

ARCHIVO

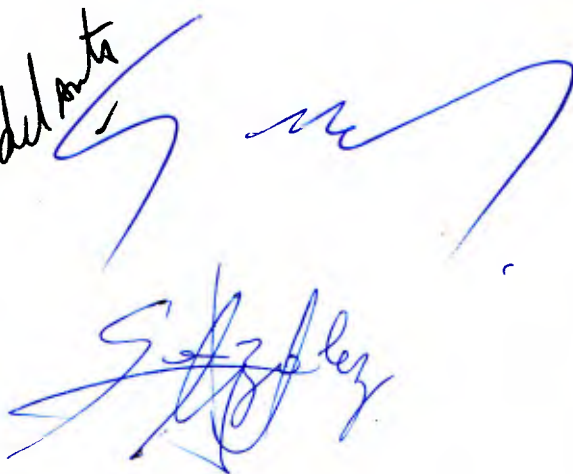
REPUBLICA DE CHILE					
PRESIDENCIA					
REGISTRO Y ARCHIVO					
NR.	92/9356				
A:	28 ABR 92				
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>	F.W.M.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>	P.V.S.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>	J.R.A.	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>				

Carlos

Este documento representa la reflexión en  
 tona a la temática de OMEMI y del sistema  
 nacional para la atención de Emergencias y  
 Desastres y tiene consideraciones que van mucho  
 mas allá de la problemática puntual que  
 hoy día afecta a la oficina. Fue prepara-  
 do por los profesionales D.C. del Servicio.

*Andrés*

Lo voy  
+ Adelante



INDIANO RONZALEZ  
 HERNNAN SEPULVEDA

## REFLEXIONES EN TORNO AL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

### INTRODUCCION

El rol del estado en la prevención y atención de los desastres de origen natural o tecnológico, es un componente básico de la protección integral a la que tiene derecho todo ciudadano.

En este sentido, generalmente las catástrofes y emergencias son consideradas eventos desgarrantes, desconectados de la vida normal. Sin embargo, estos hechos son acontecimientos fundamentales de la vida normal. En efecto, son consecuencias de la forma en que la sociedad misma se estructura, económica y socialmente; las formas en que las sociedades y los estados interactúan, y las formas en que se mantienen las relaciones entre aquellos que toman las decisiones. De ahí que una inundación o un terremoto no sea una catástrofe en sí misma. Las catástrofes surgen del hecho de que ciertas comunidades o grupos se ven obligados a establecerse en áreas susceptibles al impacto de un río torrencioso o una erupción volcánica.

La magnitud de cada catástrofe, medida en muertes, daños, o costos para un país en desarrollo, aumenta con la marginalización de la población. Esto es causado por la alta tasa de natalidad, problemas de tenencia de la tierra y oportunidades económicas y, por falta o mal distribución de los recursos para satisfacer las necesidades básicas de una población en expansión. A medida que aumenta la población, la mejor tierra de las zonas rurales y urbanas es ocupada y aquellos que buscan tierra para agricultura o vivienda, se ven forzados a aceptar terrenos inadecuados. Esta situación ofrece menor productividad y menor seguridad física y económica.

En efecto, entre los factores agravantes de las catástrofes, la pobreza se considera uno de los más importantes. Todos los otros factores se aminorarían si la población afectada no estuviese también limitada por la pobreza, ya que ella torna generalmente a la gente más vulnerable al impacto de los riesgos. La pobreza explica porqué la gente en las áreas urbanas, se vé obligada a vivir en colinas propensas a las avalanchas o porque se asientan cerca de volcanes y ríos que invariablemente inundan sus riveras. La pobreza explica porqué la sequía por ejemplo, reclaman como sus víctimas a los campesinos pobres y muy pocas veces a los adinerados.

El crecimiento de la población, es otro factor importante que aumenta el impacto de los fenómenos naturales en la comunidad. Existe una conexión ovbia entre el aumento de las pérdidas causadas por una catástrofe y el aumento de la población. Si hay más personas y edificaciones en las zonas afectadas, es probable entonces, que el impacto sea mayor. Así mismo, el rápido crecimiento de la población y la migración están relacionados con los principales fenómenos de urbanización rápida.

Este proceso se caracteriza por el traslado de la población rural pobre a áreas metropolitanas en busca de seguridad y oportunidades económicas.

