

P R E S E N T A C I O N

El Ministerio del Interior consideró oportuno que en la etapa final de ejecución del Proyecto PNUD/CHI/92/009 de Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil, la Oficina Nacional de Emergencia se abocara a la generación de instrumentos ejecutivos de acción para su utilización por parte de las autoridades o nivel decisonal del país, con un fuerte acento en mecanismos de Respuesta.

Desde esa perspectiva - y según consta en el Documento "Complementación del Proyecto CHI/92/009" del 23 de Julio de 1996 - durante el período dispuesto para la fase final, (cinco meses), el Equipo de Trabajo se abocó a la elaboración de:

1. Manual Operativo Gubernamental para Atención de Emergencias.
2. Manual Operativo Comunicacional (Información Pública)
3. Capacitación sobre el uso de los referidos Manuales
4. Síntesis Jurídica y proposiciones para mejorar el marco jurídico-institucional de Protección Civil y para el manejo de emergencias y desastres. (Resultante de la ejecución de la primera fase del Proyecto)

No obstante otorgar énfasis a la Respuesta, la documentación generada presenta un claro enfoque hacia la acción preventiva, como estrategia fundamental para asegurar la eficacia de los esfuerzos destinados a crear estabilidad social, crecimiento económico y un desarrollo humano sostenible en el país.

Antecedentes

"Si consideramos la SEGURIDAD como una necesidad básica de la sociedad, el proceso para hacer que esa sociedad sea menos vulnerable a los desastres, pasa necesariamente por un compromiso activo de las comunidades locales. Esto implica la necesidad de un diálogo entre la población, las autoridades responsables y los expertos, así como un acceso facilitado a las decisiones políticas y a los canales de información". (Editorial Stop Disasters N° 29-DIRDN-ONU)

Históricamente la sociedad chilena ha respondido eficazmente frente a situaciones de catástrofes, pero asumiendo al menos tres grandes costos: Político, Social y Económico.

Para la resuelta reducción de tales costos, es menester abordar una gestión en el ámbito de los desastres, que considere prioritariamente los siguientes factores:

- a. Incorporación del Concepto Riesgo en la Planificación del Desarrollo Nacional
- b. Acción Permanente de Protección Civil
- c. Gestión Multisectorial
- d. Establecimiento definitivo de un Sistema Nacional de Protección Civil
- e. Énfasis en la Acción Local, con activa participación ciudadana, bajo la perspectiva de Deberes y Derechos Compartidos

Estos factores, directa o indirectamente, global o pormenorizadamente, se abordan en cada uno de los instrumentos desarrollados en esta fase final del Proyecto CHI/92/009, "Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", suscrito entre el Gobierno de Chile y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el 05 de Octubre de 1992.

PAUTA EJECUTIVA PARA EL USO DE
MANUALES Y GUIAS DE GESTION
EN PROTECCION CIVIL

I. MANUAL PARA LA GESTION DIRECTIVA EN PROTECCION CIVIL

1. Marco Conceptual
Principales conceptos y términos utilizados por técnicos en Protección Civil.
2. Ciclo Para el Manejo de Riesgos
Análisis descriptivo de las distintas fases y etapas de la gestión de Protección Civil.
3. Emergencia/Desastre
Definición desde la perspectiva de la Gestión.
4. Definición de Amenazas
Clasificación de los factores externos de Riesgo Prevalente en Chile.
Efectos recurrentes.
5. Marco de Acción y Procedimientos
 - a) Metodología
 - b) Organos de Gestión
 - c) Instrumentos de Participación
 - d) Comités y Direcciones de P. Civil y de Emergencia
 - e) Organigrama del Sistema de P. Civil

II. REFERENCIAS LEGALES

1. Estructura Básica del Sistema Nacional de Protección Civil.
2. Relación Complementaria de disposiciones relacionadas.

III. MANDO TECNICO, COORDINACION Y AUTORIDAD

Concepto e importancia del Mando Conjunto.
Análisis Ejemplificado.

