el hambre y la pobreza mediante la reducción del riesgo de desastres.

La importancia que tienen las inversiones públicas y privadas en la materia tratada, se considera fundamental para aumentar la resiliencia en todos los niveles de las diferentes organizaciones comprometidas en las diferentes fases y la sociedad en su conjunto. Es por ello que es trascendental que las medidas adoptadas sean eficaces en función de los costos, con el objetivo de prevenir y reducir las pérdidas.

A nivel nacional se requiere invertir para avanzar en “*estrategias, políticas, planes, leyes y reglamentos*”, con el objetivo de reducir el riesgo de desastres en todos los niveles y sectores, siendo necesario contar con políticas que contengan el desbalance financiero producto de una emergencia o desastre en todas las zonas y de esta manera potenciar las inversiones públicas y privadas para la “*resiliencia a los desastres*”, tomando medidas como fortalecer las estructuras y la funcionalidad de las instituciones u organismos que presentan cierto grado de vulnerabilidad pero que, son vitales para el apoyo ante las consecuencias de un evento destructivo de gran magnitud como son los centros educacionales, los hospitales y las estructura física dispuesta para el fin descrito, instando a su vez a proteger el patrimonio cultural e histórico del país.

Políticas que permitan fortalecer la protección social, mejorando la calidad de vida, vivienda y educación, el acceso a los servicios básicos y a los diferentes programas de salud; esfuerzos dedicados a eliminar la pobreza con soluciones que perduren a largo plazo.

También se orienta promover la identificación cartográfica de las zonas de riesgo propensas a inundaciones y sequía y la zona segura para el asentamiento humano, contribuyendo a reducir el riesgo ante los desastres.

En las fases de rehabilitación y reconstrucción, el proceso de edificación es relevante; pero si la normativa pertinente no es tratada de acuerdo a los nuevos estándares, no existe la obligación legal de construir de acuerdo a las nuevas condiciones, por lo tanto, las estructuras pueden llegar a carecer de las especificaciones técnicas para soportar los embates de la naturaleza. Así también, se debe considerar la importancia de desincentivar los asentamientos humanos informales y marginales, debido a que esta condición, aumenta la vulnerabilidad de la población en riesgo.

Por otra parte, al fortalecer las condiciones sanitarias en todos los niveles de atención de salud, se potencian las capacidades del personal del área médica a través de la inversión, con recursos que permitan la capacitación y el fortalecimiento estructural de toda la red de emergencia, disminuyendo la vulnerabilidad tanto de los diferentes equipos médicos como de las víctimas producto de las consecuencias de un evento destructivo.

4. La cuarta prioridad de acción consiste en: ***“Aumentar la preparación para los casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción”***.

En el aspecto global, es necesario fortalecer las políticas operacionales de coordinación entre las naciones con el objeto de prepararse y generar una reacción eficaz cuando las capacidades de respuesta local ante desastres se vean sobrepasadas.

Por otra parte; promover *“normas, códigos, guías operacionales, otros instrumentos de orientación”*³⁶ y estrategias, con el objetivo de reforzar las acciones de coordinación en la *“preparación y respuesta”*, facilitando la información obtenida de las experiencias, las políticas y programas que surgen post desastre.

En éste contexto, se debe considerar llevar a cabo *“ejercicios y simulacros comunes”*, intercambiar las *“capacidades y recursos”* entre los países y en las diferentes fases de un desastre. Finalmente, permitir entregar una inversión adecuada para aumentar la eficacia de los sistemas de alerta temprana.

Dentro del plano descrito, se promueve contar con infraestructura segura y capaz de soportar los embates de un desastre, manteniendo sus condiciones operativas y de apoyo durante las diferentes etapas. En este contexto se incluyen los servicios básicos, los sistemas de comunicaciones, la cadena de soporte médico y de abastecimiento vital para la sobrevivencia. También se deben considerar los *“ejercicios de preparación, respuesta y recuperación”* de las diferentes organizaciones que participan en un desastre, con la idea

³⁶ Marco de Sendai. http://gndr.org/images/newsite/PDFs/SFDRR_GA_Resolution_Spanish-N1516720.pdf

de optimizar la eficacia frente a un desastre y el compromiso a cooperar entre las diferentes instituciones públicas o privadas. Promoviendo la instauración de la gestión del riesgo de desastre en las fases de recuperación y rehabilitación y, aprovechando la fase de recuperación para mejorar las capacidades, las normas estructurales, la experiencia y el conocimiento, con el objeto de reducir el riesgo de desastres. Un ejemplo de ello sería que, durante el proceso de reconstrucción exista la factibilidad de trasladar las instalaciones públicas fuera de la zona de riesgo.

En el contexto general, Chile tiene una vasta experiencia en desastres y es por ello que ha mejorado la respuesta, haciéndola más eficaz; pero, no se puede contar con esta efectividad si el trabajo de las fases previas a la Respuesta carecen de resiliencia y compromiso de todos los niveles de una sociedad para llevar a cabo todo el proceso secuencialmente. Una vez fortalecido lo anterior; la recuperación, rehabilitación y la reconstrucción fomenta la oportunidad para “*reconstruir mejor*”.

En relación a los actores pertinentes³⁷; los que juegan un rol preponderante durante el proceso de gestión de los respectivos gobiernos, comparten responsabilidades a la hora de reducir el riesgo de desastres, donde los privados cumplen un rol importante por los aportes que hacen al Estado en diferentes materias.

Entonces, el apoyo de los mencionados actores fortalece el sistema gubernamental, dado que las organizaciones a las que representan proporcionan conocimientos, desarrollo en la elaboración de procesos normativos y programas, orientados a sensibilizar a la sociedad y educándola en esta materia. A su vez, se

³⁷ Privados y Organizaciones no gubernamentales.

debe incorporar la asesoría de personas con capacidades diferentes y de las organizaciones que las representan, quienes aportan otra perspectiva en el diseño y planes y, a través de ellos, poder contar con requisitos específicos que van en directo aporte con la reducción del riesgo de desastres.

Por otra parte, el aporte de instituciones académicas y entidades científicas proporcionan información relevante en base a estudios que involucren el riesgo de desastre y eventualmente aplicarlas en los diferentes niveles de administración del Estado, incentivando y fortaleciendo la interacción entre las políticas públicas y la ciencia.

En relación a la multiplicidad de actores, el presente Marco establece que deben apoyar e integrar la gestión del riesgo de desastres, incentivando la capacitación de los empleados y por consiguiente fortalecer secuencialmente la resiliencia de la sociedad en su conjunto.

Así mismo, los medios de comunicación cumplen un importante rol en todos los niveles jerárquicos del Estado, ayudando a sensibilizar a la población y a comprender de mejor manera las medidas adoptadas producto de la gestión, basándose en la entrega de información objetiva en lo relacionado al riesgo de desastres, cooperando activamente con las autoridades del país en políticas de comunicación.

En cuanto a la Cooperación internacional y las alianzas globales; los países en desarrollo necesitan de apoyo con *“mejores medios de aplicación”, “recursos suficientes, sostenibles y oportunos”* a través de la *“cooperación internacional y las alianzas mundiales para el*

desarrollo”, prestando un apoyo continuo, con el objetivo intensificar las acciones para reducir el riesgo de desastres.

Para disminuir las diferencias económicas, tecnológicas e investigación; es necesario potenciar las transferencias en éstas materias desde los países desarrollados a los países en desarrollo. Estos últimos, junto a los pequeños Estados como los países africanos y los que poseen menores ingresos, presentan una mayor *“vulnerabilidad y riesgo”* que, generalmente ven superado sus capacidades de reacción ante un desastre, quedando vulnerados en su sustentabilidad o en su periodo de recuperación.

En este contexto, los países en riesgo que sufren las inclemencias de los desastres frenan su desarrollo económico, por lo que requieren prioritariamente de la *“cooperación internacional”* y de alianzas estratégicas que son un pilar fundamental para aprovechar el potencial de las naciones en su conjunto; todo con el objetivo de apoyar y dar soporte suficiente para que los mencionados países vuelvan a su estado normal y reactiven su sistema económico a corto plazo. En su conjunto, la experiencia adquirida y las nuevas políticas instauradas potenciarán las acciones para reducir el riesgo de desastres.

Por su parte, *“La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres”*, debe apoyar *“la aplicación, el seguimiento y la revisión del presente Marco”*, informando los progresos en la *“Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres”*, programa que en forma oportuna debe conciliar *“indicadores y mecanismos de seguimiento”* para *“el desarrollo sostenible y el cambio climático”*, apoyo que deberían recibir los

países a través de las diferentes plataformas, elaborando planes y el respectivo seguimiento de las políticas instauradas.

“Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben estudiar las prioridades del presente Marco con el fin de proporcionar el apoyo financiero y préstamos para la reducción integrada del riesgo de desastres a los países en desarrollo”. Además, las otras instituciones internacionales como organizaciones, instituciones financieras, Cruz Roja y la Media Luna Roja son las que *“deben apoyar a los países en desarrollo que soliciten la aplicación del presente Marco”*³⁸.

Además, las Naciones Unidas (ONU) debe apoyar a los países en desarrollo con recursos generados por los diferentes sistemas de financiamiento a través del *“Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres”*, fortaleciendo la función del Fondo para ser aplicado bajo lo acordado en el presente Marco.

“El crecimiento constante del riesgo de desastre”, considerando el *“grado de exposición de las personas y los bienes”*, sumado a la experiencia obtenida de los desastres previos; crea la necesidad de reforzar la preparación para casos de desastres, prever los acontecimientos se traduce en la capacidad de encontrarse preparado, aumentando con ello la eficacia en la fase de *“respuesta y recuperación”*; surgiendo también la posibilidad de *“reconstruir mejor”*, invirtiendo para tener plantas físicas que tengan mejor capacidad para soportar los embates de la naturaleza.

³⁸ Marco de Sendai. Apoyo de las Organizaciones Internacionales.

En el aspecto nacional, se insta a actualizar “*los planes, políticas y programas de preparación y contingencia para los casos de desastres*”, considerando las variaciones climáticas y sus efectos que llevan a aumentar el riesgo de desastres. Además de “*desarrollar, mantener y fortalecer los sistemas de alerta temprana y la predicción de amenazas...*”³⁹.

Sendai entonces, es todo lo concerniente a disminuir la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, con campañas que permitan una sensibilización en base a la educación, con el objetivo de promover y culturizar a la sociedad en la prevención y ser más resilientes para reducir del riesgo de desastres, fomentando la participación de los diferentes actores tanto públicos como privados y compartir las experiencias en los diferentes niveles como local, regional y mundial.

Por otra parte, cabe señalar que los conceptos empleados en el plano internacional se centralizan principalmente en solo dos: Emergencia y Desastres, siendo esta última la condición extrema que, dependiendo de su intensidad, requerirá el apoyo internacional para sobrellevar los efectos o consecuencias de un evento destructivo a corto plazo. Es por ello que más adelante se grafican los conceptos empleados en los diferentes acuerdos de la materia tratada donde Chile tiene una activa participación, incluyendo los utilizados en el Proyecto Esfera⁴⁰, cuyo objetivo es mejorar y hacer que la respuesta humanitaria ante una emergencia o desastre sea más eficaz.

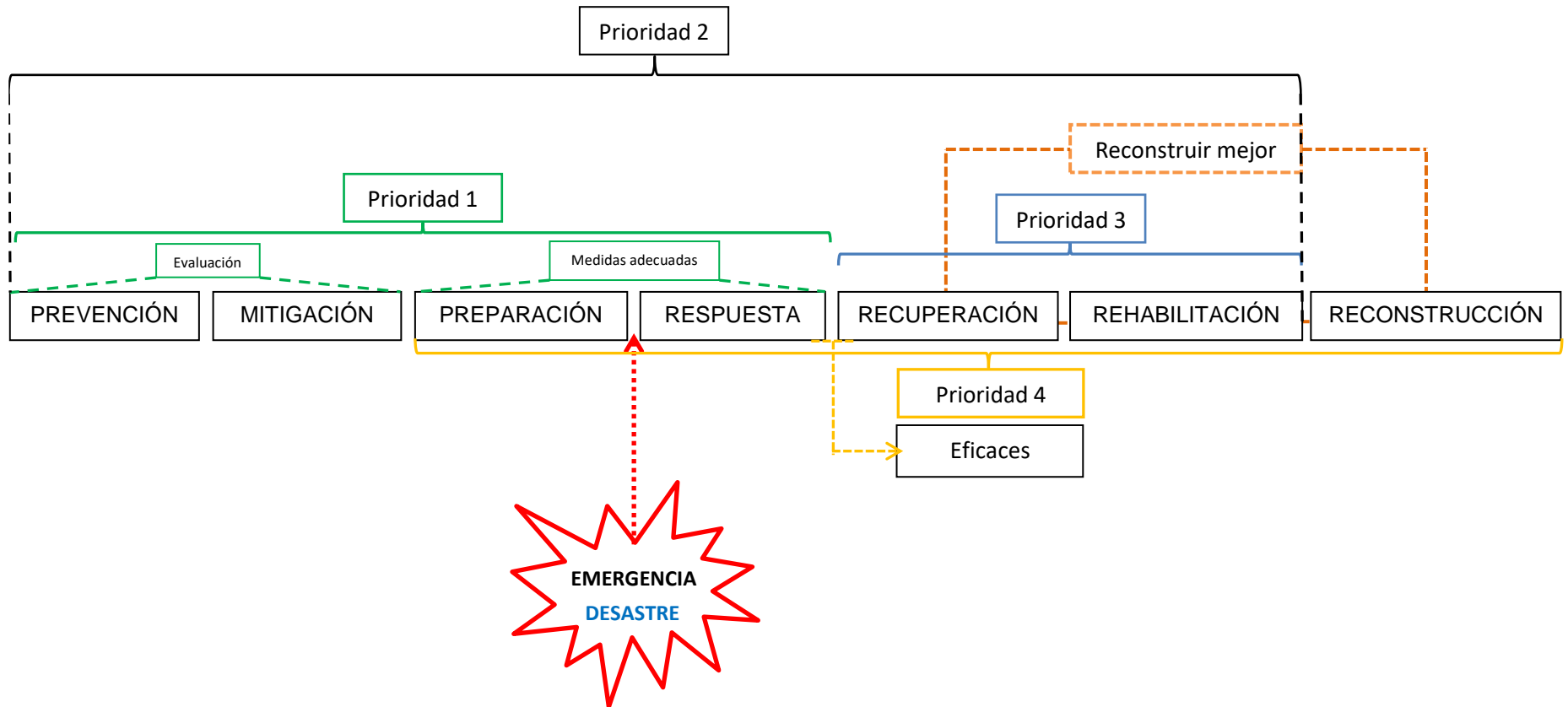
³⁹ Marco de Sendai. Niveles nacional y local.

⁴⁰ Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1>

Para tener una mejor percepción de donde actúan las prioridades de acción en el ciclo del desastre o ciclo de un evento destructivo, ha sido necesario graficar las diferentes fases y delimitar la acción de cada prioridad en el ciclo. Es por ello que a continuación se desarrolla un cuadro que evidencia las diferentes fases del desastre determinado por el Marco de Sendai y dónde actúan sus prioridades.

Gráfico de las fases y las Prioridades de Acción del Marco de Sendai.



Cuadro comparativo de los conceptos utilizados en el Marco de Acción de Hyogo, de Sendai y en el Proyecto Esfera.

Globalmente y a modo de resumen, los conceptos se centran generalmente en dos: Emergencia y Desastre, reconocimiento que involucra el pleno acuerdo de los países miembros que participaron en cada conferencia y la utilización de ellos en el Proyecto Esfera. Desarrollo evolutivo de un estado que desencadena la acción de diferentes instituciones en el ciclo del desastre o ciclo de un evento destructivo y de los procesos humanitarios ante un evento de gran magnitud, como lo es en el caso del Proyecto Esfera.

MAH	Emergencia	Desastre
M. Sendai	Emergencia	Desastre
P. Esfera	Emergencia	Desastre

El cuadro grafica la simplicidad, en relación a la cantidad de los conceptos utilizados a nivel global y que reconoce la gradualidad de un evento destructivo ya sea de origen natural como antrópico; permitiendo establecer que ante una emergencia los medios a emplear serán de acuerdo a la respuesta local y si se determina que la eventualidad destructiva sobrepasa en forma lógica las capacidades del nivel local, se clasificará como desastre, objeto poder contar con los medios y recursos necesarios para responder eficaz y eficientemente.

2.3 Normativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

2.3.1 Decreto 100.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

“Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile”.

Inicio de Vigencia de la última versión: 16 de Noviembre de 2015.

Respecto a lo que establece la Constitución Política de Chile referente a la administración del Estado y en relación al tema de emergencia define las atribuciones y responsabilidades de la máxima autoridad del país; dependiendo del nivel de la catástrofe o emergencia y el estado en que se encuentra de la comunidad afectada.

Esto faculta al Presidente de la República a declarar algunas variaciones al régimen normal de una condición democrática como los diferentes Estados de Excepción Constitucional, para restablecer principalmente el orden y seguridad social y, entregar el apoyo que realmente requiere la población que ha sufrido los embates de un evento destructivo de gran magnitud o se encuentren en riesgo.

Dentro de otras de las atribuciones conferidas, está el declarar el Estado de Sitio, que se encuentra sujeto a la aprobación o rechazo por parte del Congreso Nacional dentro de los cinco días posteriores a la condición descrita, pero si este último no se pronuncia al respecto, se entenderá por aprobada la decisión del gobierno.

Independiente de la decisión que adopte el Presidente de la República, deberá informar al Congreso Nacional; medida que dependerá de la magnitud de los daños o del nivel de recuperación de la

zona geográfica afectada. Sin embargo, el congreso podría dejar sin efecto la decisión adoptada por la autoridad gubernamental pasado los ciento ochenta días del evento destructivo.

Hay que tener presente que una vez declarado el Estado de Catástrofe por el Presidente de la República, el área geográfica afectada quedará bajo la tutela del Jefe de la Defensa Nacional quién es designado por la autoridad mencionada, asumiendo el control, dirección y supervigilancia del área jurisdiccional asignada.

Al igual que lo anterior, si el evento destructivo fue calificado como Estado de Emergencia y debido a ello hay caos o situaciones que afecten la seguridad interior de la nación; pero no podrá extenderse por más de quince días prorrogables con el consentimiento del Congreso Nacional, quedando bajo la responsabilidad del Jefe de la Defensa Nacional designado.

De acuerdo a lo mencionado, es posible dimensionar las capacidades resolutivas que la norma establece para que el Presidente de la República tenga las atribuciones necesarias y pueda declarar el Estado de Excepción Constitucional que la situación amerite, informando al Congreso Nacional que apruebe o ratifique la decisión de la autoridad, quién a su vez designa al Jefe de la Defensa Nacional de la jurisdicción, autoridad responsable de llevar a cabo la dirección de la zona que se encuentra afectada.

En relación a los conceptos, cabe señalar que la norma en cuestión considera la evolución de un evento destructivo que, independiente de su origen el gobierno lo debe clasificar en: Estado de Emergencia, Estado de Catástrofe y Calamidad Pública. Determinando el accionar de la autoridad superior del Estado frente a las eventualidades generadas por

un evento destructivo de gran magnitud ya sea de origen natural como antrópico, permitiendo activar las diferentes instituciones, medios y recursos que apoyarán en la fase de respuesta.

2.4 Normativa del Ministerio del Interior.

2.4.1 Decreto N° 156.

“Aprueba Plan Nacional de Protección Civil”.

Texto refundido que derogó el Decreto 155 de 1977 “*Plan Nacional de Emergencia*”, siendo su última versión la del 21 de Septiembre de 2015. Este plan considera los aspectos preventivos, de preparación y alerta ante la ocurrencia de una emergencia o catástrofe dentro del territorio nacional y el apoyo a otros países en las condiciones mencionadas.

También determina las responsabilidades de las autoridades frente a los diferentes estados, cuya ejecución es llevada a cabo por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La estructura del decreto busca potenciar las capacidades preventivas con actividades que permitan una mejor preparación ante una emergencia, llevar a cabo una gestión que sea descentralizada de acuerdo a las realidades de cada zona geográfica; la ONEMI deberá también ejercer las coordinaciones generales de las organizaciones y los sectores asignados a cada una de ellas, delimitando sus responsabilidades, estableciendo las acciones necesarias para controlar, en la medida que sea posible, las diferentes etapas que involucra la emergencia y restituir prematuramente los servicios básicos de la población afectada.

Como concepto general la norma se enfoca en la “*prevención, mitigación y preparación*”, objeto tener los medios y recursos necesarios para cubrir la emergencia disminuyendo los tiempos de reacción, centralizando los esfuerzos en la prevención para identificar las falencias

que dificultarían las acciones que se llevan a cabo en apoyo a la ciudadanía.

Por otra parte la rehabilitación, se fundamenta en reestablecer principalmente los servicios básicos que fueron afectados y posteriormente la reparación de infraestructuras que entregan apoyo a la comunidad, además de reestablecer la productividad de la zona afectada, sobre todo el sector que aporta al desarrollo local.

La versión de esta norma, establece el Comité de Protección Civil; grupo encargado de llevar a cabo en forma eficiente y eficaz el apoyo que se entrega a la comunidad a través de las diferentes instituciones públicas y privadas de acuerdo al nivel y capacidad de respuesta; ya sea comunal, provincial, regional o nacional siendo presidida por la autoridad política respectiva quien se encuentra facultado para fijar normas, convocar a los miembros y determinar el orden de subrogación del comité.

También se determina las responsabilidades y quienes deben integrar el Comité de Operaciones de Emergencia (COE), desarrollando un organigrama que, entre otras cosas, indica quién deberá presidir mencionado Comité, autoridad que será asesorado por el respectivo Director de Protección Civil, quién deberá también establecer el lugar donde y cuando se debe constituir el comité, dependiendo principalmente de la magnitud de la emergencia y de los medios que se deben comprometer para estabilizar la zona afectada.

Por otra parte, se establece una *“metodología de gestión”*, desarrollada por el Comité de Protección Civil con el fin de poder planificar y considerar los diferentes aspectos que involucra un estado de emergencia. Ésta herramienta permite tener una visión general más clara

a la hora de llevar a cabo los diferentes pasos para responder en forma eficiente y eficaz ante la emergencia.

Dentro del aspecto preventivo considera la realización de ejercicios o simulacros para evaluar el trabajo de cada comité y las coordinaciones que deberán llevar a cabo en los diferentes procesos que involucra un estado de emergencia. Es por ello que determina el cómo proceder ante un evento destructivo de gran magnitud haciendo referencia a la activación y alerta, a la evaluación operacional, a la desactivación y evaluación del evento; impartiendo instrucciones del procedimiento tanto al comité como a los directores de protección civil, debiendo coordinar e integrar a todos los actores y recursos que se encuentran involucrados tanto en el proceso de planificación como el de ejecución hasta la desactivación de todo el dispositivo que participó en la emergencia.