Nuevamente encontramos aquí inevitables urbanizaciones rápidas que conducen al aumento de las consecuencias de la manifestación de fenómenos naturales. Por otro lado la degradación ambiental agrava también el impacto de las catástrofes en la población. Por ejemplo, la desforestación conduce al escurrimiento rápido de lluvia, contribuyendo a inundaciones. En fin, lo importante es comenzar la reflexión en torno a esta temática, teniendo presente que el problema de las catástrofes va mucho más allá que sus consecuencias sociales. En efecto, las consecuencias humanitarias, por importantes que sean, no son la única razón de ello. Las consecuencias económicas, políticas y hasta culturales que acompañan la manifestación de estos fenómenos, ameritan una reflexión mucho más profunda que prepararse solamente para asumir una organización de socorro. La complejidad y magnitud de los problemas que plantean los desastres, requiere la acción integrada de todo el país. Como efectos de dicha integración, se obtendrán resultados superiores a la suma de los esfuerzos aislados.

En este documento se plantea, sin embargo, que existe una reflexión común respecto a las principales problemáticas del Sistema nacional de Protección Civil y de ONEMI. El documento que firma el Director Suplente de ONEMI, bajo el título "Propuesta para la Modernización de la Función Pública de Protección Civil", aún cuando es bastante genérico, es fruto de esta discusión y plantea lo que son los elementos centrales de lo que debiera hacerse para mejorar el Sistema Nacional de Protección Civil y la ONEMI. En efecto, dicho documento recoge los resultados de un debate interno y externo desarrollado durante 1991, y gestado por el Departamento de Estudios de dicha institución, que tuvo como resultado, la generación del proyecto "Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil" que actualmente está siendo presentado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este proceso que significó la organización de varios encuentros de análisis intersectoriales, contó con el auspicio de todos los organismos del Sistema de las Naciones Unidas, especialmente de la Organización de los Estados Americanos y la Organización Mundial de la Salud.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario complementar el planteamiento del documento antes mencionado, con algunos aportes que son de vital importancia para el desarrollo de un Sistema de Protección Civil en nuestro país y que buscan relacionar en forma más estrecha el planteamiento teórico con nuestra realidad nacional concreta.

Es indispensable apostar a la descentralización, ya que esa es la tendencia de la administración moderna de un estado democrático, pero no debemos olvidar que las regiones en un primer momento, no contarán con los recursos ni la experiencia

necesaria para asumir completamente esa responsabilidad y que inevitablemente van a recurrir al nivel central en algunas circunstancias para lo que este nivel debe estar preparado.

En el presente documento se plantean consideraciones generales respecto al Sistema nacional de Protección Civil y algunas ideas globales sobre las cuales debería fundamentarse dicho sistema.

### CONSIDERACIONES GENERALES

En primer lugar hay que considerar que el país se encuentra en el momento propicio para generar una política de Protección Civil, cuyo alcance sean mucho mayor que intentar solucionar sólo los problemas que afectan a la Oficina nacional de Emergencia. Con ello, no se pretende desconocer que abordar dicha situación, sea una de las prioridades del corto plazo, pero esa solución debe obedecer necesariamente a ideas, fuerzas generadas sobre la forma en que se organizará el país y los modos en que se utilizarán sus recursos humanos y materiales para enfrentar emergencias y catástrofes.

En efecto, la intención del gobierno de afianzar un activo, progresivo y eficaz, proceso de descentralización en el país, como requerimiento fundamental del sistema democrático y de las exigencias que se derivan de la modernización de la Administración Pública, contempladas en el Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración de la Región, cuyo debate comenzará proximamente, es tal vez uno de los principales desafíos del país de cara al siglo XXI y según palabras del propio Presidente de la República ante la Cámara de Diputados; " Se inscribe en la idea de una progresiva transferencia de responsabilidades hacia esos nuevos entes descentralizados (regiones), con un correlato concreto en la gestión de los recursos que mayor significación revisten en la dinámica del desarrollo".

Por lo anterior y como parte de este proceso, es necesario la adaptación de la normativa vigente respecto a la prevención y atención de desastres de acuerdo a los nuevos enfoques y desafíos que se ha propuesto el estado.

En este proceso de transferencia, de responsabilidad al gobierno regional, cabe perfectamente la descentralización de la función de atención de emergencia y desastre, teniendo en el nivel central el organismo rector, quién coordinará y mantendrá vivo el sistema, lo retroalimentará, asesorará técnicamente el nivel regional y dictará las políticas generales del gobierno en éstas materias.