- IV. GUIA PARA EL MANEJO DE CRISIS EN EMERGENCIAS Y DESASTRES
 - 1. Procedimientos para eventos destructivos de manifestación Lenta.
 - 2. Procedimientos para eventos destructivos de manifestación súbita.
 - 3. Activación y Alerta
 - 4. Evaluación Operacional
 - 5. Desactivación y Evaluación

- V. GUIA PARA LA ADMINISTRACION DE INFORMACION DE EMERGENCIA
 - 1. Flujos de Información de Emergencia
 - 2. Informes/Evaluación de Daños y Necesidades
 - 3. Plan Dedo\$ de Evaluación de Daños y Necesidades
 - 4. Instrumentos para el manejo técnico
 - 5. Instructivo para uso de Instrumentos
 - 6. Manual Informe de Emergencia

- VI. INFORMACION PUBLICA DE PROTECCION CIVIL
 - GUIA PARA AUTORIDADES
 - 1. Antecedentes sobre Participación Comunitaria
 - 2. Antecedentes Conceptuales
 - 3. Contextos Comunicacionales
 - 4. Comunicación como herramienta de Protección Civil
 - 5. Ventajas y desventajas de Comunicación Pública/Comunicación Interactiva
 - 6. Análisis diferenciado de Comunicación y Difusión Pública
 - 7. Funciones y Objetivos de la Prensa
 - 8. Relación de Funcionalidad entre la Autoridad y la Prensa
 - 9. El Periodista como Agente de Comunicación Pública
 - 10. "Decálogo La Prensa y Yo": Orientación básica para la relación Prensa/Autoridad.

Los Manuales, Guías y Referencias indicadas, pueden ser utilizadas en su conjunto, o en forma separada.

geográficos de las mismas que hayan sido afectados — de una serie de medidas especiales que pueden ser aplicadas por un lapso de doce meses contado desde la fecha del sismo o catástrofe, plazo que podrá ser extendido hasta por igual período. Asimismo, previene que el Ministerio del Interior tendrá a su cargo la planificación y coordinación de las actividades que establece esa ley y la atención de aquel tipo de eventos (art. 21).

Posteriormente, el D.L. N° 369, de 1974, crea la Oficina Nacional de Emergencia con el carácter de servicio público centralizado dependiente del Ministerio del Interior, cuyo objeto es la planificación, coordinación y ejecución de las acciones destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes. Además, previno que las funciones que competen al Ministerio del Interior en virtud de lo dispuesto en el Título I de la ley 16.282, y sus modificaciones, serán ejercidas por ésta a través de ONEMI, con excepción, actualmente, de aquellas a que se refieren los artículos 6° y 7° de la citada ley.

La creación de ese órgano técnico-especializado refleja la permanente preocupación del Estado de velar por el desarrollo de la protección civil, incluidos sus aspectos de prevención de desastres y de coordinación de las actividades de las entidades públicas o privadas relacionadas con la temática y del empleo de los recursos humanos y materiales disponibles.

En este orden de ideas, preciso es tener en cuenta que la Constitución Política —arts. 39 y sgtes.— regula entre los estados de excepción constitucional, el denominado Estado de Catástrofe, que permite recurrir a medidas o herramientas excepcionabilísimas para enfrentar situaciones de gravedad extrema, que puede ser declarado por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, en caso de calamidad pública, respecto de la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de ella.

Tal declaración puede hacerse por un plazo máximo de noventa días, sin perjuicio de su prórroga o nueva declaración si subsisten las circunstancias que la motivan, y en su virtud el Presidente de la República podrá restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Asimismo, podrá disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias.

A su turno, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (ley N° 19.175), ha asignado expresamente a los Intendentes y Gobernadores la función de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, y al Gobierno

Regional, la de 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.

MANUAL PARA LA GESTION DIRECTIVA EN PROTECCION CIVIL

I. INTRODUCCION

La experiencia de nuestro país frente al tema de los desastres de origen natural o provocados por el hombre, tanto en su impacto inmediato como en sus repercusiones, es amplia y variada. Desastres como por ejemplo: terremotos, sequías, temporales e inundaciones, erupciones volcánicas, incendios urbanos y forestales, accidentes químicos, deslizamientos, aludes, etc., son recurrentes en Chile.