Mencionadas medidas, son las que se llevarán a cabo y desarrollarán en caso de que los respectivos municipios, gobernaciones intendencias tengan que reaccionar ante un evento destructivo que altera la condición normal de un área determinada.

Al activarse la emergencia, uno de los puntos relevantes de cada proceso de control, es la información que proveen los respectivos asesores técnicos de la zona afectada. Es por ello que la norma establece un flujo de información donde el Plan “DEDOS” cumple un rol relevante informando la evaluación de los daños, las necesidades inmediatas para cubrir la emergencia, las medidas y acciones entre los actores involucrados, el restablecimiento de los servicios básicos y tener la cuantificación de recursos involucrados en la emergencia.

También se emplean los “*Informes de Emergencia*” los que son enviados a la autoridad superior con el objeto de que éstos últimos puedan evaluar de mejor manera la toma de decisiones y la información que fluirá a la opinión pública. Estos informes se clasifican en Informe Preliminar, Informe de Emergencia y de Estado de Situación. El primero permite activar el sistema de protección civil, el segundo lo entrega el organismo técnico que se encuentra en la zona afectada y por último, el Informe de Estado de Situación, que entregará un resumen de los daños, las decisiones adoptadas, la evaluación del evento y las consecuencias acaecidas por la emergencia. Es en este último donde se trabaja con los Informes Alfa y Delta, donde el primero registra la información del evento destructivo y el Delta se complementa al Alfa cuando la emergencia supera las capacidades comunales, siendo necesario poder contar con el apoyo de la autoridad política superior en relación a recursos y medios.

Por lo anterior es importante mencionar los principios donde se fundamenta la norma; la ayuda mutua que se basa en la eficacia de las organizaciones o equipos que apoyan el operativo de apoyo a la emergencia y una eficiente gestión que se grafica con el empleo escalonado de los recursos. Es en relación a esto último y poder responder de acuerdo a las necesidades que se evidencian en la emergencia, la norma establece que en primera instancia los recursos correrán por cuenta de las respectivas autoridades locales desde el nivel comunal y a medida que sea insostenible o sobrepasa las capacidades respectivas, se solicitará el apoyo de la autoridad superior hasta llegar al nacional cuyo control y coordinación será asumida por la ONEMI.

Además considera los riesgos latentes ante un estado de calamidad y relaciona los factores que inciden ante un evento destructivo, siendo necesario evaluar las amenazas como factor externo y la vulnerabilidad como factor interno, es por ello que se establece un “ciclo metodológico

para el manejo del riesgo” una secuencia que delimita en etapas o fases el desarrollo de la emergencia.

Entonces, el ciclo de manejo del riesgo queda estructurado de la siguiente manera: *“prevención, respuesta y recuperación”*. Hay una variedad de políticas públicas que han confluído en la prevención, dado a que son acciones previas que se llevan a cabo antes que suceda un desastre, estas son las que ayudan a reducir los daños o la cantidad de víctimas; por otra parte, una vez ocurrido el evento destructivo es necesaria una respuesta inmediata con soluciones prematuras capaces de tener un impacto positivo. En el caso de la recuperación, el objetivo principal es que la localidad o región afectada vuelva a su nivel de desarrollo previo al evento destructivo y que sea autosustentable; esto está directamente relacionado con la rehabilitación y las autoridades deben reponer los servicios básicos e iniciar el proceso de reconstrucción que, en esta norma, se encuentra definida a mediano o largo plazo.

En el proceso de gestión, el presente decreto determina como responder ante un evento, independiente si es de origen natural o antrópico o si es de manifestación lenta o súbita, estableciendo las consideraciones y como se debe actuar sobre todo al definir el tipo de alerta; verde, amarilla o roja; basándose en primera instancia en la ayuda mutua y empleo escalonado de los recursos, con un trabajo mancomunado dirigido por la autoridad política respectiva, el director de protección civil de la jurisdicción y los equipos técnicos, quienes determinarán la cantidad de instituciones que se requerirán para prestar apoyo y, la superficie o área que deberán cubrir durante la fase de respuesta ante una emergencia. Teniendo una visión más clara de los hechos, se podrá establecer el nivel de impacto en la zona afectada que variará del “Nivel I al IV”, análisis que determinará o no el apoyo de la o las autoridades superiores tanto en recursos como medios.

Por otra parte, cabe señalar que esta norma emplea tres conceptos que evidencian el desarrollo de un evento destructivo de gran magnitud sea éste de origen natural o antrópico; conceptos como “Emergencia, Desastre y Catástrofe”, clasificación que determinará el nivel de apoyo, disposición y empleo de recursos.

Finalmente, las coordinaciones son relevantes a la hora de articular las instituciones que integran o cubren la emergencia, los mandos técnicos son los que en primera instancia entregan información que permite a la autoridad local tener una perspectiva más clara, objeto resolver de mejor forma la problemática, entregando el apoyo necesario a la comunidad afectada.

2.4.2 Decreto Supremo N° 38.

“Modifica el Decreto N° 156, de 2002, y Determina Constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia”.

Santiago; 18 de Enero de 2011.

Dentro de las consideraciones que establece el presente decreto y ante la necesidad coordinar a los múltiples intervinientes que deben integrar las diferentes fases de las emergencias o catástrofes y para llevar a cabo la ejecución de los diferentes procesos, es que se determina la constitución de un órgano que pueda interactuar e involucrar a los actores necesarios para poder controlar un estado de catástrofe o emergencia, una organización superior que coordine todas las acciones atingente al escenario descrito previamente.

El presente decreto en su artículo primero establece el “Comité de Operaciones de Emergencia”, entregando autonomía a la figura legal mencionada como órgano independiente e identificándolo como “Comité Nacional”, constituyéndose ante la ocurrencia de *“emergencias, desastres o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas y/o los bienes, que afecten todo o parte del territorio nacional”*⁴¹.

A su vez la norma determina las organizaciones que deben estar representadas e integrar el Comité, como el Ministro del Interior quién además es el que preside el COE central y tiene la facultad de convocar a otras autoridades o técnicos; las que estime pertinente para llevar a cabo la gestión ante una emergencia, desastre o catástrofe. Otra de las autoridades es el Ministro de Defensa Nacional, el Subsecretario del Interior, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Ministro de Energía, el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, el Ministro de Salud, el Ministro de Obras Públicas, el General Director de Carabineros de Chile y el Director de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, siendo este último el que convoca el mencionado comité.

Por otra parte, si el evento destructivo tiene un foco regional, se convocará el Comité Regional de Operaciones de Emergencia, el que será presidido por el Intendente Regional; qué, dentro de las funciones generales como Gobierno Regional dará cumplimiento según lo establecido en la letra a) y f) del artículo 16, del DFL 1 - 19.175, “Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional”. La primera, con respecto a la elaboración y aprobación de *“políticas, planes y programas”* de desarrollo local de acuerdo al presupuesto asignado por el gobierno central, políticas que contarán con apoyo técnico del Ministerio de Planificación.

⁴¹ Dto. 38 del 18. Enero. 2011 del Ministerio del Interior.

Con respecto a la letra f) el mencionado artículo señala: *“Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes”*.

Los dos párrafos anteriores, establecen la autonomía de las autoridades locales a fijar políticas públicas que permitan mitigar o reaccionar ante una situación de emergencia, desastre o catástrofe con los medios locales disponibles, sin perjuicio de las acciones que se tomen a nivel central.

En caso de que la emergencia sea a nivel provincial o comunal, los Comités de Protección Civil respectivos, se constituirán como “Comités de Operaciones de Emergencia” en forma independiente, pero enlazados de acuerdo a la jerarquía como gobierno regional.

La ONEMI por su parte, establece un “instructivo que precise la implementación y operación” del Comité Nacional y Regional de Operaciones de Emergencia, donde se establecerá la forma en que deben ser convocados, el lugar, el sistema de comunicación, la logística y los recursos involucrados o disponibles para la emergencia, el traslado de las autoridades y las necesidades que cada región considere adecuadas para su funcionamiento.

El decreto deja claramente establecido como deben quedar constituidos los respectivos comités de operaciones de emergencia a nivel nacional, responsabilidad que si bien tienen un origen central, deja a los gobiernos regionales que se hagan cargo de cómo van a operar y el modo de implementar cada comité ya sea regional, provincial o comunal;

responsabilidad que va en directa relación con los recursos que deben ser destinados para tal efecto, los que serán involucrados en las diferentes fases de una emergencia, desastre o catástrofe; además de lo que cada autoridad requiera para correcta implementación y funcionamiento.

En el caso de los conceptos que emplea la presente norma, estos se centran en las Emergencias, Desastres y Catástrofes; situaciones donde los respectivos COE deben actuar y coordinar de acuerdo a las necesidades que surgen en cada eventualidad; pero hay una clara diferencia tanto de medios como de recursos entre los respectivos departamentos de protección civil, sobre todo en el nivel comunal donde los recursos y medios quedan sujeto a las políticas de la autoridad de gobierno interior.

2.4.3 Decreto N° 697.

“Modifica Decreto N° 156, de 2002, aprueba Plan Nacional de Protección Civil”.

El Decreto N° 697 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015), que aprueba el “Plan Nacional de Protección Civil”, modifica el Decreto N° 156 de 2002 y deroga el decreto N° 155 de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia y cuya vigencia se inicia el 21 de Septiembre de 2015.

Mencionado decreto se encuentra basado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32, N° 6 de la Constitución Política de Chile; en la Ley N° 19.175, de la Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; en el Decreto N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia; en el Decreto N° 104, que es el texto refundido del Título I de la Ley N° 16.282; en el Decreto Supremo N° 156, de 2002, del Ministerio del Interior que establece el Plan Nacional de Protección Civil.

Considera además, que el Estado debe enfrentar las emergencias en forma coordinada y eficiente, actualizando los instrumentos de evaluación de la situación “Alfa y Delta”, donde Alfa se encuentra titulado como un “Informe de Incidente o Emergencia” que identifica el área afectada, el tipo de evento, los daños a las personas y las viviendas, las decisiones adoptadas, los recursos involucrados, la evaluación de necesidades y la capacidad de respuesta. Esta última se refiere a indicar si la respuesta a la emergencia es cubierta con las capacidades comunales o se emplea apoyo del nivel provincial, regional o nacional; para ello, la información extraída previamente es complementada con el Informe Delta, que es titulado como un “Informe de Emergencia Grave o Desastre” y considera evaluar el tipo de evento, el daño directo a las

personas, los damnificados que se encuentran en albergues o fuera de ellos, la evaluación preliminar de las viviendas, la evaluación de los servicios básicos e infraestructura (vías de acceso, puentes, aeropuertos, edificios públicos, etc.), estimación de las localidades y personas aisladas, establecimiento del sistema de salud y educación, las acciones y soluciones inmediatas, determinar los recursos y servicios involucrados y la evaluación de las necesidades inmediatas. Los responsables de la elaboración de estos documentos de base, serán de los respectivos Directores de Protección Civil y Emergencia de acuerdo a la magnitud del evento destructivo.

Mencionado decreto también establece la elaboración de los formatos normalizados de respaldo (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015) como la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), Informe Único de Evaluación de Daños y Necesidades Infraestructura y Servicios (EDANIS) y la Planilla Única de Recepción, Entrega y Disponibilidad de Elementos de Socorro (REDES); para este efecto los Directores de Protección Civil serán los responsables de la coordinación y su correcta aplicación de acuerdo a su área de responsabilidad la que puede ser comunal, provincial o regional.

La información recopilada por los formatos FIBE y EDANIS deben quedar a disposición de las respectivas municipalidades para ser utilizados con posterioridad a espera de ser requeridos por los diferentes organismos de apoyo social durante la fase de recuperación.

Cabe señalar que la FIBE es un instrumento normalizado de respaldo que es administrada por la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social quienes coordinan su aplicación con la respectiva municipalidad afectada, considerando que los encuestadores deben estar previamente capacitados de acuerdo a lo que establece

cada SEREMI dependiente del MDS, objeto velar por la correcta aplicación del formato a las necesidades sociales de las personas afectadas por la emergencia.

El decreto también establece la conformación de equipos de trabajos, de esta manera se reforzará al personal designado para llevar a cabo la evaluación de daños y determinar las necesidades de las comunas afectadas, por lo tanto, el Director de Protección Civil y Emergencia junto al SEREMI de Desarrollo Social serán los encargados de que el personal asignado trabaje en forma coordinada con la municipalidad respectiva. Además, la información recopilada de los formatos FIBE y EDANIS, dependiendo de la magnitud de las consecuencias del evento destructivo deberán ser evacuados a la ONEMI, que va desde la red comunal hasta el nacional o central.

Cabe señalar que según el decreto, el formato FIBE debe aplicarse durante las primeras horas de ocurrida la emergencia o a partir de las 24 horas una vez resguardada la seguridad social, si las consecuencias de un evento destructivo sobrepasa las capacidades locales.

También se establece la capacidad de respuesta en relación a los daños; siendo importante poder delimitar entre situaciones de emergencia, desastre o catástrofe; es por ello que el presente decreto establece cuatro niveles, siendo el Nivel I y II de responsabilidad comunal, los que generalmente son catalogados como emergencia; el Nivel III se establece cuando la situación sobrepasa las capacidades comunales y deben ser de responsabilidad Provincial o Regional, la que será catalogado como desastre; mientras que el Nivel IV será establecida cuando la situación sobrepasa las capacidades Regionales y se necesita el apoyo de las instituciones gubernamentales a nivel nacional, siendo catalogado como desastre o catástrofe, ésta última dependerá de la

dimensión del área geográfica afectada y de los medios que se necesitan desplegar para estabilizar la zona afectada.

Además, la norma establece que durante la preparación se deberá contar con mapas actualizados de las respectivas zonas urbanas, con límites o áreas debidamente individualizadas para poder identificar cada zona de trabajo, donde los equipos de catastro que deberán tomar los datos estarán constituidos por cuadrillas con un máximo de veinte entrevistadores a cargo de un responsable, los que deberán estar identificados y debidamente acreditados por la respectiva SEREMI del Ministerio de Desarrollo Social.

En síntesis, el presente decreto instruye la obligación de los respectivos directores de protección civil y emergencia y, a la autoridad local respectiva de recopilar la información necesaria y precisa para completar los formularios normalizados individualizados en la ley, estableciendo un flujo de información hacia la autoridad superior cuando corresponda en directa relación con la magnitud de la emergencia. Además, se establecen cuatro niveles que delimitan la emergencia de acuerdo a las capacidades y dependiendo del apoyo que puedan entregar las organizaciones gubernamentales, será la respuesta, que va desde el nivel comunal hasta la nacional; dependiendo principalmente de la magnitud y de la capacidad para reaccionar a la emergencia.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), tiene relación directa con cada fase de la emergencia, desastre o catástrofe, debido a que es a través de los respectivos departamentos sociales de cada comuna comprometida, donde se confecciona la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), información responsable del Director (a) de Desarrollo Comunitario de la municipalidad afectada.

Los instrumentos de recopilación de información enunciados en éste decreto, hacen que la captura de información sea lo más acercado a las condiciones de la población que ha sufrido los embates de un evento destructivo, siendo relevante para el apoyo oportuno de los afectados.

Por otra parte, en relación a los conceptos que la presente norma emplea, estos se centran en tres: Emergencia, Desastre y Catástrofe, considerando que el objetivo es poder contar con mejores instrumentos de evaluación del estado de situación posterior a un evento destructivo ya sea de gran magnitud o no y que necesariamente se requiere de información confiable para llevar a cabo un proceso de respuesta, por parte de los diferentes niveles de gobierno interior, efectivo y eficaz.

2.4.4 Decreto Ley N° 369.

“Crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior”.

Inicio de Vigencia de la última versión: 29 de Agosto de 1989.

En su primer artículo crea la “Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y establece que será la encargada de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes”.

El decreto hace referencia a lo dispuesto en el Título I de la Ley 16.282, donde el Ministerio del Interior será el responsable de la planificación y coordinación de las medidas que se adopten en caso de sismo o catástrofe tanto nacional como el apoyo internacional; pero esta ley fue reemplazada por el por el Decreto N° 104 que refunde la Ley antes mencionada.

En caso que los organismos técnicos determinen que una zona se encuentre en riesgo ya sea por una amenaza natural o antrópica, el gobierno podrá disponer a través de la ONEMI un “Decreto Supremo Fundado” declarando el área en peligro como “zona en estado preventivo de catástrofe” aplicando lo estipulado en el Título I de la ley antes mencionada y actualmente por el Decreto N° 104.

Además, orgánicamente se establece que el Director deberá ser designado por un decreto supremo y se fija el personal de planta de la oficina.

Así como se ha expresado en las normas previas, los conceptos para describir una condición de riesgo debido a las consecuencias de un evento destructivo independiente de su origen, los utilizados en este caso son: Sismo, Catástrofe y Calamidad Pública. Es claro que el Decreto en cuestión es antigua; pero se mantiene vigente y, mantiene por lo tanto, los conceptos que son reconocidos para identificar un determinar un proceso evolutivo de un evento destructivo cuyas consecuencias derivan en la vulneración de la integridad de las personas y en la estabilidad de las infraestructuras o bienes.

2.4.5 Decreto N° 104.

“Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley 16.282”

Inicio de Vigencia de la última versión: 04 de Mayo de 2012.

En este decreto se establecen las disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, con consecuencias que se materializan en daños a las personas o bienes. Esta norma entrega al Presidente de la República, la facultad de declarar a través de un decreto supremo fundado “zonas afectadas” haciéndose efectivas las disposiciones de esta ley e incorpora el apoyo extranjero en caso de desastre; además de las atribuciones para destinar, afectar al uso público, transferir, conceder y arrendar bienes fiscales, entre otras. También define y aclara quienes son los damnificados en un estado de catástrofe y los beneficios que tienen derecho a percibir tales como subsidios, préstamos, bonos, becas, etc.

Otras de las facultades que entrega el decreto al Presidente de la República, es de establecer “normas de excepción del estatuto administrativo, de las leyes orgánicas de los servicios públicos, de las instituciones autónomas o semifiscales”, con el fin de entregar un mayor poder resolutivo a las autoridades designadas para enfrentar los problemas locales producto de una emergencia o agilizar los procesos burocrático tanto para el apoyo local como a otros países que, producto de una catástrofe se encuentran en estado de calamidad.

En el caso de enviar apoyo al extranjero, los funcionarios estarán respaldados por el Estado en caso de accidente en el ejercicio de sus funciones, esta norma también garantiza que el personal que se encuentra integrado a alguna “institución de socorro como bomberos,

cruz roja, etc.” y deban prestar apoyo, mantendrán su empleo, pero no necesariamente su remuneración por los días no trabajados en Chile, quedando esto a criterio de cada empleador.

En un estado de catástrofe se sancionará la negación de venta y sobrepuestos de productos básicos como alimentos, agua, ropas de abrigo, medicamentos, etc., además de la comercialización de productos que están destinados a ser distribuidos gratuitamente. A su vez el Ministerio del Interior queda autorizado a recibir donaciones o erogaciones y en el caso de las donaciones extranjeras, toda importación quedará exenta de impuestos o costo de ingreso al país. El mencionado ministerio podrá disponer libremente de las donaciones para traspasarlas a instituciones públicas o privadas en que el Estado haya aportado capitales o tenga representación, siendo el único objetivo apoyar a los damnificados de la emergencia.

Cabe señalar, que además dicho ministerio será el responsable de la planificación y coordinación general durante todo el proceso de la emergencia.

En relación a los recursos, el artículo N° 10 de la norma, faculta al Presidente de la República a “transferir de un ítem a otro del presupuesto de la nación” para apoyar a los damnificados y el proceso de reconstrucción.

Por otra parte, la norma instruye que a través de los Ministerios del Interior y de Defensa se integre a las Fuerzas Armadas y Carabineros para que lleven a cabo un programa para elaborar un “plan orgánico para las emergencias”, programar las coordinaciones entre las instituciones públicas y privadas durante la fase de respuesta o de apoyo y, durante el desarrollo informar los “problemas críticos” que deben ser objeto de

“medidas preventivas”, conocimiento que debe ser traspasado a las autoridades que tienen injerencia o participación en las respectivas fases.

Por otra parte, el decreto en su artículo N° 22 determina que debe conformarse un Comité Comunal de Emergencias, integrado por el Alcalde, el Jefe de la Unidad de Carabineros y el Jefe de la Unidad del Servicio Nacional de Salud, representantes de la Cruz Roja, de Bomberos y de la Dirección de Asistencia Social. A su vez, si la comuna tiene asiento en una gobernación o intendencia, las respectivas autoridades también serán parte del comité, además del Oficial de las Fuerzas Armadas de mayor rango ubicado en la comuna respectiva. También pueden integrar el comité en calidad de asesores los representantes de los diferentes centros, juntas de vecinos u organizaciones de apoyo social.

Otro de los ministerios que tiene responsabilidad directa durante la etapa de reconstrucción, es el de Vivienda y Urbanismo; encargado de supervigilar el proceso de construcción, reconstrucción, de reparación de viviendas o de demolición de edificaciones inestables que presentan un riesgo para la comunidad o para los equipos de trabajos, además de aprobar o modificar los planos reguladores de la zona afectada.

Uno de los beneficios al que los damnificados de una emergencia o catástrofe se encuentran acogidos, es el de obtener préstamos de ayuda para la reparación o reconstrucción de sus viviendas que van en directa relación con los informes visados por un “arquitecto, ingeniero civil o constructor” debidamente autorizado por la autoridad comunal o el ministerio antes mencionado. A su vez, los beneficios extensibles a los familiares correspondientes cuando el sostenedor del hogar falleciere a causa de la emergencia o catástrofe y cuya atribución dependerá directamente del Presidente de la República.

El presente decreto que sintetiza la Ley N° 16.282, es un extracto que simplifica las acciones tanto de las autoridades comunales como las del Presidente de la República en el proceso desde el aspecto preventivo como posterior a la emergencia y, en caso de que exista una unidad militar en la comuna, considera la presencia del oficial más antiguo a nivel local para que participe activamente en el Comité Comunal de Emergencia, aspecto relevante al contar con el apoyo tanto de recurso humano como de material.

En general, el decreto entrega al presidente de la República las herramientas necesarias para declarar a través de un Decreto Fundado “zonas afectadas”, además de otras disposiciones para enfrentar las consecuencias originadas por un evento destructivo de gran magnitud y que necesita una respuesta eficaz y eficiente en ayuda a los damnificados. A su vez, también establece el Comité Comunal de Emergencia y quiénes lo conforman.

Finalmente y al igual que el Decreto N° 369, los conceptos empleados son los mismos: Sismo, Catástrofe y Calamidad Pública. Entonces, se podría interpretar que las atribuciones conferidas al Presidente de la República solo podrán ser ejercidas ante los eventos definidos en los conceptos mencionados. Lo anterior, es debido a que hay otras normas que se han desarrollado y que utilizan otros conceptos, que si bien tienen relación; pero son diferentes en su definición.

2.4.6 Ley N° 18.415.

“Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción”

Inicio de Vigencia de la última versión: 15 de Febrero de 1991.