**IDEAS GLOBALES SOBRE LAS CUALES DEBERIA FUNDAMENTARSE**  
**EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL**

En primer lugar lo que se necesita, como se mencionó anteriormente, es establecer un grupo de principios básicos y lineamientos que puedan ser aplicados bajo en contexto socio-político del país. Esos lineamientos deberían incluir, entre otros, los siguientes elementos :

- \* La Organización para los desastres, más efectiva es aquella que es parte integral de toda la estructura rutinaria del gobierno, (nacional, regional, provincial, comunal), estrechamente a tono con las realidades de la vida política, así como con los requerimientos técnicos actuales. Dicha estructura debe servir funciones rutinarias de información y dirección y operar bajo condiciones críticas de emergencia.
- \* La Organización debe poner énfasis en la prevención, control y mitigación de los desastres.
- \* Debe asignar claramente responsabilidades a todas las Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales, relacionadas con la temática o que por las características de sus funciones, sean de utilidad en caso de desastres.
- \* Los estímulos de aprendizaje producto de los desastres, deben ser utilizados en programas de entrenamientos, tanto para las agencias especializadas en los desastres como para el público en general. Ello, significa apoyar e impulsar programas de información pública de difusión institucional, de educación y de capacitación en prevención de desastres dirigidos tanto a los funcionarios del sector institucional como a la población en su conjunto.
- \* Este sistema de organización general, debe mantener una interacción constante y dinámica entre todas las instituciones nacionales involucradas de manera de general un uso compartido con la información vital y el desarrollo de planes y operaciones de ayuda.
- \* La participación local, la iniciativa y la autodirección son esenciales en la implementación de políticas sobre organización para los desastres. No se puede trabajar exclusivamente como técnicos ni solo con personal altamente calificado. No existe en el país ninguna Universidad, ni Institución de Educación Superior, formadora de expertos en desastres. Por ello, los llamados a asumir las mayores responsabilidades en este proceso, deben ser grandes organizadores, con mucho sentido común y experiencia política, que les permita trabajar como educadores y crear competencia y confianza en la gente local.

- \* Por lo anterior, el sistema gubernamental para atender emergencias y desastres, no debe llenarse de expertos en las diferentes disciplinas (volcanólogos, geólogos, sismólogos), sino más bien, ese debe ser el aporte de las otras instituciones del Sistema nacional de Protección Civil, tales como, Universidades y Servicios Especializados, que deberán asesorar técnicamente la gestión, desde el ámbito de su propia competencia. (SERNAGEOMIN, Instituto de Sismología, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, etc).
- \* Uno de los principales énfasis del Sistema Nacional para la atención d Emergencias y Desastres o Sistema Nacional de Protección Civil, debe estar dado en la "Coordinación". Ello puede significar la diferencia entre el éxito o el fracaso. Para ello, alguien debe tomar la responsabilidad de todo lo que pasa y debe velar para que las múltiples tareas que demanda un desastre de magnitud, estén asignadas en aquellos organismos que las puedan realizar. Para ello, los primeros objetivos de la coordinación son, evitar la pérdida de materiales, la duplicación de esfuerzos, exceso de cobertura y/o pérdida de esfuerzo y tiempo.
- \* El sistema debe ser descentralizado. la responsabilidad principal de preveer y atender el riesgo y de rehabilitar a los afectados, recae en el nivel local. Los niveles regional y nacional se organizar y actúan como agentes subsidiarios, para apoyar a la localidad, cuando la magnitud de las tareas supere su capacidad, cuando la situación trascienda el ámbito local o regional y para prestar asistencia técnica.
- \* Este sistema debe ser participativo, es decir, debe vincular a la comunidad en peligro o afectada en las tareas, relacionadas con la prevención, con la atención y con la rehabilitación. Debe apoyarse necesariamente en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad. Aunque al sistema lo coordine el gobierno, debe buscar comprometer entidades públicas y privadas.
- \* la autoridad coordinadora, debe residir en el nivel central, y con el debido respaldo legal. La idea no es que duplique las funciones especializadas de las distintas entidades públicas o privadas, sino que más bien, las aproveche y coordine. En cada nivel territorial, debe existir un equipo muy reducido de funcionarios a cargo de ésta función. Su principal responsabilidad es coordinadora y define con claridad lo que se entiende por amenaza, riesgo, emergencia y desastre. Asigna funciones específicas a las distintas entidades en cada una de las etapas de actuación (prevención, atención y recuperación).