Un ámbito de esta experiencia se asocia al impacto inmediato, sea en pérdidas humanas como materiales, que ha desarrollado en los chilenos la capacidad de sobreponerse a los innumerables eventos destructivos que han afectado a la nación durante toda su historia. Otro ámbito se asocia a las secuelas que se producen afectando directamente al desarrollo y a la calidad de vida de la gente, lo que progresivamente ha ido conformando una conciencia nacional sobre la necesidad de anteponerse a esta realidad, que ha marcado su idiosincrasia, como igualmente las posibilidades de mejoramiento sostenido de su calidad de vida, sobre todo de la población más vulnerable.

II. ANTECEDENTES

La Constitución Política de la República, al consagrar las Bases de la Institucionalidad, dispone que es deber del Estado "dar protección a la población y a la familia" (art. 1º, inciso 5º). De ello se desprende que es el Estado, ente superior de la nación, el encargado de la función pública denominada Protección Civil.

Para la ejecución y desenvolvimiento de las acciones derivadas o vinculadas con la atención de aquella función pública, se han asignado competencias y otorgado facultades y atribuciones a diversos órganos de la Administración del Estado, de distinto nivel, naturaleza y ámbito jurisdiccional, mediante disposiciones legales dictadas en diferentes épocas, lo cual ha ido estructurando un sistema de protección civil que en esencia tiende a lograr la efectiva participación de toda la nación para mejorar las condiciones de seguridad, mediante el reforzamiento de las capacidades de prevención y respuesta que demanda el desempeño de la función de que se trata.

Al respecto, la ley N° 16 282, dictada en el año 1965 a raíz del terremoto acontecido en marzo de ese año, otorga en su Título I facultades para la adopción, en casos de sismos o catástrofes ——— previa la dictación de un decreto supremo fundado que declare Zona Afectada por Catástrofe a las comunas, localidades o sectores

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (ley N° 18.695), dispuso, también expresamente, que estas corporaciones autónomas de derecho público pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia. Resulta pertinente anotar que las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad (art. 7°).

Finalmente, es útil señalar que en cumplimiento de lo establecido en la ley N° 16.282 (art. 22) y en el D.L. N° 369, de 1974 (art. 11), ya citados, el Reglamento de la Ley orgánica de ONEMI —D.S. N° 509, de 1983, de Interior— dispuso la constitución de Comités de Emergencia Regionales, Provinciales y Comunales con el carácter de comisiones de trabajo permanentes, presididos por el Intendente, Gobernador o Alcalde respectivo, y la constitución de los Centros de Operaciones de Emergencia, C.O.E, esto es, el lugar o espacio físico que debe ser habilitado por la respectiva Autoridad Regional, Provincial y Comunal, para que se constituyan en él, en su oportunidad, las personas encargadas de administrar las emergencias o desastres que se produzcan y de adoptar o proponer según proceda las medidas de solución que de tales eventos se deriven (arts. 27, 28 y 29).

III. MARCO CONCEPTUAL

FUNDAMENTOS

El establecimiento de un Marco Conceptual, de un rayado de cancha, sobre los términos y sus respectivas significaciones, permite, en cada una de las actividades humanas, interactuar a distintas personas en función de un mismo objetivo, con mucho mayor eficacia, eficiencia y efectividad. En suma, permite a un grupo humano hablar un mismo idioma.

En el ámbito de la Protección Civil, este marco es clave, puesto que en ella se conjugan los esfuerzos de diversos actores y organismos, entre los que debe establecerse un lenguaje común, para una efectiva coordinación en función del fin último: la seguridad y protección integral de la comunidad.

1. ¿ QUE ENTENDEMOS POR PROTECCION CIVIL ?

La Protección Civil, entendida como la protección a las personas, a sus bienes y a su medio ambiente ante todo **riesgo** (peligro), sea éste de origen natural o generado por la actividad humana, es asumida en Chile por un sistema integrado por Organismos, Servicios e Instituciones, tanto del sector público como del privado, incluyendo a las entidades de carácter voluntario y a la comunidad organizada, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y de la coordinación de su organismo especializado, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI.

En este Sistema, todos mantienen su propia estructura y tienen plena libertad para adecuar su organización, con el objetivo de lograr máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas antes, durante y después de la ocurrencia de un evento destructivo, concurriendo cada uno con sus recursos humanos y especializados en forma coordinada, según corresponda.