La presente ley establece los diferentes estados de excepción constitucional como el de asamblea, el estado de sitio, el estado de emergencia y el estado de catástrofe, donde el Presidente de la República en conjunto con el Ministro del Interior y de Defensa, están facultados para declarar un estado de excepción constitucional instrumentalizado por un decreto supremo.

Entonces, ante un evento destructivo de gran magnitud se determina el área geográfica afectada y las autoridades mencionadas previamente designan a la autoridad jurisdiccional Política o de las Fuerzas Armadas para que asuma el control de la zona declarada en Estado de Excepción y cuyo objetivo se centra en resguardar el estado de derecho. Atribuciones que se encuentran establecidas en la presente norma, la constitución política y las leyes atingente.

El “Jefe de la Defensa Nacional” designado asumirá el mando del personal de las ramas de la Defensa y de Seguridad Pública de su área jurisdiccional; deberes y atribuciones que variarán de acuerdo a lo que establece la Leyes atingentes y el Decreto que lo nombra. Además, en el aspectos humanitario se faculta a la autoridad a determinar acciones referente al apoyo recibido y su distribución, impartir instrucciones a todos los funcionarios del estado, las empresas y municipalidades que se encuentre en la zona declara en Estado de Excepción; comunicando a través de los medios audiovisuales la información necesaria para limitar la incertidumbre de la comunidad tanto local como nacional.

Por otra parte, la experiencia remontada al terremoto del 27F, catástrofe que sacudió una gran extensión geográfica del territorio nacional, donde la fuerza pública se vio sobrepasada dando paso al descontrol social; siendo la solución más viable para el gobierno de turno, usar el instrumento que la presente Ley entrega al Presidente de la República para establecer el orden público y la seguridad tanto, de las personas damnificadas como de los que apoyan durante la fase de respuesta.

Otro de los aspectos que se ha mencionado contantemente, son los conceptos empleados en cada una de las normas y, en esta ocasión se adhieren a la condición de excepción como lo es en Estado de Emergencia y Estado de Catástrofe, sin considerar otra situación que defina la magnitud o consecuencias de un evento destructivo.

2.5 Normativa del Ministerio de Defensa Nacional.

2.5.1 Ley N° 20.424. “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”.

Inicio de Vigencia: 04 de Febrero de 2010.

Última Modificación de la última versión: 11 de Marzo de 2011.

El Título I se refiere a la organización de la Defensa Nacional, dónde en su artículo N° 1° establece que; *“El Estado tiene el deber de resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población”*. Donde se faculta al Presidente de la República a disponer de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad social de la nación que debe prevalecer a lo largo del territorio nacional.

Por otra parte, el artículo 4° enuncia como está organizado el Ministerio de Defensa Nacional y, dentro de las organizaciones se encuentra el Estado Mayor Conjunto cuya responsabilidad central es el empleo conjunto de las fuerzas; además de las funciones descritas en el artículo 25° de la presente ley, siendo una de ellas la conducción estratégica cuando se declare un estado de excepción constitucional. El mencionado comando estratégico, tiene como objetivo principal complementar a las fuerzas armadas bajo un solo ente conductor que, resuelve y apoya en materia de seguridad nacional los diferentes estados de excepción que declare la autoridad de gobierno.

Es en esta materia donde la mencionada organización tiene protagonismo, siendo fundamental el apoyo que presta con recurso humano y medios a cada comuna, provincia o región afectada por un evento destructivo de gran magnitud ya sea de origen natural o antrópico.

Decreto que establece la estructura general de la organización de la Defensa en relación al Ministerio propiamente tal, a sus Subsecretarías y el Estado Mayor Conjunto; donde éste último es el órgano de conducción estratégica que apoya a la ONEMI durante el desarrollo del Ciclo de Manejo del Riesgo, fortaleciendo el Sistema Nacional de Protección Civil.

2.5.2 Orden Ministerial N° 3.380. Estado Mayor Conjunto.

“Dispone Organización y Funcionamiento del Estado Mayor Conjunto”.
Inicio de Vigencia de la última versión: 24 de Diciembre de 2014.

La presente orden establece la organización y funcionamiento del Estado Mayor Conjunto (EMCO), centrada en mejorar sus capacidades y hacerla más eficiente y eficaz en la conducción conjunta de las Fuerzas Armadas.

Una de las consideraciones que se deben tener presente; es lo estipulado en el artículo 3° de la orden, donde aclara que el espacio físico donde el Jefe de Estado Mayor Conjunto emplaza su unidad de mando y control, se considerará como recinto militar.

La norma determina quién debe encabezar el EMCO, sus funciones y las atribuciones con que contará para ejercer el mando operacional de las fuerzas conjuntas que se encuentran bajo su comando. Para ello, el Jefe de Estado Mayor Conjunto (JEMCO), debe contar con una organización que sea capaz de apoyarlo en la gestión estratégica para ejercer la conducción de las unidades operativas combinadas. Dentro de este contexto, uno de los departamentos que tiene relevancia en el tema tratado, es el Departamento III “Conducción Militar en Desastres”,

dependiente de la Dirección de Operaciones y Conducción Conjunta (DOPCON).

La Dirección antes mencionada, es la encargada de asesorar en materia de conducción estratégica en desastres al JEMCO y es en el Estado de Excepción Constitucional donde su importancia trasciende, cuando se deben emplear las fuerzas para otro tipo de situaciones o condiciones especiales que no son parte del proceso de entrenamiento normal de las Fuerzas Armadas; éstas, son las operaciones de apoyo a la comunidad civil cuando estas se ven enfrentadas a las consecuencias generadas por una emergencia o desastre y, cuyo soporte humanitario es esencial para el restablecimiento del orden público y social de la población que fue afectada ya sea en el territorio nacional o circunstancialmente en apoyo a países que lo requieran.

Por otra parte en su artículo 17°, DOPCON debe asesorar en la *“coordinación, conducción y generación de la doctrina para la gestión del riesgo de desastre, emergencias y apoyo militar de recursos y capacidades provenientes de las Fuerzas Armadas de Chile al Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC),...”* Doctrina que parte de la base de las capacidades que tiene de cada una de las Instituciones e integrantes en la conducción conjunta en materia de desastres, haciendo más eficiente y eficaz tanto la gestión como el empleo operativo de las unidades desplegadas en la zona afectada. Esto complementa los esfuerzos del organismo central, como la ONEMI, en superar las situaciones producidas por un evento destructivo de gran magnitud, fortaleciendo todo el sistema dispuesto para el apoyo a la población afectada.

Lo anterior no deja de ser importante, dado que cuando se establece un estado de Excepción Constitucional, no necesariamente el mando se ejercerá en dependencias de las oficinas centrales. Puede existir la posibilidad o la capacidad de emplazarse en cualquier parte del país, capacidad que cualquier comando militar posee, flexibilidad en relación al lugar físico de donde ejerza el comando de las fuerzas. Esta versatilidad es muy útil y práctica dado que el escenario donde se emplean las fuerzas militares generalmente no ocurre en las oficinas centrales o en su efecto, si producto de un evento destructivo de gran magnitud las dependencias físicas establecidas se destruyeran; siempre se debe contar con una alternativa para emplazar el comando de la fuerza conjunta ya sea esta móvil o fija.

En el caso de ésta orden ministerial, los conceptos empleados son: Emergencia, Desastre y Catástrofe ocasionados por eventos destructivos de origen natural y que considera el accionar de las fuerzas armadas conjuntas en el aspecto de apoyo humanitario, fortaleciendo así el Sistema Nacional de Protección Civil.

2.6 Otras normas atingentes.

2.6.1 Decreto N° 254. Ministerio de Relaciones Exteriores.

“Promulga el acuerdo con Argentina sobre cooperación en materia de catástrofe”.

Inicio de Vigencia de la última versión: 28 de Enero de 2003.

Basado en el artículo 32° N° 17 del Decreto N° 100 del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y 50 número 1 de la Ley 20.050 “Reforma Constitucional” “Modificaciones a la Constitución Política de Chile”; donde el Presidente de la República puede disponer de las Fuerzas Armadas para ser empleadas de acuerdo a la necesidad de seguridad nacional. A su vez, en la Ley mencionada establece las atribuciones de la máxima autoridad de gobierno, para llevar a cabo acuerdos o tratados internacionales referente a la materia descrita, donde se establece la cooperación mutua entre países y en este caso, la cooperación con Argentina en situaciones de catástrofes; cuya situación determina la necesidad de solicitar o prestar apoyo ante el nivel de vulnerabilidad de la población afectada, sobre todo en la red de emergencias médicas, en el restablecimiento de los servicios básicos, las acciones de búsqueda y rescate, etc.

Dentro de los objetivos que fija la norma, considera el intercambio de información atingente a la prevención, experiencia, tecnologías, programas, proyectos y planes; además de la planificación conjunta en relación a la mitigación, coordinación operativa, el empleo del personal, de los medios técnicos y logísticos necesarios para el control y apoyo de la población afectada.

Para el fin mencionado, se establece una comisión mixta representada por los respectivos ministerios de relaciones exteriores; función que se llevará a cabo alternadamente en Buenos Aires y Santiago, la que será presidida por el funcionario de mayor jerarquía del Estado Sede.

El presente decreto establece el procedimiento a realizar en caso de catástrofe, el país que requiere apoyo externo de la índole que éste determine y de acuerdo a lo descrito en el presente documento, debe emitir una solicitud que se llevará a cabo a través del cuerpo diplomático comprometiéndose a su contraparte disponer a la brevedad de los organismos competentes para dar cumplimiento a lo requerido y cuyo flujo de información será a través de los respectivos ministerios de relaciones exteriores.

Una vez determinado e individualizado el requerimiento; es necesario definir el material, los medios y el personal que concurrirá, donde el país que envía debe notificar por vía diplomática al solicitante indicando el lugar, día y hora de llegada. Una vez que hayan arribado, el país receptor deberá priorizar las formalidades propias de ingreso, agilizando los procedimientos y dejando exento de cualquier cargo aduanero los elementos de apoyo.

Con respecto al financiamiento general; los gastos de traslado serán con cargo al país que envía, la estadía será de cargo del país receptor y la mantención del o los equipos empleados correrá por cuenta de ambas partes.

En relación al personal, los funcionarios del país que envía no podrán ser empleados como fuerza pública en el país receptor, ni responsables de labores administrativas que vulnere los derechos constitucionales, por

lo tanto, la seguridad será de responsabilidad de la parte receptora y en caso que se empleen solo personal de las fuerzas armadas, los estados mayores conjuntos respectivos serán los que tomen el control sobre las coordinaciones atinentes al personal desplegado.

Acuerdo cuya vigencia se mantiene, donde los países involucrados han suscrito trabajar en conjunto ante un estado de catástrofe con el único objetivo de apoyar a la población afectada durante el proceso de recuperación; apoyo mutuo que fortalece los lazos de ayuda humanitaria entre las naciones.

Por otra parte y en este caso, el único concepto empleado individualmente es el de Catástrofe, donde se establece que la definición debe ser calificada como tal por los respectivos países y de acuerdo a ello la nación afectada solicitará el apoyo a su contraparte. Considerando que la acción del Sistema de Protección Civil queda sujeta a la condición que establezca, en este caso, Chile ante un evento destructivo de gran magnitud refiriéndose a un “Estado de Emergencia” o “Estado de Catástrofe”, según el nivel de compromiso de la población afectada.

2.6.2 DFL 1–19.175, Ministerio del Interior.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

“Fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”.

Versión revisada: 01 de Marzo de 2015.

Considerando las modificaciones de la legislación nacional relacionada al tema tratado y debido a los diferentes eventos que han ocurrido durante estos últimos años, resulta relevante abordar la presente ley que regula la administración regional e instruye las indicaciones necesaria para desarrollar las fases del ciclo de manejo del riesgo en conjunto con todas las organizaciones que intervienen en una emergencia o desastre a nivel regional. Además, se debe tener presente la Ley N° 20.817⁴² del Ministerio del Interior y Seguridad Pública cuya vigencia se inicia el 01 de Marzo de 2015, que modifica la ley de Gobierno y Administración Regional, fortaleciendo los respectivos consejos regionales entregando más facultades, beneficios y regulaciones.

Además se debe tener presente que, independiente de las diferentes responsabilidades que la Ley determina a las autoridades regionales de gobierno interior; aquí solo se abordarán las atinentes a la materia tratada y, en este caso, una de las responsabilidades es adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir o enfrentar las emergencias o catástrofes en todas las fases del ciclo de manejo del riesgo; pero, es en el aspecto preventivo donde se han enfocado los esfuerzos para

⁴² Modifica Ley 19.175 con el objeto de fortalecer los Consejos Regionales.
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1074539&buscar=20817>

enfrentar los desastres, sobre todo en las regiones que por su condición geográfica son propensas o vulnerables a los embates de la naturaleza.

En relación a los recursos, la norma establece que un 5% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional estará destinado para ser utilizado como “*gastos de emergencia*”; pero mencionados recursos regionales son parte del presupuesto anual y están sujetos a la condición legal presupuestaria, por lo tanto, su utilización queda limitado para ser empleado preferentemente en la fase de prevención del Ciclo de Manejo del Riesgo, iniciativas que generalmente son tendientes a mitigar los riesgos ante las emergencias, catástrofes o desastres. Mencionados recursos, no son utilizados en la fase de respuesta; o sea, el fondo individualizado como “*gastos de emergencia*” no es tal al concepto, debido a que se encuentra sujeto al marco presupuestario y los recursos que se emplean para responder a las consecuencias de un evento destructivo provienen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en base al Estado que decreta el gobierno de turno para superar las consecuencias derivadas de un evento destructivo de gran magnitud que vulnere las condiciones de la población afectada.

En general, la norma regula las responsabilidades de la autoridad política como el Intendente, los Gobernadores y los respectivos Alcaldes; estableciendo las medidas necesarias tendientes a enfrentar las situaciones que vulnere o ameriten un riesgo para la población y, en relación a los recursos, su distribución respecto del presupuesto anual. Recursos que, en el aspecto tratado, son utilizados generalmente para proyectos que se encasillan en la fase de prevención del Ciclo de Manejo del Riesgo.

Al igual que las normas legales tratadas en el presente trabajo, esta ley se centra principalmente en dos conceptos: Emergencia y Catástrofe, los que predominan en relación a un tercero: “Desastre”, siendo la finalidad de éste último; desarrollar acciones tendientes a mitigar las consecuencias de un evento destructivo. Conceptos que, generalmente están orientados a las acciones de carácter preventivo, enfoque donde la presente ley induce a trabajar; siendo un ejemplo de ello lo relacionado a los recursos, los que en este caso se encuentran establecidos para ser empleados dentro del marco presupuestario.

CAPÍTULO III

LA INSTITUCIONALIDAD Y LOS EVENTOS DESTRUCTIVOS EN CHILE

Como ha sido referido previamente, las consecuencias de los diferentes acontecimientos destructivos en Chile, hacen que la gobernabilidad sea un desafío al enfrentar dichas situaciones, cuyo objetivo se centra en desarrollar una gestión eficiente y eficaz en toda la secuencia del ciclo del desastre, sobre todo en lo que se refiere a las acciones que se deben adoptar en la fase de respuesta. Es por ello que la dirección de las diferentes instituciones responsables de apoyar a la población afectada, tiene un rol relevante a la hora de establecer el control de las organizaciones responsables de llevar a cabo el proceso operativo de respuesta ante un evento destructivo; sobre todo, en los de mayor magnitud y cuyas consecuencias pueden llegar a vulnerar la estructura social y el desarrollo de la zona que ha sido comprometida.

Lo anterior requiere de un equipo de comando multidisciplinario, capaz de desarrollar una gestión eficiente y eficaz durante el ciclo del desastre, permitiendo con ello aumentar el valor público del Estado y sus Instituciones.

A continuación y de acuerdo a lo expresado, se realizaron cuatro entrevistas, cuyo objetivo fue obtener una perspectiva empírica del conocimiento y el trabajo llevado a cabo por algunas instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil durante los Estados de Excepción Constitucional⁴³ que decretó el gobierno ante las devastadoras consecuencias de los eventos destructivos de gran magnitud. Entrevistas que evidencian la gestión llevada a cabo por las diferentes autoridades durante la fase de respuesta.

⁴³ Dto. 100. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

3.1 Autoridades Civiles en el Ciclo de Manejo del Riesgo.

3.1.1 Centro Nacional de Alerta Temprana.

El CAT Nacional es una Unidad de la ONEMI que, jerárquicamente depende del Subdirector de Operaciones de la mencionada organización y opera las 24 horas del día durante todo el año, monitoreando las amenazas de origen natural como antrópicas.

Información entregada por el Profesional de Fortalecimiento del CAT Nacional Sr. Cristian Santana Sepúlveda, bajo la supervisión del Jefe del Centro de Alerta Temprana Sr. Miguel Ortíz.

a) Aspectos generales del CAT Nacional.

En relación al contexto general, la función de la ONEMI es *“principalmente salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y del medio ambiente, además de coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil”* y es en base a esto que se ha podido llevar a cabo el mejoramiento del sistema de alerta temprana. El CAT Nacional durante la Fase de Prevención del Ciclo de Manejo del Riesgo, es el encargado de dar la alerta *“cuando se advierte la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso, con el fin de tomar precauciones específicas”*, en primera instancia pueden resolver la evacuación preventiva de la población amenazada por un evento destructivo como un tsunami; pero, el resto de las evacuaciones de las comunidades locales, en general, lo llevan a cabo a través de las coordinaciones de la Dirección Regional de la ONEMI respectiva, según los antecedentes que proporcione el organismo técnico responsable. Por ejemplo, las evacuaciones por amenazas de

incendios forestales, son coordinadas por la autoridad local, en función de los antecedentes proporcionados por el Cuerpo de Bomberos y la CONAF. Antecedentes que son informados al CAT Nacional, quien difundirá la información a las autoridades y la comunidad. Al mismo tiempo el CAT Nacional, coordinará los recursos adicionales para la atención de la emergencia, dispuesto desde el nivel central a requerimiento del nivel regional.

Entonces, las autoridades en forma escalonada pueden resolver y llevar a cabo la ejecución o no de una evacuación a través de las “*declaraciones de alerta*”. Ya en la fase de respuesta, el Jefe de la Unidad es el encargado de asesorar a la autoridad superior del COE Nacional, en caso que éste haya sido convocado. Si no fue convocado, de igual forma, el Jefe del CAT Nacional es el responsable de informar y asesorar a las Autoridades nacionales y regionales de la ONEMI sobre los cursos de acción que se deben adoptar con el objetivo de superar en el menor tiempo posible de la emergencia en desarrollo.

b) Funcionamiento del Centro Nacional de Alerta Temprana.

Con respecto a su funcionamiento, uno de los sistemas de alerta con que cuenta el CAT Nacional es el SAE⁴⁴; sistema que tiene por objeto advertir e impartir instrucciones a las personas ante situaciones de emergencia que afecten a la comunidad. Aviso georreferenciado que es enviado desde el CAT Nacional de la ONEMI a los teléfonos móviles compatibles localizados en la zona afectada; sistema que utiliza tecnología que permite la recepción del mensaje de alerta a una zona geográfica definida, con el objeto de

⁴⁴ Sistema de Alerta de Emergencias. <http://www.sae.gob.cl/>

advertir a la población para que tome las medidas precautorias ante un evento considerado un riesgo para la población como son los tsunamis, la actividad volcánica y otros eventos que representen un peligro inminente para la comuna, región o el país.

Es importante tener presente que debe haber una compatibilidad del sistema de alerta de la ONEMI con los diferentes aparatos móviles; iniciativa que ha evolucionado positivamente ya que un alto porcentaje de equipos ya los son y se espera que en un corto plazo sean adheridos en su totalidad, esto según lo dispuesto por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones⁴⁵.

c) Equipamiento del CAT Nacional.

En lo que se refiere a equipamiento; el Centro Nacional de Alerta Temprana cuenta con un sistema de comunicaciones variado como tecnología satelital, VHF, UHF y P25; este último es una red empleada por Carabineros de Chile que abarca todo el territorio nacional donde exista plan cuadrante, entregándole al CAT Nacional una gran capacidad de enlace comunicacional a lo largo del país, ya que todas las Direcciones Regionales de la ONEMI y la gran mayoría de los Encargados Comunales de Emergencia cuentan con este medio proporcionado por la ONEMI Central.

⁴⁵ Resolución 1474 del 22-06-2016, "Fijó Norma Técnica para el Sistema de Alerta de Emergencias sobre las Redes de Servicio Público de Telefonía Móvil". http://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2016/08/RES_1474_EXENTA_22_JUN_2016.pdf

Decreto 60 del 04 de Abril de 2012. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1039988>

Por otra parte y en relación a la comunicación con instituciones castrenses en caso de emergencia o desastre, el Sr. Santana menciona que se comunican con el EMCO a través de su representante en la ONEMI, oficial quién es el nexo directo ante un requerimiento ya sea de personal como de medios militares, con el objetivo de apoyar la gestión de la Institución Gubernamental durante la emergencia. Por ejemplo, si CONAF necesita trasladar brigadistas con su equipamiento respectivo desde las regiones de Magallanes y Aysén a la zona central para apoyar a las labores de combate contra incendios, le solicita a la ONEMI que disponga del medio de transporte aéreo. Este requerimiento es transmitido al Oficial de Enlace del EMCO, quién según la disponibilidad responde de manera positiva o negativa.

Independiente de lo anterior, diariamente llevan a cabo procesos de enlaces comunicacionales o prueba de comunicaciones tanto con la institución mencionada, como con el SHOA, el Centro Sismológico Nacional, la Dirección Meteorológica de Chile⁴⁶ y otros organismos técnicos.

Además; para mantener un enlace a nivel nacional la ONEMI cuenta con Centros Regionales de Alerta Temprana a lo largo del territorio nacional, quienes poseen el equipamiento de comunicación necesario para contactarse con el organismo central, organismos técnico regionales y los Encargados Comunales de Emergencia. Considerando que hay oficinas regionales que cuentan con equipamiento adicional para su funcionamiento y que va en relación a las necesidades regionales y capacidades con que deben contar. Dentro de este contexto el Sr. Santana menciona que si bien el enlace desde el nivel central con el nivel regional es eficaz, no ocurre

⁴⁶ Dependiente de la DGAC. <http://www.meteochile.cl/PortalDMC-web/index.xhtml>

lo mismo desde el nivel regional con el nivel comunal; ya que en muchas ocasiones el encargado comunal de emergencia, generalmente tiene otra función que predomina por sobre el cargo de emergencia; pero no son todos los municipios, hay otros que han fortalecido su red local de emergencia y cuentan con los medios y herramientas para ejercer su función.

En relación a las nuevas capacidades y con el fin de asegurar su rol, el Centro Nacional de Alerta Temprana cuenta con el apoyo del Centro de Telecomunicaciones del Ejército de Chile al poder integrarse a sus instalaciones para cumplir con su objetivo en caso de que se vean vulneradas las actuales instalaciones. Además, se espera a corto plazo (Abril de 2017) poder contar con una unidad móvil capaz de entregar autonomía al CAT en cualquier teatro de operaciones, que permita proyectar la actual condición del Centro y, como experiencia de ello hay regiones que ya cuentan con este moderno equipamiento móvil⁴⁷ permitiendo reforzar tanto el sistema comunicacional de la red de emergencia, como del aumento de las capacidades de los COE Regionales hacia el Central.

d) Cooperación extrainstitucional.

