

## UN SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS PARA CHILE

- Tras el 27F, en Chile se realizaron una serie de estudios para analizar los principales vacíos y hacerse cargo de una institucionalidad más moderna.
- En marzo de 2011 se ingresó al Congreso un proyecto que crea el Sistema Nacional de Emergencia Chileno, basado en tres pilares: prevención, subsidiariedad e inter-sectorialidad y fortalecimiento institucional. El Ejecutivo le ha dado poca prioridad a la iniciativa, pese a que en 2013 se le puso urgencia en tres oportunidades.
- Uno de los elementos que diferencia el tratamiento de las emergencias entre países desarrollados y en desarrollo dice relación con la existencia de políticas explícitas diseñados para lograr una buena transferencia de riesgos que faciliten internalizar los costos a los privados y tomar seguros.

### PRINCIPIO LYD:

#### *Modernización del Estado.*

La larga lista de desastres naturales significa una importante pérdida de vidas humanas y de recursos para las naciones. Si bien con los años las mejoras en los sistemas de prevención y la tecnología han reducido las pérdidas en vidas humanas, ellas siguen siendo importantes. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la última década sólo las pérdidas materiales en los países OCDE y los BRICS representaron un total de US\$ 1,5 trillones, con una tendencia creciente<sup>1</sup>. El terremoto de Nueva Zelanda en 2011 tuvo un costo de 20% del producto; el terremoto y tsunami en Chile en 2010, un costo estimado de 10% del producto; y el de Japón en 2011 representó un costo del 2% del producto.

A esto se suma el cambio climático, que pareciera estar agregando e intensificando daños por otras manifestaciones como sequías, huracanes, incendios y otros. Esto, además de las crecientes concentraciones de población y a su envejecimiento, alienta una mayor preocupación por estos casos y la necesidad de evolucionar en la definición de las estrategias y las políticas más adecuadas para abordarlos.

Es así como en 2005, en Japón, un conjunto de 168 países, entre ellos Chile, elaboraron el plan de Acción de Hyogo, en el cual se determinaron cinco prioridades

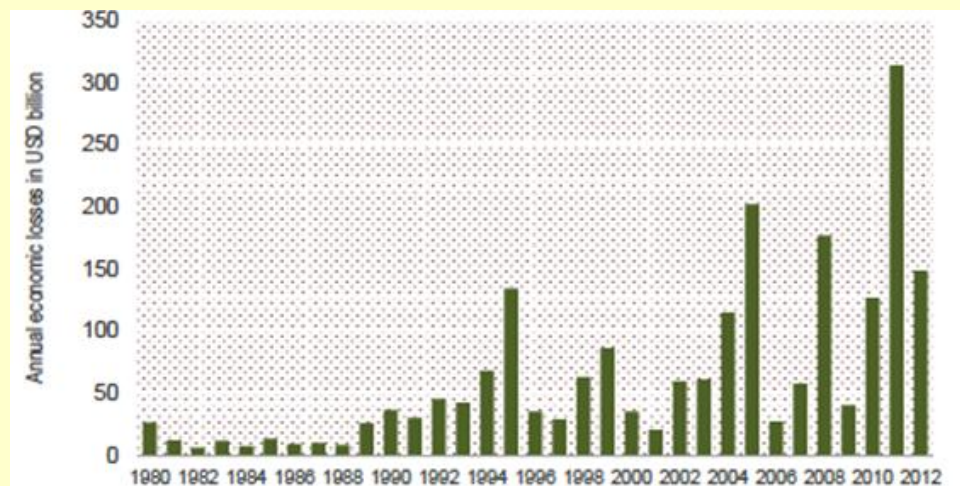
cuyo objetivo principal apuntó a reducir las pérdidas en vidas humanas y materiales en desastres de la naturaleza:

- Velar por una institucionalidad que se preocupe que la reducción de riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
- Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
- Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
- Reducir los factores de riesgo subyacentes.
- Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Esto es en respuesta a una clara tendencia a la existencia de sistemas integrales, desarrollados a partir de la participación de las comunidades, pero con clara definición de roles y responsabilidades.

#### LOS DESASTRES NATURALES TIENEN COMO CONSECUENCIA UNA IMPORTANTE PÉRDIDA DE VIDAS Y RECURSOS PARA LAS NACIONES

Gráfico N° 1: Pérdidas económicas por desastres naturales en países de la OCDE y BRICS (1980- 2012)



Fuente: “Boosting Resilience through innovative risk governance”, OCDE Public Governance Territorial Development.