- \* El énfasis principal de la estrategia del sistema, debe estar en la prevención. Por ello introduce el concepto de riesgo en la planificación local, regional y nacional, y en la planificación sectorial que hacen las distintas entidades públicas.
- \* Para la etapa de atención de emergencias, el sistema debe evitar la congestión y la avalancha de ayuda innecesaria. Por ello, es necesario tener previamente, una idea clara de los elementos mínimos necesarios para cuyo almacenamiento, será indispensable organizar y dotar, centros de reservas que actúen en forma de red. Los auxilios del nivel nacional, deben limitarse a las solicitudes concretas del Comité Local o Regional de Emergencia, sin perder de vista la necesidad de la presencia de la autoridad central en el lugar amagado.
- \* El sistema debe ser menos intensivo en recursos financieros y más intensivo en organización. Las medidas y obras de prevención, son menos costosas que las de atención y rehabilitación que se evitan al implementarlas. Los costos aumentan en la medida en que no se aplican medidas esenciales de prevención como en la planeación con sentido de riesgo.
- \* Por otro lado, tal vez sería interesante, plantearse la idea de no concentrar recursos financieros en una sola entidad. Las Instancias Nacional, Regional, Provincial y Comunal, deberían contemplar recursos en sus presupuestos anuales, que les permitan adelantar las medidas preventivas que les correspondan y, en la eventualidad de un desastre, prestar la atención que sea necesaria.
- \* El Sistema Nacional que se estructure, no puede olvidar que una situación de desastre es una situación de tensión social y de sobredemanda sobre la autoridad. Este hecho, requiere más que un manejo científico-técnico, cuya asesoría es fundamental en el caso de cualquier desastre, de un manejo socio-político del evento, que permita a la autoridad, retomar la normalidad lo antes posible, dar seguridad a la ciudadanía, coordinando a todas las instancias técnicas que sean necesarias para la solución del problema y la tranquilidad de la comunidad. La erupción del Volcán Hudson, nos demuestra que todo el despliegue científico dirigido a la zona ( volcanólogos, sismólogos, químicos, etc.), no fué capaz de evitar el profundo descontento del pueblo de la región, en contra de las autoridades locales y nacionales. En este suceso, se evidenció la falta de conducción política de una autoridad del nivel central, que abordara los temas políticos y sociales, evitando así grandes costos para el gobierno.

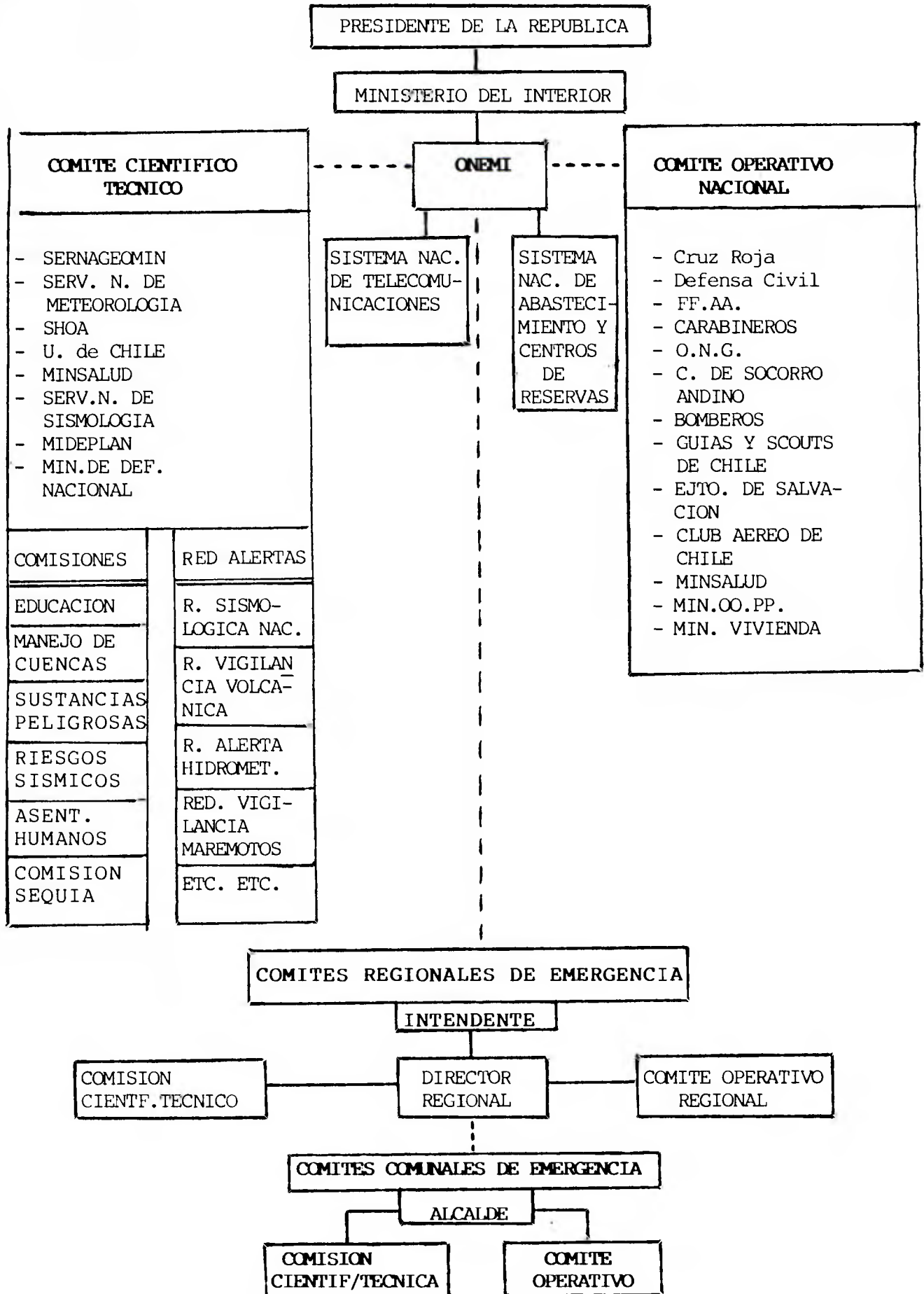
- \* Siguiendo el ejemplo anterior, la experiencia de Antofagasta nos demostró, la necesidad de una conducción de la crisis para hacer frente a los efectos políticos y sociales que ese desastre trajo consigo. El descontento social, los problemas de conducción regional y las tensiones entre el Ejército y las Autoridades Políticas Regionales que provocó el Aluvión de la II Región, no fueron solucionados por un geólogo, sino por personal experto en manejo de crisis que, apoyándose en conocimientos técnicos, fijaron una estrategia política, para la paulatina solución de los problemas generados.
  