Por otra parte, el mencionado CAT Nacional se encuentra enlazado con diversas Instituciones Técnicas responsables de generar la información jurisdiccional de su responsabilidad, en su conjunto permite concentrar la información y tenerla a disposición de las autoridades que integran tanto el COE Nacional como los

⁴⁷ Última Unidad Móvil inaugurada en Rancagua el 24-11-2016.
<http://www.24horas.cl/regiones/ohiggins/rancagua-onemi-cuenta-con-nueva-unidad-movil-para-emergencias-1854632>

Regionales, base técnica que es relevante a la hora de tomar decisiones.

Instituciones como el SHOA⁴⁸ encargado de generar información mareográfica del litoral Chileno; el CSN⁴⁹ encargado del monitoreo telúrico del territorio nacional entregando una magnitud estimada y la localización; SERNAGEOMIN⁵⁰ responsable del monitoreo geológico y volcánico, estableciendo una vigilancia constante sobre la red volcánica nacional; CONAF⁵¹ institución dependiente del Ministerio de Agricultura encargada de administrar y salvaguardar la política forestal, que en este caso, es a través del SIDCO⁵² que es una plataforma de información de los incendios forestales, entregando el estado del o los incendios y la superficie afectada; PTWC⁵³ quienes monitorean y difunden información del estado región americana ante la ocurrencia de situaciones que podrían generar un tsunami; la DGA⁵⁴ del Ministerio de Obras Públicas quienes se encargan de monitorear la fluviometría, pluviometría y los niveles de agua de los diferentes embalses generando las “Alertas de Estaciones Hidrométricas”; el IGM⁵⁵ que apoya constantemente al CAT Nacional y la ONEMI con información geográfica.

⁴⁸ Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile. www.shoa.cl

⁴⁹ Centro Sismológico Nacional. <http://www.sismologia.cl/>

⁵⁰ Servicio Nacional de Geología y Minería. <http://www.sernageomin.cl/>

⁵¹ Corporación Nacional Forestal. <http://www.conaf.cl/>

⁵² Sistema de Información Digital para Control de Operaciones.

⁵³ Pacific Tsunami Warning Center. <http://ptwc.weather.gov/>

⁵⁴ Dirección General de Aguas.

http://dgasatel.mop.cl/onemi/AlertaEstac_DgaHrs.asp?region=00¶m=1&RadioGroup=24&hidden=dga&submit=consultar

⁵⁵ Instituto Geográfico Militar. <https://www.igm.cl/>

e) Las nuevas herramientas del Centro de Alerta Temprana Nacional.

Actualmente el Centro cuenta con un programa que se encuentra en implementación, es un mapa geográfico de Chile, sectorizado por las diferentes regiones donde se puede graficar el riesgo en forma independiente, asignándole colores de la condición local ante una situación de emergencia o desastre; sistemas de alertas que dependerán principalmente de las regiones en forma independiente, para que vayan incorporándose al monitoreo central. Sistema ProAlert, el que grafica el nivel máximo de alerta que existe en la región, independiente de la naturaleza de la emergencia; por ejemplo, si una región tiene una actividad volcánica importante, en el mapa se graficará la región de color rojo. Además se está integrando el sistema de sirenas, que en la región de Arica y Parinacota ya están implementadas y, se espera que las siguientes licitaciones puedan ser integradas al sistema ProAlert para el monitoreo central.

Otro de los desarrollos que ha implementado la ONEMI es el visor “*Gestión de Riesgo de Desastres*”⁵⁶, el que permite modelar eventos de emergencia, determinar la cantidad y características de la población potencialmente afectada por la emergencia en desarrollo e identificar la infraestructura crítica; también emplaza en el área crítica definida la información proveniente de los organismos técnicos respectivos. Lo anterior, se transforma en una herramienta importante para la toma de decisiones tanto a nivel nacional como regional.

⁵⁶ GRD. <http://www.onemi.cl/noticia/onemi-presento-herramientas-de-informacion-georeferenciada/> Lunes 13.Marzo.2017. 15:15.

Considerando el complemento de las herramientas con que cuenta el CAT Nacional en caso de catástrofe; en primera instancia es posible poder llegar a estimar la cantidad de población afectada de la zona geográfica en conflicto y posteriormente, se compara o coteja la información con la emanada de la autoridad regional para que las estimaciones sean lo más acercado a la realidad o, en lo posible exactas.

f) Aspecto comunicacional y la prensa.

Con respecto al plano comunicacional, el Sr. Santana expresa que constantemente hay periodistas en el CAT, encargados de la plataforma de entrega de información a la comunidad, actualizando la página web con toda la información de emergencia que se genere, además de distribuirla a través de los diferentes medios de difusión como Twitter, comunicados de prensa, radioemisoras y vocerías. Es aquí donde el Director de la ONEMI o en su efecto el Jefe del CAT Nacional, informan a la comunidad de los estados de alertas determinados y su evolución, de las medidas que se deberán adoptar y el tiempo estimado para llevar a cabo lo dispuesto.

En síntesis y referente al Plan Nacional de Protección Civil⁵⁷ el Sr. Santana expresa que la participación más activa del CAT se centra en la etapa de “*alerta*” y en la fase de “*respuesta*”, es aquí donde se concentra el mayor esfuerzo; pero de acuerdo a la experiencia y las nuevas responsabilidades se han distribuido los esfuerzos hacia la etapa de preparación, recomendando a las direcciones regionales a declarar sus niveles de alerta, sobre todo la alerta temprana preventiva que refuerza el monitoreo ante una determinada amenaza. Un ejemplo de esta gestión, es la realizada a través de los conductos necesarios de enlace que permiten declarar una “*alerta temprana preventiva*” ante precipitaciones en el norte del país u olas de calor que afectarán a una determinada zona geográfica, llevando a los organismos locales a tomar las medidas necesarias para disminuir las condiciones que generan un riesgo. Medidas que en su conjunto han reforzado la necesidad de estar presente en otra de las etapas del Ciclo de Manejo del Riesgo.

En el contexto previo, el CAT Nacional también tiene una participación activa en la fase de “*recuperación*”, debido a que las autoridades locales solicitan recursos utilizando el “*Formulario de Recursos de Emergencia*”; solicitud que se eleva a la ONEMI con el visado del Jefe del CAT Nacional, objeto disponer de los Fondos de Emergencia (FEMER)⁵⁸ que se encuentran disponibles para este efecto en la Subsecretaría del Interior.

⁵⁷ Decreto N° 156 del Ministerio del Interior. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=199115>

⁵⁸ Circular N° 17 del 27 de Marzo de 2014. Subsecretaría del Interior. <http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1704/CIRCULAR%2017%20reitera%20procedim%20FEMER.pdf?sequence=1>

El CAT Nacional en su conjunto y con el trabajo mancomunado de los organismos técnicos, cuenta con un sistema de monitoreo continuo del territorio nacional, sistema de alarmas capaces de entregar la información técnica necesaria para poder resolver de mejor manera ante una situación de emergencia o desastre. Esto permite tener un panorama general más claro, con la capacidad de ilustrar las regiones que se encuentran con alerta roja y otras en estado de alerta amarilla; ejemplo de esto último, son las precipitaciones altiplánicas o Invierno Boliviano que genera estragos conocidos en la geografía regional del norte del país, siendo necesario un monitoreo continuo de las condiciones climáticas de la zona, objeto poder establecer un grado de alerta que permita a las autoridades locales tener la información necesaria para tomar decisiones técnicas basadas en el empleo de las tecnologías disponibles para este efecto, con el objetivo permanente de resguardar en todo momento la vida de las personas, sus bienes y el medio ambiente.

3.1.2 ONEMI Regional de Valparaíso.

Durante el proceso de recopilación de información, surge la necesidad de tener una perspectiva del trabajo que realiza la mencionada organización regional y la gestión que desarrolla el Director Regional de la ONEMI Valparaíso Sr. Guillermo De La Maza.

a) La ONEMI Regional, la Defensa y los aspectos legales.

De acuerdo a lo definido por el Director Regional de la ONEMI; el rol de las Fuerzas Armadas en la Región siempre ha estado incorporado a la planificación, donde la Armada de Chile ha sido uno de los pilares de apoyo a la gestión regional, Institución que ha tenido una participación activa en la red humanitaria ante una emergencia o catástrofe, donde los medios han quedado a disposición de la autoridad local, con el único objetivo de superar la emergencia y estabilizar la zona, actor que ha influido positivamente, sobre todo en el control social ante una emergencia.

Otra de las consideraciones que analiza el Sr. De La Maza, es que las Fuerzas Armadas no son organismos de primera línea o reacción ante un evento destructivo, esta es tarea de las instituciones técnicas en la materia como Bomberos, SERNAGEOMIN, CONAF, etc. donde el rol de los medios militares estarán sujeto al apoyo de la organización que lo requiera, principalmente durante la Fase de Respuesta.

En base a la experiencia de los eventos catastróficos ocurridos en el país, se han decretado Estados de Excepción Constitucional o Emergencia en varias zonas como Atacama, Chaitén, Temuco, el terremoto en Tocopilla, etc., situaciones donde se evidencia la buena utilización de los medios de la Defensa para potenciar a las diferentes instituciones técnicas en pro de la superación de la emergencia.

En el mismo contexto como experiencia y caso aislado, el Director señaló que en el Estado de Excepción decretado en Iquique, el Jefe de la Defensa Nacional designado tuvo inconvenientes con la autoridad de gobierno interior regional, dado a que el Decreto dio amplias facultades a la autoridad militar sin consensuarlo previamente con la autoridad política. Es por ello que los decretos son más precisos en relación a lo que el Gobierno de Turno requiera del Estado de Excepción, esto siempre basado en lo establecido en la normal legal⁵⁹.

Actualmente, las autoridades pueden consensuar de mejor forma sus responsabilidades, donde el Jefe de la Defensa se centra principalmente en la contención del orden público, considerando también el apoyo en el proceso de ayuda humanitaria.

Por último, una de las consideraciones que podría fortalecer el trabajo de las Fuerzas Armadas durante el proceso humanitario, sería la capacitación con las fuerzas especiales de Carabineros de Chile en los procedimientos de control anti motín y del orden público. Esto podría llevar a cabo la implementación o conformación de una Unidad de las fuerzas armadas especializadas en el control y orden público.

⁵⁹ Ley 18.415. Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.

b) Enlace extrainstitucional.

Con respecto a la RAHCH, la autoridad expuso que el COE tiene una conformación definida; pero cabe recordar que el Intendente tiene la facultad de convocar a quién corresponda o sea necesario que esté presente en las respectivas reuniones de coordinación; esto dado a una capacidad técnica específica que se requiera en el comité.

Hoy, la Red enunciada previamente tiene una presencia nacional estructurada y centralizada; pero dicha figura, la del RAHCH, no existe a nivel regional, provincial, ni menos comunal; contándose sólo con la presencia de organizaciones que componen la Red tales como la Cruz Roja, Caritas⁶⁰, Desafío Levantemos Chile, etc.

En complemento de lo expuesto, en el caso de las ONG que apoyan durante la respuesta y la reconstrucción; el Director De La Maza, indicó que en este caso el aporte va de acuerdo a las voluntades de cada organización y que lógicamente lo que se haga a nivel central por parte de este tipo de organizaciones, en relación a los medios con que cuentan; no son los mismos a nivel regional que a nivel central, por lo tanto, dependerá de la capacidad del voluntariado regional el tipo de respuesta y apoyo humanitario que la ONG entregará a la comunidad afectada.

⁶⁰ <http://www.caritashile.org/emergencias.php>

c) Desarrollo local.

Durante el proceso de apoyo humanitario y con el objetivo de reactivar el desarrollo, el Gobierno Local puede apoyar a través de SERCOTEC⁶¹ a los pequeños emprendimientos que están debidamente inscritos y que fueron devastados por la emergencia o catástrofe; pero hay otros casos como emprendedores informales donde la RAHCH tiene una participación activa en apoyo a éstos últimos, para que puedan contar con las herramientas necesarias para su desarrollo y así puedan llevar a cabo el proceso establecido como emprendedores. También en otros casos, cuando se ve vulnerada la calidad de vida de las personas con capacidades diferentes, es necesario contar con apoyo y, es aquí donde las ONG aportan, ya sea en el aspecto económico o de mejoras a la planta física, con especificaciones técnicas que permitan mejorar su condición; como son los accesos para sillas de ruedas, reacondicionamiento de los baños, entrega de elementos ortopédicos, etc.

d) Los Damnificados y el Estado.

Por otra parte y en relación a los damnificados, es necesario considerar el reforzamiento del sistema de evaluación de daños, porque hay falsos damnificados que hacen uso malicioso de los recursos públicos, por lo tanto, es importante poder contar con una base de datos sólida que permita entregar el apoyo necesario, oportuno y equitativo a los verdaderos afectados de la emergencia o catástrofe. Base de datos en línea de todos los actores involucrados como el registro civil, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio

⁶¹ Servicio de Cooperación Técnica. <https://www.sercotec.cl/>

de Desarrollo Social y Conservador de Bienes Raíces; cuyo objetivo se centra en verificar si el damnificado gozó previamente de algún beneficio por parte del Estado como subsidio habitacional, posesión efectiva en tomas (asentamientos), casas de emergencias, etc., es decir, si es o fue beneficiario del sistema.

Por otra parte; para el ingreso de los damnificados a los Albergues, también sería importante considerar el apoyo del Sistema Penal en base a causas pendientes, en curso o sentenciadas. Esto último con el objetivo de verificar si una persona tiene una causa por violencia intrafamiliar, pedofilia, prohibición de acercamiento, etc. dado que en los albergues los grupos de personas son concentrados en un área específica y podría ser un factor de riesgo para la o las víctimas.

Dentro del contexto expresado, la Autoridad mencionó que existe información en línea para determinar si una persona obtuvo subsidio habitacional o no; pero es necesario tener el perfil de los funcionarios que pueden acceder al sistema, dado que la información de los damnificados es netamente personal, asegurando la confidencialidad de la base de datos y considerando que en la actualidad hay personal que levanta los datos, que digita y otro que los valida, puede ser mejorado potenciando el proceso.

A su vez y en base a la experiencia de los años 2010, 2014 y 2017 se han hecho modificaciones de todo el sistema de apoyo para los damnificados; un ejemplo de ello son los albergues, catastro que implicó el mejoramiento de las condiciones y capacidades de las instalaciones destinadas a este fin. Pero en este contexto, los albergues no siempre deben ser centros educacionales, también pueden ser otras instalaciones que cumplan los requisitos para alojar

una determinada cantidad de personas; como los gimnasios, que si bien son espacios amplios, se pueden suplir fácilmente con carpas; siempre considerando la condición de habitabilidad transitoria y, de igual forma condiciones como: privacidad, accesibilidad (inclusión), reglamentos internos, entre otros.

e) Los actos terroristas.

Con respecto a los actos terroristas; mencionó que el sistema de protección civil no tiene considerado esta área debido a que el control es de la Agencia Nacional de Inteligencia; esto independiente de la participación del Director con diferentes autoridades e instituciones dependientes del Ministerio del Interior para tratar el tema en cuestión; pero se debe tener en consideración que en la fase de Respuesta, siempre se debe coordinar con las autoridades técnicas responsables de las acciones de apoyo.

f) Los recursos y el fondo de emergencia.

En relación al 5% del FNDR⁶² para emergencia, depende principalmente de la visión del Intendente y de los consejeros regionales para que voten en consecuencia; recursos que están destinados a proyectos, los que son previamente estudiados y autorizados para fines que son generalmente utilizados en la fase de prevención; pero debieran tener un enfoque más predominante en la “*etapa de preparación*”⁶³. Recursos que también podrían ser destinados a capacitaciones en materia de Administración de

⁶² Decreto con Fuerza de Ley 1-19175. Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

⁶³ Etapa de Preparación: Definida como tal por el Decreto N° 156.

Emergencias (Cursos ONEMI: Diplomados, entre otros) que faciliten la participación en éstas materias y en el COE, por lo tanto, mencionados fondos no se encuentran disponibles para las eventualidades que generan una emergencia durante el proceso de Respuesta.

En relación a lo anterior, el Sr. De La Maza expresó que debiera ser un fondo de libre disposición para una emergencia calificada y quién califica esta condición; la autoridad mediante informes técnicos que, también pueden reasignar recursos en proyectos de reconstrucción; pero no en la fase de respuesta.

En caso de catástrofe y precisamente en la fase de respuesta, los recursos para suplir una emergencia corresponden al Ministerio del Interior, es el encargado de asignar los recursos necesarios para cubrir las diferentes eventualidades.

g) Los municipios.

En otro contexto; referente a los mapas de riesgos, estos se encuentran bajo la responsabilidad del Municipio y dependerá de éste organismo público el tenerlos actualizados, es por ello que tiene que haber una adecuación de los planos a la realidad territorial; sin dejar de lado los estudios para prever situaciones que involucren la migración no planificada a sectores de riesgo.

3.2 Autoridades en Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe.

3.2.1 Jefe de la Defensa Nacional en Valparaíso.

Una vez establecido la condición de Excepción Constitucional por el Gobierno, la responsabilidad recae en la autoridad militar cuyo objetivo se centra en poder ofrecer a la población afectada la seguridad social y el apoyo que requiere la autoridad de gobierno interior para fortalecer las acciones de respuesta. Designación que en este caso recayó en el Contraalmirante Don Ronald Mc Intyre Astorga que en su calidad de Jefe de la Primera Zona Naval, debió asumir el control del Estado de Excepción Constitucional.

a) En el aspecto político–militar.

En relación al trabajo en conjunto con la autoridad de gobierno interior; las diferentes autoridades regionales tienen definido su campo de acción, obligaciones, atribuciones y responsabilidades, relacionadas a la gestión, haciendo más eficiente y eficaz el proceso de respuesta.

Las indicaciones emanadas del mandato gubernamental que designan al Jefe de la Defensa durante el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, donde la Ley establece que *“las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los Jefes de la Defensa Nacional que él designe”*⁶⁴. Implican principalmente y en primera instancia; el

⁶⁴ Ley 18.415. Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.

control del orden público y minimizar el efecto del desastre sobre la población.

Tomando en consideración y la experiencia ante el último incendio que devastó Playa Ancha, el Jefe de la Defensa interactuó constantemente con el Director Regional de la ONEMI, independiente que la responsabilidad estaba circunscrita a un sector de Valparaíso, nivel comunal y no a la región.

Por otra parte y dentro del contexto expuesto, la autoridad de control del Estado de Excepción indicó que la cantidad de reuniones varió, dependiendo del tipo de la emergencia o de la magnitud de ella, fue necesario llevar a cabo reuniones AM y PM, donde en primera instancia se recibió la información, se determinaron las prioridades de acción y se dieron las tareas, objeto la siguiente reunión fuera para verificar los avances y ver la necesidad o no de focalizar el esfuerzo en una prioridad determinada, permitiendo con ello evaluar el progreso de las tareas encomendadas en forma más objetiva. Prioridades que variaran de acuerdo al desarrollo de la emergencia; un ejemplo de ello, es que principalmente se inicia protegiendo la vida humana, los bienes, dar seguridad al personal de bomberos, etc., pero éstas después varían; dado que una vez consolidada la seguridad, será necesario reorientar los esfuerzos en apoyo a las acciones humanitarias como la construcción de viviendas, entre otras.

b) Interacción extrainstitucional.

En relación a la interacción de las diferentes instituciones en el COE, el oficial resaltó la buena predisposición entre las diferentes autoridades, debido a que habían participado en emergencias anteriores ocurridas en la Región, autoridades que ya conocían el trabajo mancomunado, aumentando la eficacia de la gestión durante la emergencia, resaltando la fluidez de la información en todos los niveles. Se debe tener presente que el Jefe de la Defensa no solo se encuentra participando en la fase de respuesta ante una emergencia o catástrofe, sino también tiene una participación activa en todas las fase del Ciclo de Manejo del Riesgo.

Por otra parte, en relación a la Red de Ayuda Humanitaria Chilena (RAHCH), el Oficial General responde: En el COE no hubo ningún representante de esta organización; sí interactuaron con organizaciones animalistas en forma aislada; pero se debe tener presente que no fueron parte del COE.

En relación a lo expuesto y la experiencia adquirida el año 2014, se tiene considerado el apoyo a las organizaciones animalistas, debido a que un importante número de mascotas sufren las consecuencias de las emergencias o catástrofes, dado que y como lo expresa el Almirante Mc Intyre, en la actualidad “*no son sólo mascotas o animales*”, son parte de la familia o herramientas de trabajo, por lo tanto, no tan sólo existe un enfoque “*moral o mediático*” ante esta condición. Es por ello y dependiendo de la disponibilidad, se considera el apoyo a este tipo de organizaciones;

como lo ocurrido en el albergue de mascotas⁶⁵ ubicada en el 3° Sector de Playa Ancha, los que solicitaron resguardo para ellos y las instalaciones debido a las diversas amenazas recibidas, contando así con el apoyo necesario para mejorar las condiciones de seguridad.

c) Aspectos legales.

En lo que se refiere al término del Estado Constitucional de Catástrofe, el Oficial General expuso que, la decisión es netamente de la primera autoridad nacional; considerando que él en coordinación con la autoridad regional presentan los informes de avances con los diferentes indicadores, basados en el cumplimiento de los objetivos respecto del establecimiento del orden público y la estabilización de la zona afectada, los procedimientos que se encuentran ejecutados y los que están en ejecución, opinión y asesoramiento basado en la gestión realizada. En resumidas cuentas, el logro de los objetivos y el control social.

Cabe señalar que durante este Estado de Excepción Constitucional, se encontraban en desarrollo los incendios forestales en la zona sur del país, siendo necesaria la redistribución de los medios de la Defensa para apoyar la nueva catástrofe. Esto llevó a terminar el Estado de Excepción Constitucional en la comuna de Valparaíso, para redistribuir fuerzas.

⁶⁵ Escuela Árabe de Siria. <http://www.canal74.cl/2017/01/alcaldia-ciudadana-ejecuta-plan-de-emergencia-para-despejar-zona-siniestrada-y-contener-a-los-damnificados/>
http://www.abandonados.cl/sitio/incendio_valparaiso2017

d) En el aspecto de la seguridad.

Dentro de la zona de catástrofe, en el contexto de la seguridad social, se establecieron áreas de alto, medio y bajo nivel de peligrosidad; esto debido a los antecedentes delictuales previos que motivaron a la fuerza de seguridad a establecer zonas rojas, amarillas o verdes y que coincidentemente, las primeras fueron las más afectadas por el incendio en el sector de Puertas Negras. En este contexto, existieron situaciones aisladas de delito flagrante donde las fuerzas militares controlaron la situación, siendo los casos traspasados inmediatamente al ministerio público a través de la fuerza pública regular.