La evolución de las mejores prácticas se hace cargo de la experiencia. La mayoría de los países latinoamericanos, Japón y EE.UU. han sido vulnerables a una gran cantidad



**25** AÑOS  
**LIBERTAD Y  
DESARROLLO**

**TEMAS PÚBLICOS**

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1201

10 de abril de 2015

ISSN 0717-1528

**Una de las primeras modernizaciones emprendidas después de 27F consistió en reconocer que antes que una Oficina de Emergencias se requiere un Sistema de Emergencias integral con foco en la previsión, integralidad del sistema y su fortalecimiento institucional.**

desastres naturales, especialmente terremotos, tormentas de viento e inundaciones. Ambos países cuentan con planes integrales para la gestión de los riesgos de desastres naturales a nivel nacional, y los han estado revisando a la luz de sus experiencias más recientes. En Japón, la Ley de Medidas Contra los Terremotos de Gran Escala de 1978 creó un programa nacional centralizado y burocrático. La coordinación de las tareas se realizó bajo el auspicio de varios ministerios del gobierno nacional y, como lo demostró el terremoto de Kobe, dependía de la responsabilidad extremadamente difusa de las autoridades involucradas. Tres días transcurrieron antes de que las fuerzas de la defensa civil llegaran al lugar del terremoto, principalmente porque los gobernadores provinciales, y no las autoridades centrales, eran quienes tenían la facultad de enviar las tropas de la defensa civil<sup>ii</sup>.

En Chile, tras el terremoto y tsunami del 27F se realizaron una serie de estudios para analizar los principales vacíos y hacerse cargo de una institucionalidad más moderna. Entre las falencias se destacaron la debilidad institucional; un foco puesto en la respuesta ex post a las emergencias; falta de protocolos; ausencia de mecanismos de alerta ciudadana y de educación previa y se excluía del sistema la participación de las FF.AA., reservándolas sólo para estados de excepción constitucional, pese a su alta capacidad de movilización y de apoyo logístico.

#### **MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONAL DE EMERGENCIA CHILENO**

Una de las primeras modernizaciones emprendidas después del 27F consistió en reconocer que antes que una Oficina de Emergencias se requiere un Sistema de Emergencias integral con foco en la previsión, integralidad del sistema y su fortalecimiento institucional. Por previsión se entiende que se incorpore en las funciones del sistema de emergencia planes de educación y resiliencia ciudadana. Se entiende por integralidad que el diseño involucre a los diversos actores privados (comunidad y ONGs), y a partir de este conocimiento involucrar y articular una Estrategia Nacional, con un actor central que respalda la gestión y colabora con la necesaria coordinación de los actores involucrados, incluidas las diferentes agencias gubernamentales y sus respectivos Ministerios.

Es así como a partir de 2010 se indicaron las siguientes tareas prioritarias:

- a) Fortalecimiento Institucional de la Onemi, dotándola de personal las 24 horas y fortaleciendo sus capacidades. En línea con ello se consideró esencial fortalecer la Red Sismológica Nacional y la Red Nacional de Acelerógrafos. mejorar la capacidad predictiva de tsunamis revisando los protocolos con el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y estableciendo

- convenios de apoyo con organismos internacionales, mejorar la coordinación con otros organismos como Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Municipios, Bomberos, Carabineros, etc.
- b) Foco en la prevención e involucramiento a la comunidad en la tarea, tanto en la detección de riesgos como en los planes y lineamientos de mitigación, creando los Comités de Operaciones de Emergencia.
  - c) Disponer de una red de telecomunicaciones redundante para las situaciones de emergencia con caída de los servicios públicos.
  - d) Disponer de un sistema de alerta temprana.
  - e) Creación de Comités de Emergencia, elaboración de protocolos y planes zonales, elaboración de planes de riesgo y sus planes para prevención y acción posterior, etc.

Con todo, es necesario hacerse cargo de la institucionalidad, que hoy tiene como cara visible a la Onemi, y definir en su reemplazo un Sistema Nacional de Emergencia, recogiendo las experiencias más modernas. En marzo de 2011 se ingresó al Congreso un proyecto que crea el Sistema de Nacional de Emergencia Chileno, basado en tres pilares: la prevención, la subsidiariedad e inter-sectorialidad y el fortalecimiento institucional, del cual ya se mencionaron los principales lineamientos.