- \* Desde esta perspectiva, ONEMI como organismo encargado del Ministerio del Interior para enfrentar los desastres, aún cuando tiene un componente técnico que es fundamental y del cuál debe nutrirse, tanto con personal propio, como con una coordinación eficiente e institucionalizada con otros organismos científicos del estado, no puede ni debe renunciar a su rol fundamental de representar al gobierno en el manejo eficiente e inmediato de una situación de crisis, sorteando los múltiples problemas que ella origina, especialmente en lo que es el manejo con la comunidad organizada y los grupos de presión. Ellos quieren interlocutores que entiendan su realidad, que se manejen en su relación con ellos.

A continuación se presenta, a modo de anexo, un esquema orgánico que tiende a recoger los criterios anteriormente enunciados. Esta orgánica, basada en el análisis de otros modelos implementados en diferentes países, tales como, España, Colombia Italia, etc, recoge las experiencias conocidas durante 1991 en diversos Seminarios Nacionales e internacionales auspiciados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Sin perder de vista que las experiencias en este y otros casos no pueden ser importables integralmente, ya que, deben responder a un contexto político, cultural, económico y social, se estima pertinente que podría ser una real alternativa para Chile. Sin perjuicio de lo anterior, para el éxito de la tarea expuesta, es indispensable la decisión política de la autoridad que manifieste la intención de un análisis profundo sobre la problemática en cuestión.



A N E X O

ANTEPROYECTO ORGANICO PARA EL  
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL



## LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL SISTEMA

### a) OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA

Dependiente directamente del Ministerio del Interior, con carácter eminentemente coordinador, impulsor y de apoyo. La idea es que oriente, dinamice y coordine el funcionamiento integrado y efectivo de todo el Sistema Nacional de Protección Civil, así como también representar en forma oportuna a la autoridad en el terreno amagado cuando las circunstancias lo ameriten para lo cual debe contar con un grupo de profesionales altamente calificado, capaz de actuar como equipo de intervención regional para asesorar a las autoridades locales en las tareas propias que demande una emergencia dada. Asimismo corresponderá a ONEMI coordinar y mantener activo a los organismos asesores denominados Comité Científico-Técnico y Comité Operativo Nacional, puesto que, fundamentalmente este último organismo será imprescindible en el manejo de emergencias nacionales.