Junto a lo anterior, el Jefe de la Defensa determinó ciertas restricciones de ingreso a la zona afectada, estableciendo puntos críticos como los centros de acopio de agua o elementos personales, lugar de acopio de las viviendas de emergencias, sector de alimentación como comedores, etc., puntos críticos que en base a la experiencia requirieron ser custodiados. Cabe señalar que, mencionados puntos o centros de acopios ubicados en la zona afectada, fueron establecidos por esta autoridad en base a análisis previos determinados por ciertas condiciones que debían tener los recintos, como lo fue el centro de alimentación ubicado en el Colegio Junior School y una junta de vecinos de Playa Ancha, esta última también sirvió para el almacenamiento de ayuda. A su vez los elementos de construcción de las viviendas de emergencia, fueron acopiadas en instalaciones del Regimiento Maipo.

En las condiciones en que se encontraba la zona afectada y dado a que la ayuda humanitaria generalmente fue transportada en camiones de dimensiones mayores, hubo que modificar la dirección vial y establecer puntos de traspaso, donde camiones de menor tamaño, transportaron la ayuda a los respectivos centros de acopio ubicados en zona afectada; medidas adoptadas con el fin de evitar el bloqueo vial de la mencionada área. Para esto, también quedaron a disposición los medios militares en caso de ser requeridos, medios que además podían ser empleados para la evacuación de los damnificados, traslado de los voluntarios que apoyan en la emergencia, transporte de las viviendas de emergencia, de vallas papales, etc.

e) El impacto en la población.

Referente a la población local y la percepción ante la presencia de las Fuerzas Armadas en la zona afectada; el Oficial General mencionó haber sido buena, considerando que los índices de delincuencia fueron reducidos a cero y los pobladores estaban tranquilos; no querían el retiro del personal militar⁶⁶, frases como: *“Nuestras preocupaciones crecerán cuando empecemos con la reconstrucción de las viviendas...”* *“se rompería esta tranquilidad porque hay un respeto”...* *“Me parece mal que se vayan los militares.”...*

⁶⁶ Diario el Mercurio de Valparaíso. Martes 31 de Enero de 2017.

<http://www.mercuriovalpo.cl/impresas/2017/01/31/full/cuerpo-principal/4/>

<http://www.mercuriovalpo.cl/impresas/2017/01/31/full/cuerpo-principal/5/>

Diario La Estrella de Valparaíso. Miércoles 01 de Febrero de 2017.

<http://www.estrellavalpo.cl/impresas/2017/02/01/full/cuerpo-principal/3/>

f) En el aspecto logístico y de los recursos.

Dentro de lo expresado, indicó que se debe tener presente que el rol principal de las Fuerzas Armadas no es la dedicación exclusiva para las emergencias o desastres, el rol principal es el de la defensa; ahora dentro de ello hay medios, capacidades y recursos humanos que se pueden emplear para resolver este tipo de crisis.

Por otra parte y en el contexto expuesto, señaló que siempre se puede mejorar; como lo es en el caso de la logística, la que es importante para dar la autonomía y permanencia necesaria a las fuerzas desplegadas en la zona afectada; también mejorar el sistema de comunicaciones con los organismos de emergencias objeto contar con un mayor grado de flexibilidad en las redes y asegurar los enlaces militares con los diferentes organismos en la emergencia.

En relación a los recursos, el Oficial General mencionó que se emplean los propios, los que son para la función regular de las diferentes Unidades, no estando contemplado que la autoridad regional le asigne recursos para su funcionamiento durante la emergencia; puesto que la solicitud de retribución de los recursos empleados son de responsabilidad del Estado Mayor Conjunto.

Por último, el Contraalmirante Mc Intyre como Jefe de la Defensa, realizó los informes de experiencia respectivos, con el objeto de respaldar todo el proceso de gestión realizada durante su nombramiento y, en relación al COE, también queda respaldada la información de la gestión llevada a cabo durante el desarrollo de la emergencia.

3.2.2 Comandante del Grupo de Operaciones de Mantenimiento del Orden Público.

Ante el Estado de Excepción enunciado en el punto anterior, el grupo estuvo a cargo del Capitán de Fragata Infante de Marina Sr. José Álvarez Chaigneau.

Oficial que tiene vasta experiencia en operaciones de Paz, con dos misiones en Haití; la primera el año 2009 como oficial de operaciones del Batallón Chile y la segunda el 2015 como Comandante del Batallón Chile en Haití, con seis y ocho meses de despliegue respectivamente. Además, su segundo despliegue tuvo la responsabilidad de controlar una zona asignada, con el objetivo de mantener y asegurar un entorno estable para la población, que abarcó tres regiones, territorio cuya superficie era de 9.350 Km² aproximadamente con más de 3.000.000 de habitantes.

El grupo estuvo compuesto por efectivos de las tres ramas de la defensa, pero dadas las condiciones y capacidades de las diferentes instituciones, el mencionado grupo se organizó en un 90 % aproximadamente por Infantes de Marina, soldados que en un alto porcentaje cuentan con vasta experiencias en operaciones de paz, donde las responsabilidades se centran en el rol de la seguridad y el apoyo humanitario, generalmente en escenarios de complejas condiciones.

a) El aspecto Civil-Militar.

Referente a si la organización cuenta con un oficial de enlace para las relaciones civil-militar: Hay un oficial que se desempeña como Jefe del Grupo de Operaciones Humanitarias, se relaciona con las organizaciones civiles y con los diferentes gobiernos como el comunal, provincial o regional según sea la necesidad de la organización responsable del Estado de Excepción Constitucional.

A su vez, el Oficial tiene participación en el COE asesorando al Jefe de la Defensa y al Jefe de Grupo de Operaciones de Mantenimiento del Orden Público, función que no deja de ser importante debido a que es el encargado de unir los conductos de información con un flujo que permita mejorar la eficacia de las organizaciones enlazadas. Es por ello que el Comandante Álvarez no recibe instrucciones ni tareas por parte de autoridades de gobierno, porque todas las indicaciones la reciben por el canal normal a través de una orden directa del Jefe de la Defensa Nacional en la zona.

b) Seguridad social.

Referente a la seguridad social; el oficial menciona que el trabajo realizado por las unidades desplegadas en la zona de catástrofe, asumen el resguardo del orden público en un 100%, tareas que en condiciones normales son de responsabilidad policial, focalizado solo al ámbito preventivo, por lo tanto, en estas circunstancias es un trabajo mancomunado entre todas las instituciones, fortaleciendo y mejorando las condiciones de control social en la zona descrita. Cabe señalar que la unidad desplegada no realiza procesos investigativos, ni operativos antinarcóticos, etc., esta es una

responsabilidad que mantienen las policías, las que se ajustan al código de procedimiento penal o civil, según corresponda.

En relación a lo expuesto, es de conocimiento general que en el sector de Puertas Negras existen zonas donde hay narcotráfico y por razones lógicas estas comunidades son de alto riesgo y pueden, en algún grado, llegar a alterar el orden público, por lo que se adoptan procedimientos para bloquear estas actividades ilícitas e impedir así su ejecución.

Independiente de lo anterior y referente al toque de queda; el Comandante del Grupo de Operaciones de Mantenimiento de Orden Público menciona que esta es una condición especial que, según los antecedentes recabados, el comportamiento de la comunidad y el control llevado a cabo por las diferentes unidades; el Jefe de la Defensa no estableció tal condición, debido a que no hubo alteración del orden público y la situación civil se mantuvo estable.

Por otra parte, el Comandante Álvarez responde que para poder determinar qué área o zona es más segura que otra, se realiza un trabajo de recolección de información previo al despliegue y durante; acción obtenida de los diferentes patrullajes, donde se evidencia el nivel de peligrosidad o riesgo que existe tanto para la población civil como para el personal que componen las fuerzas militares o policiales.

En relación a la percepción de los afectados; el oficial expresa que en primera instancia la comunidad queda un poco sorprendida por todo el despliegue militar de tantos medios; pero una vez establecidos en la zona asignada, la apreciación de la comunidad es excelente, dicen que: *“...es muy bueno, vamos a estar tranquilos”...*

Cabe destacar que ante la condición descrita y el control positivo que se tiene sobre el área de responsabilidad, la seguridad social reduciendo los niveles delictuales a cero, siendo un balance importante a la hora de cumplir con uno de los objetivos del Estado decretado por el gobierno. El oficial menciona que al cumplir los objetivos: “...*la gente no quiere que nos vayamos.*”

Es por ello que, independiente de la zona asignada, las fuerzas emplean todo su conocimiento y experiencia militar para llegar a determinar e identificar cada sector con el fin de actualizar los datos obtenidos previamente y mejorar la condición de seguridad social, por lo tanto, y dado que es una condición adquirida del personal de las fuerzas armadas, resulta bastante sencillo el llevar a cabo este tipo de procedimientos.

c) Interacción Extrainstitucional.

En relación al trabajo conjunto, no se refiere ningún problema en la interacción entre las unidades militares encargadas del Estado de Excepción Constitucional y las Policiales, por el contrario, la cooperación fue fructífera entre las entidades, dado que en ocasiones existen delitos que no corresponden al desempeño de las Unidades militares, teniendo solo la obligación de denunciar para que las fuerzas policiales asuman el control de la situación.

A su vez, el apoyo a las otras organizaciones está contemplado de acuerdo a las necesidades que surgen en las reuniones diarias del COE, donde se distribuyen las tareas y requerimientos operacionales de la ONEMI, Municipalidades, etc. y es a través del Jefe de la Defensa, quién es el que entrega las instrucciones al

Comandante del Grupo de Operaciones de Mantenimiento del Orden Público; pero independiente de lo anterior, menciona que siempre existe la posibilidad de apoyar a la comunidad en otras tareas como la distribución de alimentos, de agua, movilización de los damnificados, etc.

d) Los medios y los recursos.

En relación a los medios empleados, son los de uso cotidiano por el personal de las Fuerzas Armadas para cumplir con el mandato; los vehículos, equipamiento personal, apoyo logístico, etc. de uso militar quedan a completa disposición de la autoridad designada por el gobierno central en apoyo al Estado de Catástrofe y en relación a los recursos utilizados en la condición descrita; son los empleados para las diferentes operaciones que involucra el proceso de entrenamiento de las diferentes unidades de las instituciones castrenses. Lo anterior quiere decir, que no recibe recursos para operar en la fase de respuesta por parte de las autoridades locales.

Bajo el mismo contexto, las unidades tienen a lo menos hasta ocho horas para reaccionar y apoyar a los organismos técnicos en la fase de respuesta; pero en la práctica y experiencia, el Comandante Álvarez expresa: que las unidades de Infantes de Marina en dos horas ya están en condiciones para ser desplegados, manteniéndose a espera de la orden superior.

Además se pueden llegar a establecer puntos de posadas para helicópteros cuyo objetivo y en caso de ser requerido, son de uso exclusivo de las fuerzas desplegadas para requerimientos operacionales, evacuaciones aeromédicas, inserción de elementos,

de personal, etc.; pero en la condición actual y debido a la cercanía de los centros de emergencias médicas y de apoyos, no se ha requerido del empleo de esos mencionados puntos.

En síntesis, en la carta de situación general del Puesto de Mando se tiene considerado la demarcación o identificación de algunos puntos críticos o importantes como consultorios médicos o centros asistenciales, escuelas, retenes de Carabineros, Policía de Investigaciones, bomberos, etc. todo lo que pueda ser de interés para la futura operación de las fuerzas desplegadas.

Finalmente, la experiencia adquirida a través de los años, las misiones y responsabilidades por parte del oficial jefe mencionado, ha fortalecido su capacidad de mando y gestión, sobre todo en lo que conducción en el ejercicio del mando en Estado de Catástrofe se refiere. Ello sin perjuicio de las responsabilidades y de la diversificación de escenarios de despliegue, las que siempre son diferentes una de otra. Un ejemplo de lo anterior serían las reglas de enfrentamiento que se establecen en Haití, las que difieren de las reglas de uso de la fuerza establecidas en Chile; es por ello que el personal que se encuentra bajo el mando del Comandante, tienen claro el cómo llegar a proceder en las diferentes condiciones.

3.3. La Defensa y los Desastre Naturales.

En Mayo de 2013, Ortíz y Arancibia, publican un estudio comparado referente al empleo de los medios de la Defensa⁶⁷ en los estados de desastres y el apoyo que debe entregar al Sistema de Protección Civil, destacando los desafíos que el sistema de gestión debe enfrentar en la articulación y trabajo mancomunado entre las diferentes instituciones cuyos objetivos, culturas, procedimientos y protocolos son variados, desarrollando un nivel de descoordinación importante dado la multiplicidad de factores; concluyendo que dado la multiplicidad de actores, es necesario llevar a cabo ejercicios de entrenamiento civil-militar, sugiriendo desarrollar lenguajes comunes y que sean compatibles para facilitar la coordinación y comunicación de las diferentes instituciones involucradas en los desastres.

Los autores mencionan a la Junta Interamericana de Defensa (JID), donde Chile participa como uno de los países que la integran, la que se pronuncia con respecto al rol que debe tener la Defensa en los desastres y en un informe titulado “Mitigación de Desastres Naturales”, focaliza la instrumentación de las Fuerzas Armadas para apoyar a la comunidad en el ámbito humanitario, contribuyendo de esta manera al bienestar y seguridad del hemisferio. En este contexto los autores mencionan a José Boria-Cruz (2008) quien evidencia la importancia que tienen los medios de defensa ante los desastres, señalando que las fuerzas armadas tienen virtudes que destacan como tener una acertada capacidad de planificación y de trabajo en equipo, de fácil despliegue debido a su presencia por el territorio nacional, con autonomía para poder desplazarse por aire, mar o tierra, con capacidad médica y medios de comunicación que pueden mantenerse en forma prolongada.

⁶⁷ Paper “El Rol de la Defensa en el Manejo de Desastres Naturales: El Caso de Chile, México y España”.

El aporte del paper consiste en evidenciar las capacidades propias de las fuerzas armadas en virtud del apoyo que pueden prestar a los damnificados de un desastre, debiéndose tener presente su empleo ante una emergencia sobre todo si ésta sobrepasa las capacidades locales, fortaleciendo con personal y medios el trabajo realizado por cada comuna o región.

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE CASO

4.1. Antecedentes del Capítulo.

El enfoque metodológico del presente estudio corresponde a metodología cualitativa, por cuanto se desarrolla un análisis que se fundamenta en la revisión de documentación bibliográfica, como acuerdos internacionales en relación a la materia tratada y a nivel nacional, las leyes y decretos que fundamentan el Sistema Nacional de Protección Civil ante los eventos destructivos ya sean éstos de origen natural o antrópico, la que se complementa con estudios de casos y entrevistas basadas en la experiencia de diferentes actores y autoridades representativas de la institucionalidad relacionada con la materia de estudio.

4.2. Pregunta de Investigación.

¿Cómo se aplican los acuerdos internacionales y la normativa nacional a las políticas públicas, gobernanza e institucionalidad asociada a situaciones de emergencia o desastres a nivel nacional?

4.3. Variables del Estudio.

Las variables o criterios de análisis considerados para el desarrollo del presente estudio, fueron los siguientes:

- a) Conceptos de emergencia, desastre, catástrofe y calamidad en el marco normativo.
- b) La conceptualización y las políticas públicas en materia de desastres.
- c) El Sistema Nacional de Protección Civil y la institucionalidad asociada.
- d) Fases y Etapas del Ciclo de Manejo del Riesgo según el Plan Nacional de Protección Civil.

- e) El Marco de Acción de Hyogo y Chile.
- f) El Marco de Acción de Sendai y Chile.
- g) El Rol del Estado, el Gobierno y las Fuerzas Armadas.
- h) Los recursos, las emergencias y los desastres.

4.4. Fuentes de Información y Unidades de Análisis.

Para el desarrollo de los objetivos planteados, se consideró la información proporcionada por fuentes civiles y militares que participan en las diferentes fases y etapas del Ciclo de Manejo del Riesgo, tales como:

- a) El Director Regional de la ONEMI, Sr. Guillermo De La Maza.
- b) El Jefe del Centro Nacional de Alerta Temprana, Sr. Miguel Ortiz Pacheco.
- c) El Comandante en Jefe de la Primera Zona Naval, en su calidad de Jefe de la Defensa Nacional, Contraalmirante Don Ronald Mc Intyre Astorga.
- d) El Comandante del Grupo de Operaciones de Mantenimiento del Orden Público en Estado de Excepción Constitucional, Capitán de Fragata Infante de Marina Sr. José Álvarez Chaigneau.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

5.1 Antecedentes del Capítulo.

De acuerdo a lo desarrollado en el marco metodológico del presente trabajo, la estructura de este capítulo, corresponde al desarrollo de cada una de las variables o criterios de análisis descritos previamente y que son:

- a) Análisis de los conceptos empleados en el Sistema Nacional de Protección Civil.
- b) La conceptualización y las políticas públicas en materia de desastres.
- c) El Sistema Nacional de Protección Civil y la institucionalidad asociada.
- d) Fases y Etapas del Ciclo de Manejo del Riesgo según el Plan Nacional de Protección Civil.
- e) El Marco de Acción de Hyogo y Chile.
- f) El Marco de Acción de Sendai y Chile.
- g) Haití, los últimos eventos.
- h) El Rol del Estado, el Gobierno y las Fuerzas Armadas.
- i) Los recursos, las emergencias y los desastres.

Al analizar los puntos enunciados, se evidenciaron los avances que Chile ha desarrollado durante la última década en materia de reducción de riesgos ante los desastres; cambios que, en base a los acuerdos internacionales y la modificación de prácticamente toda la legislación nacional que sustenta el Sistema Nacional de Protección Civil, han fortalecido la institucionalidad responsable de la gestión y ejecución de las políticas para desarrollar el ciclo del desastre o ciclo de manejo del riesgo.

5.2 Análisis de los conceptos empleados en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Los conceptos que se enuncian, cumplen una función definitoria y pueden catalogar la condición evolutiva de un evento destructivo cuya magnitud puede ser menor o mayor, cuando las consecuencias de estas últimas, sobrepasen las capacidades locales y que necesariamente deben ser apoyadas por el nivel superior.

Se analizará brevemente cada concepto en función de la norma, cuáles son empleados y dónde; pero no se puede establecer el por qué la diferencia entre la aplicación de algunos o todos los conceptos en las diferentes normas legales que regula el Sistema Nacional de Protección Civil. Esto se contrarresta con los utilizados en los acuerdos internacionales atinentes al tema tratado, donde principalmente los más enunciados son: “Emergencia y Desastre”.

5.2.1 Análisis normativo del concepto de Emergencia.

En el Dto. 100 y específicamente en el artículo 39, emergencia tiene un sentido general como “situación de excepción”, entendiéndose que mencionado concepto incorpora a desastre y catástrofe; donde “desastre” no es enunciado en la presente norma legal, quedando posicionado en un estado previo al de calamidad. Posteriormente el artículo 42, configura una frase: “*Estado de Emergencia*”, Acción que lleva a cabo el gobierno de turno en respuesta a una alteración tanto del orden público como de la seguridad de la nación.

En el Decreto N° 156, el mencionado concepto aparece como un evento independiente que genera la acción de respuesta y que, en los niveles de impacto de un evento, se asocia al I y II.

Dentro de las consideraciones que establece el Decreto 697 y en primera instancia, constituye a los desastres y catástrofes como una emergencia. Más adelante, en la *“Guía de aplicación de la FIBE”* se encasilla como concepto independiente e incorporado al mismo nivel de impacto que en el decreto mencionado en el párrafo anterior, con una acción que requiere una respuesta a nivel comunal.

Por otra parte y al igual que el anterior, el Decreto 509 en su artículo 4° y en los *“sistema de enseñanza preventiva”* enunciado en la letra c) del artículo 17°; se consideran a las catástrofes y calamidades públicas como emergencias; pero en la letra a) del artículo 10°, pasa a ser un concepto independiente emplazado en las *“inversiones de carácter preventivo”* que permitan disminuir los daños ante eventualidades que vulneran la condición normal de una población.

En el Decreto 60⁶⁸ del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, el concepto de emergencia es independiente y está enfocado a las *“situaciones de emergencias”* dentro del *“Plan de Resguardo de Infraestructura Crítica”* donde debe prevalecer la integridad de los enlaces comunicacionales.

En las normas enunciadas, “emergencias” tiene una diversidad de definiciones o que generan acciones ante un determinado estado, casos que por una parte concentra un grupo de eventos que generalmente incorpora a otros conceptos y por otra, es un concepto independiente, que genera un tipo de respuesta cuya responsabilidad es generalmente encasillada a nivel comunal.

⁶⁸ Reglamento para la Interoperación y Difusión de la Mensajería de Alerta, Declaración y Resguardo de la Infraestructura Crítica de Telecomunicaciones e Información sobre fallas significativas en los Sistemas de Telecomunicaciones.

5.2.2 Análisis normativo del concepto de Desastre.

Concepto que no se enuncia en todas las normas legales tratadas; donde en algunos casos es empleado como un concepto individual siendo una fase intermedia entre Emergencia y Catástrofe. Concepto que, dentro del Comité de Protección Civil forman la base para ejecutar la “*prevención de riesgo*” y así poder contar con escenario definidos por los conceptos empleados para poder determinar las soluciones a los problemas derivados de un evento destructivo que pueden llegar a vulnerar a un grupo o a la sociedad en su conjunto.

A su vez, en el Decreto 697 el concepto tratado se enuncia en forma independiente y en las consideraciones es constituido como parte del desarrollo de una emergencia. Concepto que también se enuncia en la “*Guía de Aplicación de la FIBE*”, donde se expresa que a nivel comunal una determinada situación puede ser un desastre; pero para un nivel superior, como el nacional, puede ser considerado solo una emergencia.

Bajo el decreto enunciado, el concepto se encuentra dentro de los cuatro niveles de capacidad de respuesta y, en este caso el concepto tratado se asocia a los niveles III y IV, donde el primero es de coordinación provincial o regional y el segundo de coordinación y control nacional o central.

Por último, el Decreto 509⁶⁹ del Ministerio del Interior, “Desastre” es enunciado solo en un artículo, en el 18° letra d). Artículo que hace referencia a las actividades que debe desarrollar el Departamento de Protección Civil ante esta condición.

⁶⁹ Aprueba Reglamento para la Aplicación del Decreto Ley 369.

Por otra parte, se debe tener presente que hay varios diccionarios o literatura que establecen una similitud entre los conceptos de desastre y catástrofe, considerándolos incluso como sinónimos y en otros “desastre” pasa a ser una consecuencia de “catástrofe” o el impacto de una crisis (Diccionario de Accion Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, 2005). Esto contribuye e induce a error en la aplicación y jerarquía evolutiva de los conceptos, siendo necesario considerar un replanteamiento de su empleo sobre todo en la legislación nacional.