#### **MODELO SISTÉMICO**

Antes de referirnos al proyecto de ley en tramitación, vale la pena realizar algunas reflexiones acerca de la forma de abordar las emergencias desde el punto de vista institucional. Es fundamental contar con una institucionalidad adecuada, pero ésta no es una tarea simple por cuanto se requiere abordar desde:

- a) El levantamiento experto de riesgos y mitigaciones, las cuales deben ser internalizadas y compartidas por la ciudadanía, y las normas preventivas (desde planificación territorial, pasando por normas sísmicas, entre otras). Esto involucra agentes expertos, gobiernos locales, a veces poco preparados en estas materias, la comunidad, y luego el apoyo a nivel central de la coordinación con una serie de instituciones gubernamentales (Conaf, Minvu, MOP, Carabineros, etc) y otras privadas (tales como bomberos, ONGs, etc).
- b) El levantamiento de los planes de acción en caso de emergencia, con la responsabilidad precisa de cada uno de los actores. Para estos efectos es esencial la coordinación central, la cual recaerá en un responsable comunal, regional, o nacional, según la capacidad de acción y la envergadura de la catástrofe. Es esencial

que si bien el modelo nace de definiciones locales, exista una autoridad centralizada que disponga el nivel (regional o nacional) con que se abordará la acción. Precisamente, esta misma coordinación debe definir el nivel de acción preventiva. Las evacuaciones son episodios críticos que requieren gran despliegue y causan gran conmoción. Por esto requieren autoridades políticas capaces de respaldar estas acciones y movilizar fuerzas de orden que acompañen el proceso. Si bien la acción local es esencial, la falta de responsabilidad central cuando se requieren acciones más complejas son responsabilidades siempre presentes.

c) La existencia de una Agencia Nacional responsable de mantener el foco en la prevención y monitorear los simulacros y planes de capacitación. Por su rol coordinador, dado la cantidad de organizaciones involucradas y la alta capacidad logística, debe ser una autoridad de alto rango a nivel central, y con responsabilidad política para respaldar las decisiones que requieran tomarse.

Se puede avanzar en una definición a partir de dos modelos polares. Uno, a partir del Ministerio de Defensa, reconociendo la capacidad logística y de movilización de las FF.AA., así como su capacidad instalada. En este caso, la autoridad a cargo que se relaciona con el Presidente de la República, es el Ministro de Defensa. El problema de este modelo, que se usa en otros países, es que en nuestro país la acción de las FF.AA. se ha reservado a casos de excepción constitucional, por lo cual la incorporación y apoyo de las instituciones castrenses podría ser más gradual y de apoyo en el caso chileno.

El segundo modelo consiste en crear una fuerza civil técnica y especializada que opere en las crisis. Este modelo genera un exceso de capacidad redundante y se topa con la necesidad de articulación con autoridades de alto rango institucional y político. En todo caso, todo organismo técnico autónomo, en momentos de crisis, debe tener el respaldo de autoridades políticas para decisiones más costosas y complejas para la población, por lo cual el modelo no es enteramente ajeno a las más altas autoridades políticas.

En el caso chileno, el modelo es un mix, con una entidad técnica, institucionalmente débil, no obstante las muchas mejoras ya mencionadas. Ella no cuenta con una fuerza civil propia, sino que ha articulado y movilizado a otros actores. El proyecto de ley que está desde marzo en el Congreso (pese a que en 2013 se le puso urgencia en 20 oportunidades), se hace cargo de este modelo y de otorgarle a la Agencia atribuciones para la oportuna coordinación con otros actores, e incorpora a las FF.AA. a través del Ministro de Defensa en cada una de las etapas, con la debida

gradualidad. Es por ello que el modelo requiere complementarse. Llama la atención, en cualquier caso, la poca prioridad que el Ejecutivo ha dado a la tramitación legislativa de este proyecto. El Estado incursiona en muchos campos en que su presencia es discutible y no es diligente en aquellos como el de la emergencia, que forma parte de su tarea principal.

### **PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA DE NACIONAL DE EMERGENCIA CHILENO**

**En el caso chileno el modelo es de hecho un mix, con una entidad técnica, institucionalmente débil, no obstante las muchas mejoras ya mencionadas.**

La iniciativa crea un Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, para abordar la emergencia en forma integral. Está constituido por el conjunto de organismos públicos y privados que, de acuerdo a las realidades y capacidades sectoriales y territoriales se conforma en forma desconcentrada para prevenir y reaccionar frente a emergencias.

Crea la Agencia Nacional de Protección Civil, en el Ministerio del Interior, con presencia regional y con competencias en materia de prevención y reducción de riesgos así como en asesoría en las emergencias, a partir de la actual Onemi. La nueva Agencia es la encargada de coordinar y ejecutar las acciones de prevención de emergencias y protección civil, y la que asesorará a las autoridades en las labores de planificación y coordinación de emergencias. Es así como se dispone que debe (i) desarrollar, coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Alerta Temprana; (ii) Elaborar, en coordinación con otros organismos competentes, los mapas de riesgo que permitan determinar el grado de exposición al riesgo y vulnerabilidad de la población y bienes estratégicos del país; y (iii) Adoptar las medidas necesarias para afrontar las emergencias.