El Sistema Nacional de Protección Civil se basa en dos principios básicos: **Ayuda Mutua y Uso Escalonado de Recursos.**

Ayuda Mutua:

Es la prestación de asistencia humana, técnica y material entre entidades miembros del Sistema de Protección Civil, tanto para la acción preventiva mancomunada, como frente a una emergencia que sobrepase, o amenace con hacerlo, las posibilidades individuales de operación.

Uso Escalonado de Recursos:

Empleo racional y ordenado de medios disponibles para una efectiva y eficiente acción integral en Protección Civil. La aplicación de este principio al momento de ocurrido un evento destructivo, implica la movilización gradual de recursos humanos, técnicos y materiales por parte de los distintos niveles del Sistema de acuerdo a las necesidades que éste genera. En la medida que los recursos locales no son suficientes, se deben ir anexando, de acuerdo a prioridades, los recursos del nivel inmediatamente superior y así sucesivamente, (Nivel Comunal - Provincial - Regional - Nacional).

2. RIESGO

La acción efectiva en Protección Civil apunta a la administración o manejo del Riesgo.

El Riesgo es la **probabilidad** de exceder un valor específico de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado. Es la exposición a un eventual daño, que puede o no suceder. El riesgo es un peligro que puede sobrevenir. Está conformado por la relación entre AMENAZA y VULNERABILIDAD.

AMENAZA

Factor externo de Riesgo, representado por la potencial ocurrencia de un evento de origen natural o antrópico, que puede manifestarse en un lugar específico, con una intensidad y duración determinadas. Por ejemplo: Inundación debido al desbordamiento de un río; derrame tóxico en una bodega de sustancias peligrosas; la erupción de un volcán, etc.

VULNERABILIDAD

Factor interno de riesgo de un sujeto, objeto o sistema expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado. Disposición interna a sufrir daños ante la potencial ocurrencia de un evento adverso. Por ejemplo: Poblaciones cercanas a un río; Poblaciones cercanas a una bodega de sustancias peligrosas; torres de alta tensión en la ladera de un volcán activo, etc.

El Riesgo debe ser considerado como un elemento importante del proceso de administración. Para ello, debe abordarse desde la perspectiva de la amenaza y/o de la vulnerabilidad.

Para la sistematización de los modos de intervención frente al Riesgo se ha hecho necesario establecer una secuencia cíclica, que como tal, considera etapas relacionadas.

3. CICLO PARA EL MANEJO DEL RIESGO.

Sólo para efectos de análisis y comprensión de la administración del Riesgo, se ordenarán los componentes de este proceso como un ciclo, cuyas etapas son: Prevención, Mitigación, Preparación, Alerta, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción.

El **DESARROLLO**, entendido como el aumento acumulativo y durable o sostenible de cantidad y calidad de bienes, servicios y recursos de una comunidad, unido a cambios sociales, en función de una mejor seguridad y calidad de la vida humana, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras, se considera integrado a todas las etapas de este Ciclo.

Las Etapas del ciclo del Manejo de Riesgos se agrupan en tres fases: PREVENCIÓN (Antes) RESPUESTA (Durante) y RECUPERACIÓN (Después).

PREVENCIÓN

En la Prevención están involucradas todas aquellas actividades previas a la ocurrencia del daño o del evento adverso, a fin de evitarlo o suprimirlo definitivamente y, de no ser posible, reducir al máximo los efectos que sobre las personas, los bienes y el medio ambiente puedan llegar a provocar los fenómenos naturales o antrópicos.

Esta fase metodológica considera las etapas de: Prevención, propiamente tal; Mitigación; Preparación y Alerta, comprendiendo todas aquellas actividades destinadas a evitar o reducir la amenaza y/o la vulnerabilidad del riesgo o sus consecuencias.

Prevención (Supresión): Son todas aquellas actividades destinadas a **suprimir o evitar definitivamente** que sucesos naturales o generados por la actividad humana causen **daño**. (Ejemplo: Erradicación de viviendas desde lugares de riesgo; erradicación de industria localizada en zona urbana; sistema de cierre automático de válvulas para evitar escapes de sustancias químicas, y de extinción rápida para impedir incendios).