5.2.3 Análisis normativo del concepto de Catástrofe.

Catástrofe es el concepto que se encuentra en todas las normas tratadas, donde el Decreto 100 lo incorpora en la frase: “*Estado de Catástrofe*”, declaración que el Presidente de la República establece sobre una determinada zona comprometida o que puede llegar a afectar a más de una región y que vulneren la condición social de la población, el orden público o el desarrollo local.

En el caso de los Decretos 156 y 697, el concepto enunciado es el más grave o de mayor consecuencia en lo que a devastación se refiere. El primer decreto, se refiere al Plan Nacional de Protección Civil, donde Ministerio del Interior planifica, coordina y ejecuta las diferentes acciones tendientes a enfrentar las consecuencias derivadas de un evento destructivo. Por su parte en el Decreto 697, presenta la modificación del Plan Nacional de Protección Civil, en base a las acciones que debe adoptar el Estado ante las diferentes eventualidades, considerando a su vez el empleo escalonado de los recursos. Así mismo, dentro de los diferentes niveles de capacidad de respuesta, el concepto de “catástrofe” queda asociado al Nivel IV, donde las coordinaciones o el control son de nivel nacional o central.

En relación al Decreto 369, catástrofe como concepto independiente no queda claro su ubicación en grado de magnitud, dado que en el artículo 1° se encuentra posterior a “sismo”; pero en el artículo 3° se encuentra encasillado como la menos crítica, antes de “*sismos y calamidades públicas*”, situaciones que generan incertidumbre a la hora de determinar una definición concreta del proceso evolutivo de un evento destructivo.

Por su parte y a diferencia del Decreto 369, en el Decreto 104 “catástrofe” se encuentra entre los conceptos de “*sismo y calamidad*”, considerando que la norma son las “Disposiciones Permanentes para Casos de Sismos y Catástrofes”.

Sin embargo y en el aspecto general, el concepto enunciado se encuentra tipificado en tercer grado de severidad de un evento destructivo, como lo es en el caso del Decreto 509.

En el caso del Decreto 60 y específicamente en su artículo 2°, el concepto de catástrofe no tiene una posición determinada en el ciclo evolutivo de una evento destructivo, variación que en la letra f) del mencionado artículo, lo deja como primera consecuencia antes de los conceptos de “*emergencia y calamidad pública*”.

Por otra parte, se debe considerar que el Presidente de la República tiene la atribución de declarar “Estado de Catástrofe”⁷⁰ de una zona que ha sido afectada por un evento destructivo de gran magnitud, quién a su vez podrá delegar algunas de sus facultades en el Jefe de la Defensa Nacional que él designe, con el objetivo de subsanar lo antes posibles los efectos provocados por la situación descrita, sobre todo en lo que se

⁷⁰ Dto. 100. Art. 41.

refiere al orden público, la seguridad de la población que ha sido afectada y al proceso humanitario.

Finalmente, sabemos que el concepto de Catástrofe se encuentra presente en toda la normativa legal tratada, presencia que permite establecer una condición definitoria dentro del Ciclo de Manejo del Riesgo frente al proceso de un evento destructivo de gran magnitud independiente de su origen; pero no queda claro su ubicación en relación a lo que define dentro de la legislación que fundamenta el Plan Nacional de Protección Civil.

5.2.4 Análisis normativo del concepto de Calamidad.

En relación a la palabra “calamidad”, la frase más utilizada en las diferentes normativas bajo el concepto enunciado es “calamidad pública”. Sentido que incorpora a la población y su vulneración en el aspecto social, agravada por una serie de factores que condicionan la recuperación de la comunidad afectada por las consecuencias de un evento de gran magnitud y que además perdura en el tiempo.

Es por ello que el mencionado concepto queda reconocido como la condición más extrema en la que se ve envuelta la población cuando ha sido afectada, sumado a la disfuncionalidad de los órganos del Estado, dado a que también sufren los embates de un evento destructivo, condicionan la respuesta de las diferentes Instituciones de los diferentes Sistemas de Protección Civil.

5.2.5 Síntesis del análisis comparativo de los conceptos.

De los cuatro conceptos tratados, solo emergencia tiene una definición específica dentro de una norma legal, donde queda claro el espíritu o el objetivo de la ley en relación al concepto. Los otros tres conceptos carecen de una definición en base a lo que la legislación tratada se refiere.

En relación a lo anterior y como ejemplo, en el caso de “desastre”, las normas que lo enuncian, la diferencian de “catástrofe” sin embargo y como fue mencionado anteriormente; hay literatura o diccionarios que consideran a estos conceptos como sinónimos. Esto puede llevar a una mala interpretación en relación a que si una norma legal utiliza solo dos conceptos de los cuatro enunciados, se entendería que sólo se emplean en las condiciones que establece el respectivo marco legal, dejando sin efectos a los otros, por lo tanto, la ley o el decreto no sería aplicable a los conceptos no enunciados; pero que por defecto o vicio se encuentran considerados. Un ejemplo de ello es lo expuesto en el Dto. 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia y en su artículo 3° considera como emergencia a los “sismos, catástrofes y calamidad pública”; entonces, se podría llegar a pensar que la Institución Pública referida en la ley actuará solo en estos casos y no en los catalogados como “desastres”, sin considerar las disposiciones del resto de la legislación que fundamentan el Sistema Nacional de Protección Civil.

Es por ello que la utilización de los conceptos que definen una determinada condición evolutiva de un evento destructivo, independiente de su origen, tiene relevancia a la hora de poder determinar la magnitud y los elementos de apoyo disponibles que se deben emplear para cubrir las eventualidades que genera este tipo de situaciones.

Lo expuesto lleva a reflexionar sobre qué conceptos a emplear en la legislación nacional y cuáles no, considerando los utilizados en los acuerdos internacionales en la materia tratada a los que Chile está adscrito; donde se especifica el espíritu de la respectiva norma en base a los conceptos que definen un determinado estado o condición producto de las consecuencias de un evento destructivo, otorgando una mayor claridad al Ciclo del Desastre y por ende, una mayor eficacia y eficiencia en el empleo escalonado de los recursos.

Aunque la percepción sea básica, el empleo de conceptos que describen una determinada condición, independiente de lo que se quiera definir, tiene relevancia cuando se utilizan en el aspecto legislativo y más aún, cuando éstas pueden llegar a determinar una acción del Sistema Nacional de Protección Civil.

Actualmente en nuestra legislación, se podría entender que las respectivas normas actuarían sólo de acuerdo al concepto que se enuncia en cada ley o decreto; pero no necesariamente se mencionan en la otra, considerando que los conceptos utilizados debieran estar presentes en toda la estructura legislativa que sustenta el Sistema Nacional de Protección Civil.

Por lo anterior y para una mejor comprensión, es necesario presentar un cuadro comparativo que resume el empleo de los conceptos que se encuentran en la legislación nacional, cuadro que permite tener una percepción más clara de las normas y los conceptos que se utilizan a lo largo de la estructura legal.

Cuadro comparativo de los conceptos empleados.

Dto. 100	Emergencia			Estado de Catástrofe	Calamidad Pública
Dto. 156	Emergencia	Desastre		Catástrofe	
Dto. 38	Emergencia	Desastre		Catástrofe	
Dto. 697	Emergencia	Desastre		Catástrofe	
Dto. 369			Sismo	Catástrofe	Calamidad Pública
Dto. 104			Sismo	Catástrofe	Calamidad Pública
Dto. 509	Emergencia	Desastre		Catástrofe	Calamidad Pública
Dto. 60	Emergencia			Catástrofe	Calamidad Pública
Dto. 254				Catástrofe	
O. M. N° 3.380	Emergencia	Desastre		Catástrofe	
Ley 18.415	Estado de Emergencia			Estado de Catástrofe	
Ley 19.175	Emergencia	Desastre		Catástrofe	
Ley 20.304	Emergencia				

Lo anterior, refleja la variabilidad del cómo y cuáles conceptos se utilizan en la legislación nacional que regula el Sistema Nacional de Protección Civil, entendiéndose que solo actúan ante las situaciones descritas en cada ley y no en las otras que se accionan ante las consecuencias derivadas de un evento destructivo de gran magnitud, independiente de su origen.

Si nos basamos en la perspectiva internacional, considerando los diversos tratados o congresos respecto del tema descrito en la presente investigación y la conceptualización empleada en la legislación nacional, sería más preciso y claro replicar lo que cada acuerdo describe o determina para los países miembros, empleando o priorizando solo dos conceptos: “Emergencia y Desastre”, tal como se describió en el cuadro comparativo del Capítulo II.

Los conceptos en general y para una mayor claridad, debieran estar expresamente enunciados y definidos en la legislación que sustenta el Sistema Nacional de Protección Civil, debido a que en las leyes y decretos enunciados, con respecto a la aplicación de los diferentes conceptos desarrollados, no se mencionan de igual manera en todos ellos. A modo de ejemplo; es cuando en un decreto se pueden encontrar los conceptos de “Emergencia, Desastre y Catástrofe” y en otro se enuncian “Catástrofe y Calamidad Pública”; mientras que en el aspecto internacional, específicamente en el MAH, en el de Sendai y en el Proyecto Esfera se privilegian los conceptos de “Emergencia y Desastre”.

Visto desde otra perspectiva, la normativa nacional tratada no privilegia un grupo de conceptos determinados, sino que son variados; en algunos casos son empleados en forma independiente y en otros, utilizados como sinónimos bajo un determinado contexto; pero como se mencionó, en el aspecto global los conceptos se centralizan solo en dos, por lo tanto, es necesario considerar simplificar el empleo de los conceptos en base a los utilizados en los acuerdos internacionales enunciados, centrándose principalmente en “Emergencias y Desastres”.

Entonces, la homologación de los conceptos empleados en la legislación nacional atingente al Sistema Nacional de Protección Civil y que están relacionados directamente con los compromisos internacionales adquiridos por Chile en base a la materia tratada; tienen que ir de acuerdo a los diferentes niveles de evaluación de impacto, encasillándose en el proceso evolutivo de un evento destructivo ya sea de origen natural o antrópico, potenciando la gestión del riesgo de desastres y aumentando la eficacia del empleo escalonado de los recursos desde el nivel comunal hasta el control central.

5.3 La conceptualización y políticas públicas en materia de desastres.

La diversidad de conceptos evidenciados que definen una determinada condición evolutiva de un evento destructivo ya sea de origen natural o antrópico, determinó la necesidad, para efectos del presente estudio, de identificar los conceptos y sus acepciones utilizados en las diferentes normas; en atención a que cada concepto establece lineamientos de las consecuencias a las que se ve enfrentada la población, ante lo cual, el Estado es el responsable de llevar a cabo las acciones necesarias para restablecer lo antes posible o en el mayor grado, las condiciones previas al evento destructivo, sobre todo en lo referido a la estabilización social de la población afectada y el nivel de desarrollo local.

Los conceptos que describen una determinada condición evolutiva de un evento destructivo en Chile son: Emergencia, Desastre, Catástrofe y Calamidad Pública; mencionados en la base legislativa del Sistema Nacional de Protección Civil; pero, los cuatro no están presente en todas las normas legales. Por ejemplo: una considera emplear tres conceptos y otra puede usar solo dos y, si se va a la letra de la Ley, como fue expresado en el capítulo de ésta materia, se podría pensar y determinar que solo ante esas consecuencias definidas por los conceptos mencionados, la ley o decreto respectivo se acciona y las instituciones podrían actuar en base a la estructura legal que lo determina.

Expresado lo anterior y en relación al empleo de los conceptos atinentes al tema tratado, es necesario considerar la homologación de estos en base a lo descrito en el párrafo anterior, dado que la cantidad de conceptos que se emplean tanto en el aspecto internacional, que por cierto, es donde se toman los acuerdos y por consiguientes, los países miembros aceptan o asumen; con respecto a la legislación nacional, difieren una de otra y que en el contexto nacional puede ser sujeto de confusión o mal interpretar el objetivo de las

normas legales en relación al o los conceptos que se utilizan en una y que no necesariamente están presente en la otra. Ejemplo de ello es lo expresado previamente, específicamente en relación al cuadro comparativo donde se evidencian las Leyes y Decretos tratados y sus conceptos. Es por ello que se debieran emplear conceptos en base a la política global en relación a la condición evolutiva de un evento destructivo de gran magnitud independiente de su origen.

En relación a lo descrito, disminuir la variabilidad de conceptos empleados en la legislación Chilena que fundamenta el Sistema Nacional de Protección Civil, permitirá una mejor comprensión y aplicación de las respectivas normas legales y en el planteamiento de las diferentes políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres, haciéndolas más simple en el plano conceptual; pero más eficaces en su desarrollo. Por otra parte y en el plano global, los temas serían tratados de acuerdo a lo establecido en cada conferencia internacional, manteniendo el lineamiento desde lo global a lo nacional y viceversa.

En resumidas cuentas; si el empleo de los conceptos fueran acotados a los acuerdos desarrollados y se homologaran aplicándolas a la legislación nacional; formarían una estructura única en el marco legal, al definir solo en dos conceptos la secuencia evolutiva de un evento; fortaleciendo así el desarrollo de una gestión eficaz y eficiente en la reducción del riesgo de desastres, trabajando acotado a dos definiciones donde una “emergencia” determina una condición de reacción local y la otra “desastre” de acción central que involucra el apoyo nacional para mitigar o eliminar las consecuencias originadas por un evento destructivo ya sea de origen natural o antrópico.

5.4 El Sistema Nacional de Protección Civil y la institucionalidad asociada.

Con respecto a la normativa legal, hay que tener presente que el Estado es la entidad que debe resguardar la seguridad interior y la protección de la población, donde la responsabilidad ejecutiva recae en los diferentes gobiernos que deben garantizar el bien común, salvaguardando los derechos de las personas con políticas, programas o proyectos que permitan reducir el riesgo de desastres; políticas que se encuentran en directa relación con los acuerdos adquiridos en los respectivos Marcos enunciados.

Por su parte, el Sistema Nacional de Protección Civil a través de la ONEMI, establece los protocolos generales en relación a los procedimientos que se deben adoptar ante una emergencia, desastre o catástrofe; cuyos informes Alfa, Delta y FIBE se fundamentan en la información extraída desde el área afectada, obteniendo los antecedentes necesarios que reflejen la condición social inmediatamente acaecido el evento destructivo.

Considerando el tiempo establecido para la actualización de los formatos mencionados, se requiere realizar reevaluaciones debidamente preestablecidas; lo que dependerá de la magnitud del evento y de las capacidades con que cuenta cada municipalidad, con el objetivo de tener la información necesaria para un apoyo eficiente y eficaz, con recursos y medios destinados a reestablecer el control del estado de emergencia, el orden público y la reposición de las necesidades básicas de la población afectada.

Información fluida, permitiendo que los escalones superiores puedan ser más eficaces a la hora de tomar decisiones y así direccionar el apoyo donde efectivamente es requerido con mayor prontitud.

Por otra parte, la norma legal separa la respuesta por niveles de acuerdo a su gradualidad y es así hasta que se llega a depender de la acción de las Fuerzas Armadas como última alternativa para fortalecer tanto a la fuerza pública en el resguardo del orden público como en el proceso de apoyo humanitario, complementando el trabajo del gobierno y de las organizaciones técnicas que participan en la Respuesta.

Es por ello que cuando la emergencia sea catalogada como nivel III o IV se necesitará del apoyo de la Defensa y de acuerdo a ello, garantizar la seguridad social, siendo necesario establecer Estado de Excepción Constitucional, donde el Oficial designado por el Presidente de la República una vez decretado el Estado de Excepción, asume el control de la zona afectada y, de esta manera cumplir con los diferentes objetivos tanto de la ley como lo que determine el gobierno para la estabilización civil, el fomento y resguardo del orden y la seguridad pública; haciendo más eficiente y eficaz el trabajo de los diferentes organismos que intervienen en la fase de respuesta, apoyando los requerimientos inmediatos de los afectados por la emergencia o desastre.

En el contexto legal y en relación al Plan Nacional de Protección Civil, es necesario mantener el fortalecimiento de la fase de Prevención y sus etapas⁷¹, medidas que vienen siendo implementadas de acuerdo al MAH, cuya continuidad se refuerza con la acción del Marco de Sendai que, en el contexto general, potencia las condiciones para que la gobernanza sea una de las capacidades cualitativas de la gestión de un gobierno para reducir el riesgo de desastres.

⁷¹ Según el Decreto N° 156.

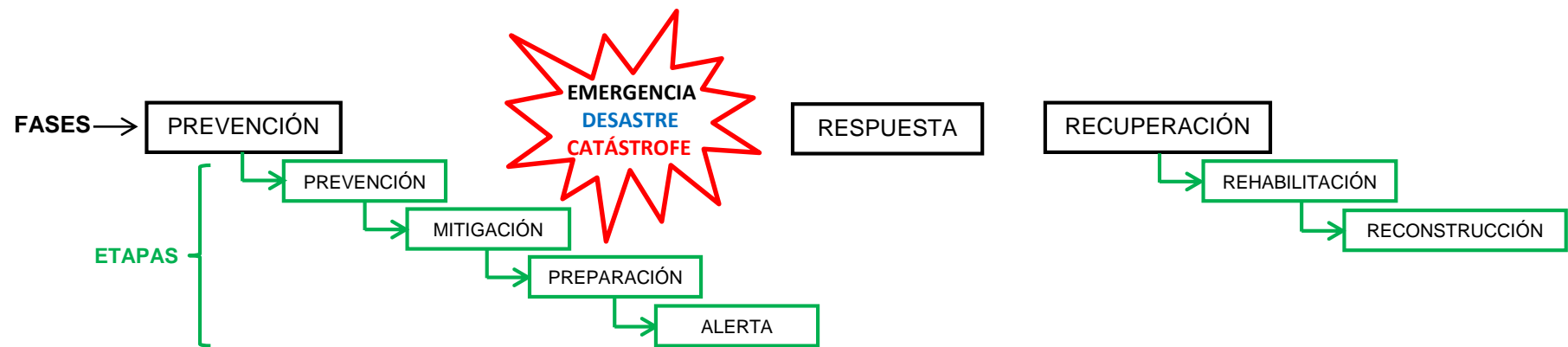
El resultado de lo anterior es una fase de respuesta dinámica, con la capacidad de cumplir los objetivos planteados y cuyas medidas potencian las fases posteriores que debieran estar debidamente predeterminadas o estudiadas.

El Plan Nacional de Protección Civil establece el Ciclo de Manejo del Riesgo en base a tres fases: Prevención, Respuesta y Recuperación y, sus respectivas etapas.

De acuerdo a lo anterior, cabe señalar que Chile ha potenciado la fase de Prevención dado a que se estableció como última etapa de ésta fase la “Alerta”. Etapa que ha mejorado las condiciones de preparación y de respuesta ante un evento previsiblemente destructivo o que puede llegar a vulnerar las condiciones normales de la población, siendo un ejemplo de ello las alertas establecidas ante un frente de mal tiempo. Permitiendo prever los posibles efectos y consecuencias de un evento destructivo, los recursos y medios que podrían estar comprometidos ante una respuesta con acciones prácticamente inmediatas y cuyo fin es minimizar el riesgo de la población afectada.

Entonces; la legislación nacional podría fortalecerse al considerar los lineamientos tanto en el empleo de conceptos específicos a utilizar, como de los acuerdos internacionales que clasifican la envergadura de un evento destructivo tanto de origen natural como antrópico, definiendo las acciones que se deben llevar a cabo y que van en directa relación con el grado evolutivo del mencionado evento; asumiendo como base estructural de la gestión, reducir la cantidad de víctimas y la pérdida de bienes, sobre todo, bienes de uso público vitales en la fase de respuesta como servicios de urgencias médicas, hospitales, centros educacionales, servicios públicos, etc. Estructura general que permitiría integrar con mayor eficacia las diferentes organizaciones ya sean públicas como privadas para reducir el riesgo de desastres que, en conjunto potenciaría el valor público.

5.5 Fases y Etapas del Ciclo de Manejo del Riesgo según el Plan Nacional de Protección Civil.



Para una mejor comprensión del Ciclo de Manejo del Riesgo, fue necesario graficarlo y evidenciar sus fases y etapas; pero es importante contrastarlo con el Ciclo del Desastre establecido en el Marco de Sendai, objeto tener una perspectiva más clara de sus diferencias.

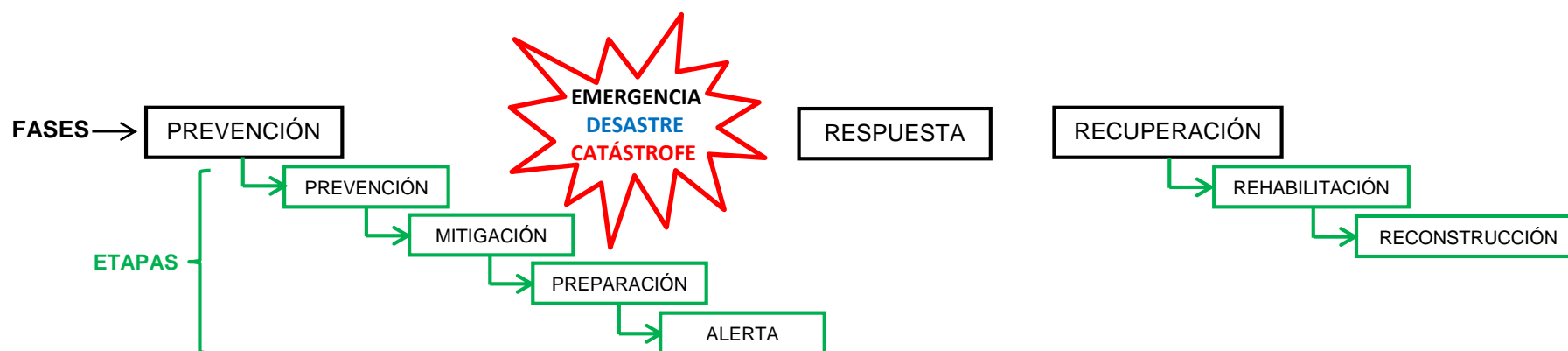
Es importante considerar que las diferencias podrían ser sujeto de confusión dado la interacción entre naciones que, ante un acuerdo global, determinaron lineamientos generales para reducir el riesgo de desastres considerando además, el trabajo conjunto entre los países que desarrollan ejercicios multinacionales en la materia tratada, siendo preponderante disminuir las probabilidades de una mala interpretación entre las fases y etapas establecidas a nivel nacional y las siete fases acordadas en el contexto global.

Cuadro comparativo entre el Ciclo del Desastre y el Ciclo de Manejo del Riesgo.

Fases del Marco de Sendai.



Fases y Etapas del Decreto N° 156.



5.6. El Marco de Acción de Hyogo y Chile.

En el caso del MAH, las iniciativas deben ser complementadas con la activa participación de todos los actores que tienen incidencia en las diferentes fases de un desastre, políticas que bien implementadas pueden generar cambios importantes en la resiliencia ante los desastres y sobre todo en lo que a prevención se refiere, compromiso mancomunado entre la ciudadanía, las instituciones y el gobierno.