Un cambio legal esencial es el de dotar a la Agencia de autoridad para requerir información a los órganos de la administración del Estado y a los organismos públicos y privados con capacidades humanas, operativas y materiales para la promoción e implementación de acciones de prevención y atención de emergencias, respecto de los medios y recursos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Es acá donde el énfasis de coordinación y el amparo de una institucionalidad política fuerte, como la dependencia del Ministerio del Interior, juega un rol en la práctica.

Se reconoce a las FF.AA. y Carabineros con un rol importante como integrante del sistema, otorgando al Ministerio de Defensa, a través del Estado Mayor Conjunto, la responsabilidad de sistematizar la información relativa a recursos y capacidades disponibles, los planes y protocolos de operación en emergencias de diferentes grados. Ellos integran los Comités de Operación de Emergencia.

En segundo lugar, se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, con participación de instituciones públicas y de la sociedad civil, con el fin de asesorar al Ministerio del Interior en la elaboración de una Estrategia Nacional de Protección Civil y los respectivos planes sectoriales y regionales. Este Consejo debe estar integrado por diversas autoridades sectoriales y presidido por el Subsecretario del Interior, de modo de reducir los costos de coordinación intersectorial y territorial. Dado el rol de la Agencia, ésta debiera operar como secretaría ejecutiva.

En materia de subsidiariedad, se reconoce el rol fundamental que debiesen cumplir los municipios y les asigna la labor de elaborar y aprobar un Plan Comunal de Protección Civil y de crear Comités Regionales responsables de elaborar una Estrategia Regional de Protección Civil para desastres de mayor ámbito. Es aquí, donde una carencia del proyecto puede ser la de integrar mejor los instrumentos de planificación, forzando a que los planes territoriales sean coherentes con la estrategia y los riegos diseñados.

Se establece que existirá una Estrategia Nacional de Protección Civil, dictada por el Presidente de la República a propuesta del Ministro del Interior. Ésta establece los lineamientos y prioridades en materia de prevención y acción en la emergencia e incorpora planes sectoriales elaborados por los órganos de la Administración del Estado que individualiza la Estrategia Nacional de Protección Civil.

Por su parte, define los mecanismos preventivos y contempla la existencia de protocolos de alerta temprana con procedimientos específicos para vigilar los factores de riesgo, establecer vías de comunicación, difundir las alarmas y convocar a las autoridades competentes.

#### **TRANSFERENCIA DE RIESGOS AL SECTOR PRIVADO**

Uno de los elementos que diferencia el tratamiento de las emergencias entre países desarrollados y en desarrollo dice relación con la existencia de políticas explícitas diseñadas para lograr una buena transferencia de riesgos que faciliten internalizar los costos a los privados y tomar seguros.

En el caso de Chile, las obras concesionadas, así como los puertos y las empresas públicas estaban cubiertas por seguros en un alto porcentaje. Ello permitió una rápida reposición de la infraestructura. Sin embargo, pueden perfeccionarse las instrucciones para tomar seguros en el caso de la infraestructura de empresas del

Estado, y evaluar mecanismos de cobertura de los bienes inmuebles. Especialmente en el último caso, el costo de un seguro versus un sistema de autoseguros debe ser resuelto a partir de una evaluación financiera adecuada tanto de costos, como de las demandas de liquidez en el momento de la emergencia.

En el caso de las viviendas sociales surgieron una serie de dificultades, especialmente al requerirse demolición de edificaciones comunitarias. En general, el gobierno apoyó las viviendas sociales. Cabe enfatizar que la existencia de normas claras puede ayudar a la toma de decisiones en etapas preventivas.

Así, pese a lo exitoso del sistema de traspasos de riesgos que se vio en Chile en 2010, sin duda hay áreas que aún son susceptibles de perfeccionamiento.

---

<sup>i</sup> Ver “Boosting Resilience through innovative risk governance”. OCDE Public Governance Territorial Development.

<sup>ii</sup> Freeman, Paul y Leslie A. Martin, Joanne Linnerooth-Bayer, Koko Warner y George Pflug (2002). : “Gestión de Riesgo de Desastres Naturales: Sistemas Nacionales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Estrategias Financieras para la Reconstrucción en caso de Desastres Naturales. BID.

Ver también:

(1) Mensaje del Proyecto de Ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. Boletín n° 7550-06

(2) OECD (2014), Boosting Resilience through Innovative Risk Governance, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209114-en>

(3) (2012) Análisis de Riesgos y Desastres Naturales en Chile