Por otro lado tendrá como objetivos impulsar el desarrollo de una cultura nacional de protección civil, motivar y precisar la responsabilidad de las distintas entidades públicas y privadas, frente a la prevención y atención de desastres, coordinar la elaboración y actualización permanente del Plan Nacional de Emergencia y el apoyo técnico, informativo, económico, educativo y administrativo que requieran los distintos componentes del Sistema.

Para el logro de lo anterior, deberá organizar campañas de educación y divulgación, proponer estudios y políticas, promover convenios interinstitucionales, apoyar los niveles regionales y comunales, canalizar ayuda internacional, pronunciarse sobre la aplicación de medidas extraordinarias, etc. Por lo anterior su estructura organizativa deberá contar a lo menos con tres grandes áreas: la de Coordinación Nacional, la de Educación e Información y la de Operaciones de Emergencias.

### b) El Comité Científico - Técnico :

La idea es que este Organismo esté integrado por representantes de entidades públicas y privadas nacionales, el cual contemplará el financiamiento de comisiones técnicas asesoras en los distintos aspectos que tienen que ver con la prevención y atención de emergencias. Es el principal instrumento de apoyo técnico especializado para la gestión y operaciones de emergencia, así como también, para la coordinación de actividades de prevención y para la elaboración de planes que incorporen los conceptos de riesgo y vulnerabilidad.

c) LA RED DE ALERTAS ;

Es coordinada por el Comité Científico - Técnico y sus objetivos son vigilar la proximidad de ocurrencia de eventos amenazantes : inundaciones, maremotos, erupciones volcánicas, terremotos etc. Incluye una red para cada una de estas variables.

d) EL COMITE OPERATIVO NACIONAL.

Este representa tal vez una de las principales innovaciones respecto a la forma en que se ha organizado y se han ejecutado las operaciones en caso de una emergencia.

En efecto, uno de los principales problemas que actualmente presenta el sistema es que, al ocurrir una emergencia los organismos que por la naturaleza de sus funciones se ven involucrados en las operaciones actúan en forma descoordinada y sin la información adecuada; faltando un Comando Central de referencia y coordinación. Por ejemplo, en el caso de Antofagasta llegó gente de la Cruz Roja, de Organismos No Gubernamentales y de la Defensa Civil, entre otros que trabajaron en la zona y muchos de ellos tuvieron dualidad de esfuerzos o se concentraron en las mismas áreas en desmenbro de otras zonas que no fueron tomadas en cuenta con la misma prontitud.

En consideración a lo anterior, también el caso del Ejército amerita un análisis similar. En Antofagasta esta Institución se restó en un primer momento a colaborar en las operaciones y se limitó a criticar la gestión de las autoridades locales. Este problema queda resuelto si las Fuerzas Armadas formaran parte del Comité operativo Nacional que se reuniría para coordinar las tareas de cada una de sus instituciones y asesorar las actividades de atención operativa. las Fuerzas Armadas cuentan con personal y equipamiento que debe ponerse al servicio de las autoridades para la solución de los problemas de catástrofes ya que hoy día frente a una emergencia se deben realizar trámites extraordinariamente burocráticos para conseguir con suerte un avión de la Fuerza Aérea para el traslado de ayuda o maquinarias del Ejército para remoción o transporte. Este hecho se soluciona si ellos forman parte del sistema y son corresponsables de la gestión en el Comité Operativo Nacional, el que estaría presente en todos los niveles de la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil.

El Comité Operativo Nacional será el encargado bajo la conducción de ONEMI de elaborar las planificaciones de operaciones de respuesta más adecuadas de acuerdo a las diferentes variables de catástrofes, asesorará la gestión de las autoridades ante la emergencia y pondrá el personal y los recursos materiales de cada institución que lo conforme a disposición de las autoridades.

e) **LOS COMITES REGIONALES Y COMUNALES DE EMERGENCIA.**

Se prefiere para todos los efectos hablar de comités ya que ello significa que la responsabilidad ante las emergencias es una responsabilidad compartida entre toda la comunidad. No es responsabilidad sólo de un Gobierno sino, que de la sociedad en su conjunto.

Estos comités Regionales y Comunales, serán los encargados de dar pautas y aprobar los planes de su respectivo nivel; dar orientaciones e impulsar la organización y mantener el sistema de información, capacitación y coordinar la aplicación de las políticas que emanen del Sistema Nacional; coordinar los planes de prevención y operaciones de emergencia y asesorar a las autoridades encargadas de dirigir la atención de los desastres.