Con respecto a la forma de evaluación de una política; se debe tener presente que al evaluarla en el contexto macro, esta evidenciaría observaciones generalizadas y poco sustentables en relación al impacto de la iniciativa; pero si esta misma es evaluada por fases en forma independiente, la evaluación sería más objetiva, con indicadores acercados a la realidad que, sumados en su conjunto permitirían obtener una información más fidedigna para realizar variaciones que mejoren la condición de la política para cuando deba ser nuevamente implementada.

Lo anterior, demuestra que tal como lo plantea el MAH, la resiliencia tiene un factor preponderante a la hora de aplicar una determinada iniciativa donde el gobierno debe tener la responsabilidad de generar las políticas necesarias para desarrollarlas, reforzando principalmente las fases previas a la respuesta.

Por otra parte, las medidas adoptadas para poder evaluar los “factores subyacentes del riesgo”, puede llegar a ser una tarea infructuosa, debido a lo complejo del tema y de la diversidad de ellos; considerando que si bien pueden ser atendidos, si no se encuentra la causa basal que los originan, no será posible dar con una solución concreta, por el contrario, las acciones que se toman llegan a resultar medidas paliativas. Sumatoria que al momento de aplicar un sistema de evaluación, no podrá reflejar objetivamente el proceso

evolutivo de las políticas que se instauren para poder mitigar o solucionar los factores mencionados.

A su vez, si una determinada política pública fue infructuosa o no pudo ser instaurada; será necesario reevaluarla, retroceder y evidenciar la causa basal del problema, considerando también la etapa previa a su implementación. Un ejemplo de ello, sería el estudio que originó el desarrollo de la iniciativa, si los recursos requeridos eran los correctos o insuficientes, si las coordinaciones con las instituciones involucradas fueron eficaces o no, etc., con la finalidad de prever los escenarios producidos por un evento destructivo, dado a que pueden ser tan variados e imprecisos, que la estandarización de los procedimientos que se implementan durante la fase de respuesta pueden ser comprometidos a tal nivel que dé paso a la improvisación, aumentando la probabilidad de descoordinaciones en todos los niveles del sistema de respuesta.

Lo anterior, permite comprender la dificultad que existe para poder evaluar una política en el contexto general, sobre todo en lo que a desastre se refiere. Entonces, para obtener una información sustentable sería prudente evaluar cada fase de la iniciativa conforme se vaya desarrollando y así tener la capacidad de poder reaccionar prematuramente ante una eventualidad con soluciones o alternativas capaces de cumplir con el objetivo, manteniendo la eficacia de la iniciativa, reduciendo progresivamente el riesgo de desastres.

En atención al contexto expuesto, la gobernabilidad pasa a ser relevante a la hora de implementar políticas referente a la materia tratada, sobre todo, posterior a la ocurrencia de un evento destructivo, sensibilización que sirve para integrar al factor sociopolítico y así contar con el apoyo requerido para implementar las medidas necesarias con el objetivo de mejorar la gestión en la reducción del riesgo de desastres y aumentar la resiliencia.

5.7. El Marco de Acción de Sendai y Chile.

Una de las intenciones que persigue el Marco de Sendai, es que los países tengan una participación más activa para lograr disminuir el riesgo de desastres y evaluar paulatinamente los diferentes procesos para llevar a cabo o desarrollar el Marco enunciado, compromisos cuya finalidad es llegar a reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible.

Entonces, al reducir el riesgo de desastres se garantiza la seguridad para mantener y mejorar las condiciones de desarrollo, asegurar su sostenibilidad y su proyección en el tiempo.

Las políticas, los proyectos o programas en la materia referida, pueden ser variados; pero no serán fructíferos si no se abordan los factores subyacentes, los que podrían llegar a ser la causa basal de un problema que limita el desarrollo de una iniciativa o hacen que una política sea ineficaz. Debido a que no basta inyectar más recursos a un determinado proyecto sin un estudio que permita prever situaciones que podrían interferir durante el proceso de planificación, implementación o desarrollo. Por consiguiente, al evaluar todo el proceso de la política en cuestión, es posible dimensionar tanto el impacto, como las dificultades y sus respectivas soluciones, mejorando las condiciones para que la iniciativa sea más eficiente y eficaz, fortaleciendo la gestión del riesgo de desastres.

Ante lo expuesto; la pobreza es uno de los factores subyacentes que en el caso de Chile, se ve reflejada en un porcentaje importante de la población rural y en otro en el radio urbano, siendo esto último un número no menor atribuible a los asentamientos informales o tomas; lugares de emplazamiento que no tienen ningún estudio que permita cambiar tal condición y la razón de por qué esas áreas no han sido pobladas es de fácil deducción; no son habitables o carecen de estudios que indiquen lo contrario.

Lo anterior es principalmente por el riesgo al que se ven expuestas las personas al vivir en éste tipo de áreas; debido a que no cuentan con el acceso vial, servicios básicos, estudios de suelo, plano regulador, etc. aumentando el riesgo y la vulnerabilidad ante una emergencia o desastre de gran magnitud independiente del origen.

Pero, los asentamientos ilegales son una práctica habitual en Chile y que se han llevado a cabo en las diferentes regiones del país, siendo una “fábrica constante de vulnerables” o más bien dicho: “autovulneración”, donde una determinada población deliberadamente asume los riesgos que involucra vivir en zonas no habilitadas para el emplazamiento inmobiliario o llevar a cabo acciones que aumenten las probabilidades de ser víctimas de las consecuencias de un evento destructivo. Problema social que ha ido en aumento⁷², donde los respectivos gobiernos comunales han tenido que hacer frente a esta realidad o conducta social.

En Chile no se ha evidenciado una política que erradique la mencionada práctica, dado a que hay vacíos legales o normas que permiten llevar a cabo este tipo de procesos o prácticas; tema que trasciende más allá del objetivo central del presente trabajo por ser una política pública independiente, considerando que “las tomas o asentamientos informales” son la consecuencia de un trasfondo social más profundo.

Otro de los desafíos que impulsa el Marco de Sendai, se orienta a la acción de las políticas públicas para reducir el riesgo de desastres; pero, lamentablemente muchas cosas han ido cambiando y las naciones tienen que evolucionar para estar siempre a la vanguardia, siendo uno de estos cambios la variación climática; factor atribuible como una consecuencia de la acción del

⁷² Reportaje de El Mercurio de Valparaíso. Domingo 19.Marzo.2017.

<http://www.mercuriovalpo.cl/impresa/2017/03/19/full/cuerpo-reportajes/8/>

hombre que no puede ser controlada y que desarrolla eventos climáticos que devastan hasta amplias zonas geográficas siendo las rurales, debido al tipo de población, las más afectadas. En este contexto, Chile posee una geografía variable, por lo tanto, los factores de riesgos deben ser estudiados a nivel nacional en forma independiente en relación a cada comuna, provincia o región; con riesgos, vulnerabilidades, capacidades y recursos que son diferentes y que deben ser tratadas en forma descentralizada.

Lamentablemente los embates de la naturaleza han ido progresivamente en aumento, generando una cadena tanto de consecuencias como de reacciones. Estas últimas, basadas en las capacidades de las instituciones públicas y privadas que tienen injerencia en las diferentes fases de un desastre y por otra parte están las consecuencias; que son más devastadoras y los daños que generan son cuantiosos, que además pueden llegar a frenar el desarrollo de la zona afectada o del país; por lo tanto, las políticas, los programas o proyectos deben enfocarse en asegurar la sustentabilidad del desarrollo comunal, regional y nacional.

Es por ello la importancia de analizar las consecuencias que ocasiona un desastre, buscar la causa basal que la genera y de esta manera evaluar las variables, con el objetivo de tener una mejor capacidad de reacción al minimizar así las consecuencias tanto a las personas como a los bienes; análisis que podría describir una cadena o secuencia de hechos y circunstancias que generan el riesgo.

Por otra parte, se deben considerar estudios que puedan demarcar geográficamente las zonas que implican un peligro mayor para la comunidad y de esta manera se puede llegar a determinar las más vulnerables y las más seguras; como los colegios, albergues, centros de atención primaria de salud, centros de emergencia médicas, las vías de acceso o de evacuación,

helipuertos, puntos de posadas, etc. estableciendo las capacidades y la red logística para cada punto.

Por lo tanto, cualquier proyecto, programa o política para reducir el riesgo de desastres, no será posible sin el compromiso de las autoridades, de las organizaciones y la comunidad en su conjunto, fomentando una cultura que permita disminuir las consecuencias propias de un evento destructivo.

En el contexto expuesto, es el Estado el que debe garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad (BCN, 2015), cadena donde el Gobierno es el responsable de generar políticas tendientes a reducir el riesgo de desastres y para lograr esto último, aparte de los estudios que se lleven a cabo, es importante detener o mitigar los riesgos ya existentes, evitando el fortalecimiento de ellos o la proliferación de nuevos riesgos que vulneren aún más la seguridad de la comunidad; probabilidad que se magnifica sobre todo en los países en desarrollo o los cuales posean un sistema económico debilitado.

Entonces, el Estado a través del Gobierno, se debe comprometer a desarrollar una gobernanza que permita llevar a cabo cualquier proceso para reducir el riesgo de desastres, lo anterior sumado a una gestión del riesgo eficaz, permite un balance positivo de la estructura gubernamental, donde el valor público se puede convertir en el mejor aliado de la política que, bien ganado fomenta la conciencia, la preparación y la participación de todos los escalones del Sistema Nacional de Protección Civil y de la población; de ahí la importancia de contar con estrategias que fortalezcan la gestión gubernamental para reducir el riesgo de desastres.

Bajo el contexto expuesto; se entiende que la Interacción ciencia, comunidad científica y política, constituye un desafío para potenciar la gestión, siendo importante tener personal capacitado y tecnócratas capaces de combinar los diferentes campos y con ello desarrollar políticas eficaces para

reducir el riesgo de desastres; sin olvidar el proceso evaluativo de las diferentes iniciativas que el presente Marco sugiere para poder establecer indicadores que permitan objetivar la propuesta, el programa o política, su implementación, el resultado, la experiencia obtenida y sus modificaciones.

Independiente del gobierno, el componente político en este tipo de acciones es fuerte, impulsando a tomar decisiones “políticamente correctas”; pero en ocasiones carentes de fundamentos técnicos o presionados por la inmediatez de la respuesta, no llegan a resolver el problema de fondo. Ejemplo de ello, es la instalación de mediaguas que generalmente son emplazadas en los mismos lugares de los inmuebles siniestrados, las que en calidad de soluciones provisorias, mejoran la condición de los damnificados en forma temporal, sin embargo muchas veces se constituyen en una solución a mediano o largo plazo.

Así entonces desde la ciencia, se puede aportar con estudios que permitan evidenciar o considerar la variabilidad que presenta la geografía, la sociedad y la tecnología disponible con propuestas objetivas para dar soluciones concretas a las problemáticas evidenciadas. A su vez y gracias a la resiliencia fortalecida desde el MAH, hay una comunidad científica más comprometida para apoyar las iniciativas y así reducir el riesgo de desastres, incorporándose a la gestión del componente político, quién es el que debiera decidir en base a los estudios y propuestas emanadas por los otros dos componentes, cuyo objetivo será lograr políticas públicas más eficaces y eficientes; sobre todo, al ser desarrolladas con un perfil predominantemente “Bottom Up”⁷³; incorporando a todo los actores involucrados en el sistema de protección civil de cada comuna, provincia o región, considerando siempre un factor relevante; los recursos.

⁷³ “Bottom Up”: “Desde abajo”, considera a todos los actores, tanto públicos como privados que tienen participación en una política pública. <http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>
<http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>

Consideraciones que en su conjunto potenciarían las políticas para reducir el riesgo de desastres y que en base a sus objetivos, podrían llegar a comprometer los esfuerzos no tan solo en la fase de respuesta, si no también, en todas las fases del ciclo del desastre.

Así también y en el contexto de desarrollo de la interacción descrita precedentemente, la reducción del riesgo de desastres puede llegar a considerarse como uno de los pilares para la base del “desarrollo y crecimiento sostenible” (ONU, 2015), tomando en cuenta el panorama regional y global, esto es en relación a mantener un desarrollo sostenible tanto de cada comuna, como de cada región y el país; impacto que repercute en todos los niveles tanto de exportación como de importación, sobre todo ante un desastre que, independiente de la situación macroeconómica de cada Estado, el mencionado panorama puede llegar a vulnerar el avance o nivel de desarrollo.

5.8. Haití, los últimos eventos.

Haití representa para efecto del presente estudio, un caso de análisis por cuanto constituye una realidad en la que confluye la mayoría de los elementos desarrollados en el marco conceptual del presente trabajo y que por otra, sirven de base para analizar situaciones de la realidad nacional.

En primer término, Haití viene a representar una realidad en que los asentamientos humanos pierden la condición de temporales afectando la posibilidad de entregar el apoyo básico a la población comprometida, donde la zona afectada, producto de los embates de la naturaleza como terremotos y huracanes, sumado a la precariedad de sus construcciones, al subdesarrollo y a su geografía; han contribuido a la vulnerabilidad de la población, por lo que cada desastre causa una calamidad; comprometiendo a un porcentaje importante de la población.

Situaciones como el terremoto de Enero de 2010, donde una de las ciudades más afectadas fue su Capital Puerto Príncipe, con un saldo aproximado de 1.500.000 personas afectadas, de las cuales más de 300.000 fueron entre víctimas fatales y desaparecidas o como lo ocurrido en Octubre del año 2016 donde el Huracán Matthew, según la prensa oficial⁷⁴, dejó aproximadamente unas 800 víctimas fatales y millares de damnificados.

Al considerar la magnitud de los eventos, la condición macroeconómica y la inestable condición social de sus habitantes; establecer o determinar la ayuda a las víctimas se torna una tarea infructuosa, sobre todo para las organizaciones que han apoyado constantemente al país como la ONU, ONG y Fuerzas Militares que han mantenido la paz interna y la estabilización de la nación caribeña.

⁷⁴ Noticias de América Latina y el Caribe.

<http://www.nodal.am/2016/10/paises-de-america-latina-envian-ayuda-a-haiti-tras-el-paso-del-huracan-matthew/>

Como experiencia, en el caso del terremoto que asoló Haití el año 2010; los damnificados fueron concentrados en grupos, o sea, cada carpa cuyas dimensiones podían albergar a una familia se encontraban desplegadas en una zona debidamente controlada, provistas de servicios básicos y ayuda humanitaria que era distribuida a las víctimas en la medida que la ayuda llegaba. Además de las capacidades de control médico a toda la población albergada; pero este equipamiento era de las respectivas ONG que apoyaban el dispositivo humanitario, por lo tanto, una vez finalizado el estado de emergencia, los controles médicos y su apoyo se ve interrumpido debido a que el mencionado país no cuenta con programas de salud que permitan incorporar las diferentes etapas tales como de desarrollo pediátrico, de los adultos mayores o el control de los pacientes crónicos de la población vulnerable.

Por otra parte y en algunos casos, la necesidad de sobrevivir, la precariedad general, la desesperación de la población afectada y la inseguridad; fortalecieron el descontrol social, produciendo en algunos casos que grupos indeterminados de personas saquearan los camiones de ayuda humanitaria que transportaban alimentos, siendo necesario aumentar la seguridad durante los procesos de distribución de las diferentes cargas en la zona comprometida. Seguridad a cargo de las fuerzas militares de la ONU y de la Policía Nacional Haitiana para poder brindar apoyo tanto en los desplazamientos de los diferentes medios de transportes con ayuda humanitaria, como en los puntos de distribución.

Lo anterior, refleja la complejidad de los diferentes escenarios tanto en los desplazamientos, como del acopio de la ayuda humanitaria y su distribución en los puntos de entrega a la población afectada; siendo una tarea infructuosa, de preocupación tanto por la seguridad del personal encargado de la distribución, como de las personas beneficiadas.

Es por ello que el sistema de apoyo a la población afectada debe contar con personal capacitado en procesos de ayuda humanitaria y el control social, tarea que en el caso Haitiano, se llevó a cabo con un trabajo mancomunado entre las diferentes organizaciones civiles y militares en el proceso de apoyo y distribución de toda la ayuda humanitaria.

5.9. El Rol del Estado, el Gobierno y las Fuerzas Armadas.

El rol del Estado frente a las condiciones de emergencia o desastre es fundamental y, dependiendo de la gestión del gobierno, será el impacto que tendrá en la zona afectada, por lo tanto, es preponderante que dicha gestión sea eficiente y eficaz para entregar el apoyo necesario a la comunidad damnificada, considerando que los recursos y los medios en tal condición siempre son escasos.

Es por ello que el Estado puede disponer de los medios de las Fuerzas Armadas⁷⁵ para apoyar a las autoridades locales que lo requieran y así restituir prematuramente la seguridad de la sociedad civil y los servicios básicos ante el caos que ocasiona cualquier estado que vulnere la condición normal de la población.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas pasan a ser uno de los pilares fundamentales a la hora de reforzar tanto a los organismos técnicos que operan en la zona afectada como el apoyo en acciones humanitarias; su versatilidad, autosustentabilidad y presencia permanente a lo largo del territorio nacional, hacen de las Fuerzas de la Defensa un importante apoyo a la gestión gubernamental ante eventos destructivos de gran magnitud ya sean de origen natural como antrópico.

Como experiencia, durante el último tiempo la participación de las Fuerzas Armadas se ha centrado principalmente en la fase de respuesta y hasta hace unos años atrás la participación en las otras fases era prácticamente nula y a su vez, en el contexto general también éstas pasaban inadvertidas o no eran relevantes en el desarrollo del Ciclo del Desastre. Es por ello que en la fase de prevención⁷⁶ ha sido necesario incorporar a la Defensa en todos los niveles del

⁷⁵ “El Estado y su responsabilidad en el enfrentamiento de emergencias y catástrofes: Rol de la Defensa.”
<http://www.anepe.cl/CEE/cuaderno-2016%20N%C2%BA02.swf>

⁷⁶ Según Decreto N° 156.

Sistema Nacional de Protección Civil con una participación más activa, sobre todo, en los diferentes ejercicios y simulacros que se han llevado a cabo en conjunto con las organizaciones involucradas en las distintas fases.

Bajo el concepto de empleo de las Fuerzas Armadas con fines humanitarios; en Chile a contar del año 2010 y producto del terremoto del 27F, las ramas castrenses tuvieron una vital participación, sobre todo en lo que se refiere a la estabilización de la zona afectada, debido al caos provocado por el terremoto y el descontrol social, donde hubieron personas que hacen de la emergencia una oportunidad para producir desmanes o delinquir. Es por ello que se menciona como ejemplo; el empleo de la Infantería de Marina en la Región del Bio Bio, cuyo personal cuenta con experiencia en procesos humanitarios dado la participación de sus tropas en países como Chipre y Haití. Fuerza preparada y entrenada tanto para las operaciones propias de su función como para el apoyo en operaciones multinacionales, de paz y humanitarias, por lo tanto, muy familiarizadas para enfrentar las condiciones adversas derivadas de un evento destructivo de gran magnitud independiente de su origen, con capacidades para llevar a cabo actividades de control y de apoyo en la zona comprometida y, enfrentar imprevistos propios de las descoordinaciones producidas por la multiplicidad de actores en la fase de respuesta.

Por otra parte; dentro de las capacidades con que cuenta el personal descrito, es necesario tener presente que uno de los entrenamientos que reciben y practican constantemente las ramas de la Defensa, es el mando y control en diferentes escenarios que generalmente se llevan a cabo para enfrentar condiciones adversas; condición que facilita y fortalece la interacción entre las instituciones y organizaciones responsables del apoyo a las víctimas durante la fase de respuesta, sobre todo cuando éstas son empleadas en un Estado de Excepción Constitucional.

Además; con el tiempo las Fuerzas Armadas han ido adquiriendo experiencia en lo referente a procedimientos en ayuda humanitaria, condición que no era parte de los entrenamientos ya que por razones propias de su función, estaban condicionadas solo al ámbito de la defensa y no al humanitario. A su vez, dado al nuevo escenario geopolítico donde Chile tiene una participación más activa, obliga a sus instituciones a contar con nuevas capacidades logrando hacerlas más multifuncionales y, ante el nuevo rol anexado, fue necesario capacitar y entrenar a las unidades que se debieron desplegar bajo mandato ONU a sus nuevas misiones, donde la participación prolongada en operaciones de paz, han fortalecido tanto los procedimientos como el ejercicio de comando de las fuerzas desplegadas en el área jurisdiccional o país asignado. Siendo un ejemplo de lo expuesto, las capacidades y responsabilidades en uno de los últimos despliegues de las Instituciones Castrenses en el Estado de Excepción Constitucional decretado en la Quinta Región, conocimiento que fue aplicado en las diferentes operaciones, así como lo fundamentó el Comandante del Grupo de Operaciones de Mantenimiento del Orden Público, argumentos que fueron desarrollados previamente.

Cuando las Fuerzas de la Defensa se complementan a las acciones del Gobierno en la fase de respuesta, fortalecen el Sistema Nacional de Protección Civil, objeto mantener la seguridad social a través del control del orden público y apoyar las acciones humanitarias. Uno de los ejemplos que podemos mencionar; es el trabajo graficado anteriormente en el Capítulo Tercero, cuando el Gobierno de turno determinó el Estado de Excepción Constitucional, desplegando a las ramas de la Defensa de la Quinta Región a la zona afectada por los incendios, asumiendo el control jurisdiccional el Comandante en Jefe de la Primera Zona Naval, oficial general que, debido a las circunstancias, contaba con una vasta experiencia en la alta dirección pública en relación a la condición descrita.

Independiente de lo planteado, el Ministerio de Defensa había instruido previamente al EMCO a través de una “Orden Ministerial”⁷⁷, la predisposición de las ramas castrenses para apoyar en caso de emergencia a la autoridad política cuando ésta lo requiera. También cabe señalar y considerando lo establecido en el Marco de Acción de Hyogo; específicamente lo referido en la segunda prioridad donde Chile ha llevado a cabo importantes avances, contexto en el cual la Armada de Chile en Noviembre del año 2015 inaugura la Sala de Operaciones del SNAM⁷⁸, sistema encargado de evaluar la magnitud de los sismos y hacer la proyección que permitirá graficar la existencia o no de condiciones que generen un tsunami, evaluación que también se basa en la modelación que realiza el Pacific Tsunami Warning Center. Además, el 10 de Junio de 2016 la Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM) y el SHOA inauguran el SIPAT⁷⁹; sistema que se encuentra integrado al SNAM y que permite dividir o segmentar al país en 21 bloques, con el objetivo de evacuar sólo los segmentos afectados y no la totalidad del litoral nacional.

Lo anterior, sumado a los avances tecnológicos en materia de monitoreo; han permitido modernizar la plataforma de apoyo del Sistema Nacional de Alerta Temprana y sistemáticamente a la ONEMI, aumentando la eficacia para reducir el riesgo de desastres y mejorar las capacidades de reacción tanto de las autoridades jurisdiccionales, como de la población y de los sistemas encargados de dar una respuesta oportuna ante una emergencia o desastre. En el sentido expresado, el CAT posee la planta física, la tecnología y las capacidades para concentrar las plataformas en línea de las diferentes instituciones que apoyan con información tecnológica a éste organismo;

⁷⁷ “Orden Ministerial” N° 3380 del 24 Dic. 2014.

<http://www.emco.mil.cl/transparencia/ta/Orden%20Ministerial%20N%203380.pdf>

⁷⁸ Sistema Nacional de Alarma de Maremotos. Noticias Armada de Chile 24 de Noviembre de 2015.

<http://www.armada.cl/armada/site/artic/20151124/pags/20151124152359.html>

⁷⁹ Sistema Integrado de Predicción y Alarma de Tsunami. <http://www.armada.cl/armada/noticias-navales/nuevo-sistema-del-shoa-permitira-segmentar-las-evacuaciones-en-caso-de-amenaza-de-tsunami/2016-06-10/143627.html>

experiencia entregada por el Profesional de Fortalecimiento del CAT Nacional, quién destaca la incorporación y el apoyo constante de las diferentes instituciones que permiten que este organismo técnico tenga la capacidad de monitorear constantemente los factores de riesgos como el clima, los sismos, las mareas y la actividad volcánica a lo largo del territorio nacional. Información canalizada al Director de la ONEMI, objeto tenga las herramientas necesarias para resolver las acciones tendientes a desarrollar eficaz y eficientemente el Ciclo de Manejo del Riesgo.

Trabajo mancomunado que potencia las acciones de manejo del riesgo y un ejemplo de ello es lo expresado por el Director Regional de la ONEMI en el Capítulo Tercero; quién cuenta con una experiencia de larga data con respecto a la gestión de manejo de emergencias y desastres. Competencia que le ha permitido contar con la colaboración de las diferentes autoridades civiles y militares para desarrollar las acciones necesarias tendientes a apoyar a la población que ha sufrido las consecuencias derivadas de un evento destructivo de gran magnitud, fortaleciendo las capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil en la Región.

Por otra parte, en el contexto internacional; regionalmente los países han realizados esfuerzos para potenciar la fase de respuesta, llevando a cabo varios simulacros que han incorporado el empleo mancomunado de las Fuerzas Militares en forma conjunta, como por ejemplo: el ejercicio binacional con Argentina denominado “Solidaridad”⁸⁰, con variadas versiones y cuyos objetivos se han centrado en responder ante situaciones adversas derivadas de terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas como lo fue el último ejercicio llevado a cabo durante el año 2016. Otro de los ejercicios multinacionales fue el “Partnership of the Americas (POA)”⁸¹, que se realizó entre el 12 al 22 de Agosto

⁸⁰ <http://esude-cds.unasursg.org/index.php/noticias/164-concluyo-el-ejercicio-solidaridad-2016-entre-las-fuerzas-armadas-de-argentina-y-chile-en-san-martin-de-los-andes>

⁸¹ <http://noticias.terra.cl/chile/inauguran-ejercicio-multinacional-en-que-se-simulara-catastrofe-por-terremoto-88-en-pichidangui,8acf204a50ac7410VgnCLD200000b2bf46d0RCRD.html>

del año 2014 en la ciudad de Pichidangui, donde participó Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, EE.UU., Paraguay, Perú, México y Chile, cuyo objetivo fue llevar a cabo la respuesta conjunta ante un desastre producido por un terremoto de magnitud de 8.8 Richter.

Los dos ejercicios anteriores, por mencionar algunos, son un ejemplo de las actividades llevadas a cabo por Chile y su participación en el trabajo a nivel regional para minimizar las consecuencias ante un desastre de una magnitud mayor, cuyas capacidades en conjunto se ven fortalecidas como organización multinacional, mejorando la respuesta y el apoyo a las víctimas o damnificados.

Lo expresado, es un avance de lo que Chile ha contribuido para poder cumplir con las prioridades que el Marco de Sendai establece y cuyos lineamientos para América Latina fueron acordados en Junio del año 2016⁸². Iniciativas que han fortalecido los lazos entre los diferentes países que han contribuido a la ejecución de los ejercicios, donde la respuesta ante las consecuencias de un evento destructivo de gran magnitud deben ser llevadas a cabo con prontitud, dado a que su desarrollo y sostenimiento económico ante un desastre se verán siempre comprometidos.

⁸²“Lineamientos para un Plan de Acción Regional sobre la Implementación del Marco de Sendai 2015-2030”.
http://siac.onemi.gob.cl/documentos/Declaracion_Sendai_Americas_Espanol.pdf

5.10 Los recursos, las emergencias y los desastres.

Generalmente en los eventos destructivos ya sean de gran magnitud o no, los recursos monetarios, es uno de los pilares fundamentales para poder contar con los medios necesarios y poseer una capacidad que permita a las instituciones técnicas mitigar prematuramente las consecuencias de una emergencia o desastre; necesidad que adquiere relevancia en la fase de respuesta debido a la baja sustentabilidad que ofrece la estructura comunal o provincial cuando un evento destructivo sobrepasa sus capacidades, requiriendo apoyo del gobierno regional o central. Siendo finalmente este último, quién deba declarar el estado requerido para salvaguardar la seguridad de la población afectada, liberando así los recursos necesarios para sustentar y fortalecer las capacidades de respuesta del Sistema Nacional de Protección Civil.

Se debe tener presente que, dentro de la asignación para cada región, el 5% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional es para “emergencias”; pero que no necesariamente se distribuyen homogéneamente en todas las comunas. Mencionados recursos se encasillan dentro del marco presupuestario correspondiente; es por ello que las regiones no cuentan con un pozo acumulativo año tras año para este ítem, por lo tanto, ante una emergencia generalmente no se cuenta con una capacidad autosustentable, dependiendo siempre del aporte de recursos del gobierno central.

En base a lo descrito, el lógico pensar que un porcentaje importante de los recursos asignados deban focalizarse en la fase de respuesta; pero la experiencia dice que no es así, debido a que son utilizados en las fases previas a la enunciada, objeto prepararse ante la ocurrencia de un evento destructivo.

Lo anterior y debido a la inflexibilidad presupuestaria, es mejor tener presente distribuir los recursos a lo largo del Ciclo de Manejo del Riesgo, comprometiendo a todos los actores involucrados en cada fase del ciclo para disminuir los riesgos ante las emergencias y los desastres. Un ejemplo serían los orientados a restablecer o mejorar las conexiones viales, establecer o determinar la cadena de evacuación médica, predeterminar los sectores de almacenaje de la ayuda humanitaria y de módulos técnicos, fortalecer la infraestructura de los centros médicos públicos, desarrollar estudios que permitan la reubicación de los centros educacionales a zonas seguras, etc.

Por otra parte y como experiencia; el hecho de haber designado al MIDEPLAN⁸³ de la época, a la emergencia ocurrida producto del terremoto de Junio de 2005; fue una medida centralizada de manejar o conducir una situación de este tipo que, en el contexto general, cualquier persona que llega como autoridad a un sector o área que no es la propia, requiere de un tiempo mayor para tener una perspectiva clara de la situación sociopolítica y de desarrollo de la región; no siendo prudente designar a una autoridad que desconoce la realidad local en un Estado de Emergencia o Desastre, debido a que las resoluciones que se deben adoptar deben ser acorde a la realidad de la zona o región afectada, acciones que deben ser eficientes y eficaces en proceso tanto de respuesta, como de la gestión para reducir los riesgos ante las emergencias o desastres.

Ante la experiencia enunciada previamente y dado los diferentes eventos destructivos, se ha considerado en mayor grado a la autoridad de gobierno interior regional; quienes poseen un conocimiento más acabado sobre la realidad y el panorama de la región, la experiencia y el trabajo previo al o los desastres, basados en su gestión para desarrollar políticas de respuesta ante

⁸³ Según el Trabajo de “Políticas Públicas para enfrentar los Desastres Naturales en Chile”.
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2006/bordas_a/sources/bordas_a.pdf

situaciones locales adversas, con una perspectiva más clara de las necesidades y los medios requeridos para tal efecto.

Por otra parte, cada región presenta realidades y geografías diferentes, por lo tanto, las necesidades y los medios que se podrían involucrar en una emergencia o desastres son diversos. Es por ello que dentro de los planes de manejo de los eventos que superen las capacidades locales, se deberían actualizar constantemente con proyecciones que permitan disminuir las variables en todo el Ciclo de Manejo del Riesgo. Un ejemplo de lo enunciado sería que cada municipio cuente con un stock mínimo de herramientas, casas prefabricadas, maquinarias, elementos de abrigo, carpas de dimensiones mayores, etc. Además de mantener localizadas a las organizaciones no gubernamentales o empresas con capacidades de almacenamiento y distribución de alimentos, agua bebida, sistema de duchas portátiles, etc. cuyo objetivo se centra en establecer la capacidad de apoyo de cada nivel del Sistema Nacional de Protección Civil para responder con mayor eficacia y eficiencia ante las consecuencias de un evento destructivo.

CONCLUSIONES

1. Del presente estudio se puede concluir que los avances en materia de resiliencia y de reducción del riesgo de desastres, que van desde los acuerdos adscritos por Chile en el aspecto global, hasta las políticas públicas llevadas a cabo en la gestión nacional, han impulsado el compromiso de todos los niveles del Sistema Nacional de Protección Civil, como también a los privados y la sociedad en su conjunto.
2. En base a los resultados del presente trabajo se infiere la necesidad de reforzar el sistema de evaluación de las políticas implementadas para reducir el riesgo de desastres; considerando la complejidad de las variables durante la ejecución del sistema de respuesta, lo que implica necesariamente evaluar por fases las políticas públicas que se instauren, identificando indicadores que pueden llegar a establecer si la iniciativa cumple o no los objetivos esperados dentro de cada fase del Ciclo de Manejo del Riesgo o desde la mirada internacional, del Ciclo del Desastre.
3. El fortalecimiento de la fase de preparación donde la “Alerta”, ha pasado a ser una etapa fundamental en el Ciclo de Manejo del Riesgo, determina que el Centro Nacional de Alerta Temprana sea el responsable de monitorear constantemente los factores de riesgo y así prever en la medida de lo posible, situaciones que involucren una vulnerabilidad para la población, disminuyendo las variables negativas que suscitan frente a las consecuencias de una emergencia o desastre.
4. En materia de medidas preventivas, Chile ha ido a la vanguardia en desarrollar proyectos que fortalezcan el sistema de alerta temprana donde instituciones técnicas como el SHOA, SERNAGEOMIN, IGM, CSN, etc. apoyan la gestión de la ONEMI a través del CAT Nacional al facilitar información científica específica para que de esta manera el organismo central pueda resolver con acciones eficaces la adversidad de las consecuencias de un evento destructivo, cuyo

objetivo se centra en superar prematuramente el estado de emergencia o desastre.

5. Por otra parte, las acciones de la población tales como asentamientos informales o tomas, lo único que hacen es aumentar su vulnerabilidad ante los riesgos latentes originados por una causa natural o antrópica, práctica que independiente de las políticas no ha sido posible erradicar, evidenciando la carencia de una norma que regule y desincentive la migración a zonas no seguras o no reguladas y, que implican un riesgo para la población expuesta.
6. En relación a los conceptos tratados, se evidencia la necesidad de contar con una estructura de conceptualización específica, que sea incorporada en toda la normativa legal que sustenta el Sistema Nacional de Protección Civil y se constituya en base a los utilizados en los diferentes acuerdos internacionales enunciados a los que Chile se encuentra adscrito.

De acuerdo a lo expresado; se entiende que cada concepto por sí mismo debiera definir una condición o un estado que refleje la evolución gradual de las consecuencias de un evento destructivo ya sea de origen natural o antrópico en relación al objetivo de cada ley, donde la precisión conceptual determinará la condición de emergencia o desastre, desencadenando las acciones que cada nivel gubernamental debe implementar en las fases del ciclo de manejo del riesgo o ciclo de un evento destructivo.

En lo que se refiere a “Ciclo del Desastre o Ciclo de Manejo del Riesgo”, de acuerdo a la información recopilada, se considera necesario separar los conceptos de Desastre y Riesgo; debido a que por sí solo el primero define la condición evolutiva de un evento y el otro establece una condición de vulnerabilidad; ya que actualmente ambos se utilizan en una frase de estructura global y podría variar al considerarse como “Ciclo de un Evento Destructivo”.

7. Actualizar y estandarizar la conceptualización en la materia tratada para el marco normativo y su aplicabilidad en las diferentes entidades organizacionales relacionadas con el Sistema Nacional de Protección Civil; facilitaría y fortalecería la gobernanza en la gestión para reducir el riesgo de desastres, con el complemento estratégico de todas las instituciones responsables del Ciclo de un Evento Destructivo, permitiendo que las políticas públicas en este contexto, cubran las necesidades de acuerdo a realidad local y adquiera la capacidad de eliminar o mitigar la causa basal de los inconvenientes que se suscitan como consecuencia de cada emergencia o desastre.
8. En materia de los Informes de Estado de Situación, cuyo objetivo consiste en establecer un panorama global de las consecuencias de una emergencia o un desastre, con lineamientos desarrollados a nivel local y cuya responsabilidad recae en las municipalidades; evidencian la necesidad de fortalecer el proceso a través de una plataforma en línea enlazada con la ONEMI Regional y Nacional, incorporando a la red al Servicio de Registro Civil e Identificación, Ministerio de Desarrollo Social, de Vivienda y Urbanismo y de Justicia, con el objetivo de mejorar los procesos de control de la población afectada, optimizando asimismo la transparencia en la asignación de la ayuda para los verdaderos damnificados.
9. En relación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional; específicamente el fondo de emergencia que, de acuerdo a la Ley, es parte del presupuesto anual; es en la práctica un fondo utilizado en la fase de prevención; destinado a inversiones en proyectos para mitigar o neutralizar algunas de las causas que podrían llegar a producir o potenciar los factores de riesgo, por lo tanto, los recursos no están destinados específicamente para ser empleados en la fase de respuesta; dependiendo esta asignación del gobierno central, sobre todo ante las consecuencias de un evento destructivo cuya magnitud sobrepasa las capacidades locales.

Además y de acuerdo a lo expresado, se evidenció la necesidad de descentralizar; debido a que el actual sistema regional no cuenta con recursos exclusivos para la fase de respuesta; lo que influye en la eficiencia y eficacia para la reducción del riesgo de desastres y en las diferentes fases del ciclo de un evento destructivo, principalmente en la fase de respuesta.

10. La información recopilada para el desarrollo de presente estudio, determinó que a nivel país se ha avanzado en lo legislativo referente al Sistema Nacional de Protección Civil, fortaleciendo las atribuciones y responsabilidades de las Instituciones encargadas de desarrollar las diferentes fases del Ciclo de Manejo del Riesgo o Ciclo del Desastre; pero aún falta en relación al planteamiento de una nueva estructura organizacional de la ONEMI, sobre todo, al fortalecimiento de las oficinas regionales.

11. Finalmente, la responsabilidad del Estado es salvaguardar la integridad y la vida de la población, la del Gobierno es generar e implementar políticas para eliminar o mitigar el riesgo de desastres, incorporando a la Defensa como uno de los principales instrumentos fortalecedores del Sistema Nacional de Protección Civil y de la fuerza pública, consolidando la seguridad interior y el apoyo humanitario ante las consecuencias de un evento destructivo. Trinomio que en la historia reciente de desastres nacionales, ha demostrado asegurar una respuesta eficaz a lo largo del territorio nacional fortaleciendo la estructura y el trabajo de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio de Interior y Seguridad Pública y de las instituciones de respuesta técnica.

REFERENCIAS DEL TRABAJO

I. Bibliografía.

BCN. (31 de Octubre de 2002). *Biiblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado el 27 de Agosto de 2016, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=207090>

BCN. (16 de Noviembre de 2015). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado el 07 de Septiembre de 2016, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

CONCEPTDEFINICION.DE. (s.f.). Recuperado el 28 de Febrero de 2017, de <http://conceptodefinicion.de/fenomeno-natural/>

Diccionario de Accion Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. (2005). *HEGOA*. Recuperado el 1 de Mayo de 2017, de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/72>

ISDR. (17 de Mayo de 2009). *International Strategy for Disaster Reduction*. Recuperado el 10 de Agosto de 2016, de <http://www.eird.org/newsroom/mensajes-principales-gar-17-05-09.pdf>

Ministerio de Defensa. (24 de Diciembre de 2014). *Estado Mayor Conjunto (EMCO)*. Recuperado el 08 de Noviembre de 2015, de <http://www.emco.mil.cl/transparencia/ta/Orden%20Ministerial%20N%203380.pdf>

Ministerio del Interior. (12 de Marzo de 2002). *ONEMI*. Recuperado el 06 de Septiembre de 2015, de http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan_nacional_0_0.pdf

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (21 de Septiembre de 2015). *Leychile*. Recuperado el 08 de Abril de 2016, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1082002&buscar=decreto+697+ministerio+del+interior>

ONU. (23 de Junio de 2015). *Asamblea General Marco de Sendai*. Recuperado el 19 de Julio de 2016, de http://gndr.org/images/newsite/PDFs/SFDRR_GA_Resolution_Spanish-N1516720.pdf

ONU. (s.f.). *Naciones Unidas*. Recuperado el 27 de Julio de 2016, de http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf

UNESCO. (2012). Recuperado el 09 de Agosto de 2016, de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Analisis-de-riesgos-de-desastres-en-Chile.pdf>

UNESCO. (2015). Recuperado el 04 de Septiembre de 2016, de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/disaster-risk-management-education/proyecto-reduciendo-riesgo-de-desastres-2013-2014/>

UNISDR. (30 de Agosto de 2007). *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction*. Recuperado el 09 de Agosto de 2016, de <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

UNISDR. (22 de Mayo de 2009). *unisdr_insert_7-sp_13052009.indd*. Recuperado el 09 de Agosto de 2016, de http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/press/documents/Insert_7-GAR_2009_Span.pdf

UNISDR. (Marzo de 2011). *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction*. Recuperado el 27 de Julio de 2016, de http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf

UNISDR. (2011). *UNISDR*. Recuperado el 27 de Julio de 2016, de http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf

II. Linkografía.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Decreto N° 100. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302&buscar=constitucion+politica+de+chile>

Ley N° 20.050. Reforma Constitucional que Introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241331&buscar=20050>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Decreto N° 697. Modificación del Decreto N° 156.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1082002&buscar=decreto+697+ministerio+del+interior>

Constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia.

<http://www.caritaschile.org/planrespuesta/upfiles/userfile/files/23-DS-38-Constitucion-de-los-Comites-de-Operaciones-de-Emergencias.pdf>

Fija texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile.

http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/quienes_somos_plataforma.pdf

Fondo de Emergencia FEMER

<http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1704/CIRCULAR%2017%20reitera%20procedim%20FEMER.pdf?sequence=1>

ONEMI y SUBTEL presentaron avances del Sistema de Alerta de Emergencia (SAE)

<http://www.onemi.cl/noticia/onemi-y-subtel-presentaron-avances-del-sistema-de-alerta-de-emergencia-sae/>

Observatorio Volcanológico de Los Andes del Sur (OVDAS)

<http://www.sernageomin.cl/volcan-observatorio.php>

Ministerio de Relaciones Exteriores.

Acuerdo con Argentina en materia de Catástrofe. Decreto 254.

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=207090>

Ministerio de Defensa Nacional.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682&buscar=ley+20424>

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30318&buscar=ley+18948>

Orden Ministerial N° 3380, Organización y Funcionamiento del Estado Mayor Conjunto.

<http://www.emco.mil.cl/transparencia/ta/Orden%20Ministerial%20N%203380.pdf>

<http://www.emco.mil.cl/transparencia/facultades.html>

Principales logros alcanzados durante el período Mayo de 2014 a Mayo de 2015.

http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/sectorial/2015_sectorial_ministerio-defensa-nacional.pdf

Principales Tsumanis que ha afectado a Chile.

http://www.shoa.cl/servicios/tsunami/data/tsunamis_historico.pdf

SIPAT Sistema Integrado de Predicción y Alarma de Tsunami.

<http://www.armada.cl/armada/noticias-navales/nuevo-sistema-del-shoa-permitira-segmentar-las-evacuaciones-en-caso-de-amenaza-de-tsunami/2016-06-10/143627.html>

El Estado y sus responsabilidades en el enfrentamiento la de emergencia y catástrofe: Rol de la Defensa.

<http://www.anepe.cl/CEE/cuaderno-2016%20N%C2%BA02.swf>

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Fijó norma técnica para el Sistema de Alerta de Emergencias sobre las redes de servicio público de telefonía móvil.

http://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2016/08/RES_1474_EXENTA_22_JUN_2016.pdf

Decreto 60

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1039988>

Varios.

Kokoronokea. BCN Programa Asia Pacífico.

<http://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/kokoronokea-modelo-gestion-crisis-japon>

Instructivo para la evaluación técnica de daños en viviendas post desastres.

http://documentos.minvu.cl/min_vivienda/paei2015/Documents/03_CRITERIO%20EFICIENCIA%20Y%20PRODUCTIVIDAD%20ii%20Iniciativa%20en%20C3%A1mbito%20de%20eficiencia%20y%20productividad/Instructivo%20para%20la%20Evaluacion%20Tecnica%20de%20Da%C3%B1os%20en%20Viviendas%20Post%20Desastres.pdf

U. de Chile lanza Programa para preparar al país ante desastres naturales.

<http://www.adprensa.cl/cronica/u-de-chile-lanza-programa-para-preparar-al-pais-ante-desastres-naturales/>

El Mercurio de Valparaíso. Término del Estado de Excepción Constitucional.

<http://www.mercuriovalpo.cl/impresadigital/2017/01/31/full/cuerpo-principal/4/>

<http://www.mercuriovalpo.cl/impresadigital/2017/01/31/full/cuerpo-principal/5/>

Internacional.

ONU. Gobernanza como tema global.

<http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

OCDE. Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos.

<https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-Spanish.pdf>

Mensaje de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés).

<http://www.eird.org/newsroom/mensajes-principales-gar-17-05-09.pdf>

Portal Suizo sobre Organismos Internacionales.

<https://www.swisslatin.ch/?p=10631>

Marco de Acción de Hyogo. ONU New York y Ginebra 2008.

http://www.unisdr.org/files/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf

Ciclo de los desastres INFOMED ESPECIALIDADES. Costa Rica

<http://www.sld.cu/sitios/desastres/temas.php?idv=1646>

Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local. PNUD. Dic. 2012.

http://www.preventionweb.net/files/38084_catlogo3.pdf

UNASUR Cooperación mutua frente a desastres.

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res23-2015.pdf

UNESCO Cooperación MAH Chile Colombia Ecuador Perú 2014-2015.

<http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/disaster-risk-management-education/proyecto-reduciendo-riesgo-de-desastres-2013-2014/>

Política Pública.

<http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>

Manual Proyecto ESFERA. Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1>

United State Marine Corp. CBIRF. Respuesta ante agentes: CBRNE

<http://www.cbirf.marines.mil/>