Mitigación: Son todas aquellas actividades tendientes a **reducir o aminorar** el riesgo, reconociendo que en ocasiones es imposible evitar la ocurrencia de un evento. (Ejemplos: códigos de construcción sismorresistentes de edificios; obras de represamiento o encausamiento de ríos o canales; construcción de vías exclusivas para transporte de carga peligrosa).

Preparación: conjunto de medidas y acciones previas al evento destructivo, destinadas a reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando las medidas y procedimientos de respuesta y rehabilitación para que éstas sean oportunas y eficaces. (Ejemplos: Inventario de recursos humanos y financieros; elaboración de Planes; ejercicios de simulacros y simulaciones; Capacitación de personal y de la comunidad; información a la comunidad).

Alerta: es un estado declarado, con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso. La declaración de alerta debe ser: **Clara y comprensible**; **accesible**, vale decir, difundida por el máximo de medios; **inmediata**, sin demora, puesto que cualquier retardo puede sugerir que el evento no es ni probable ni cercano; **coherente**, sin contradicciones; **oficial**, procedente de fuentes autorizadas.

RESPUESTA

Corresponde a las actividades propias de atención ante un evento destructivo. Estas actividades se llevan a cabo **inmediatamente** después de ocurrido el evento y tienen por objetivo salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada y disminuir pérdidas. (Ejemplos: búsqueda y rescate, asistencia médica, evacuación, alojamiento temporal, suministro de alimentos y abrigo)

RECUPERACION

Son las actividades posteriores al evento destructivo y tienen por objetivo volver al estado de desarrollo previo y, más aún, superar ese nivel. Considera las etapas de Rehabilitación y Reconstrucción.

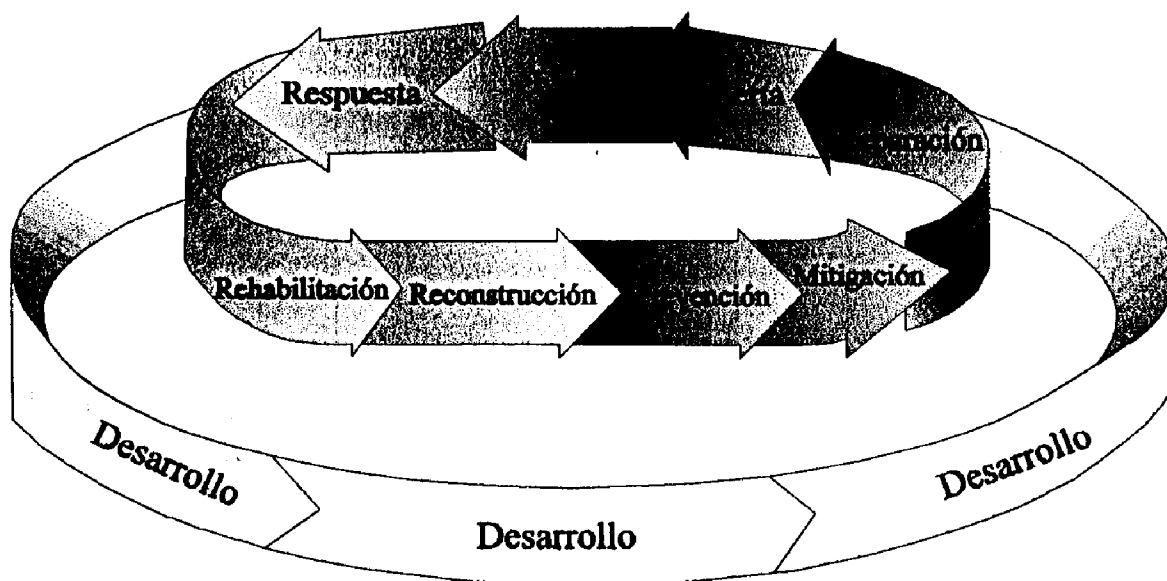
Rehabilitación: corresponde al período de transición comprendido entre la culminación de las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción. La Rehabilitación consiste en la recuperación, en el corto plazo, de los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico. (Por ejemplo: restablecimiento del servicio de agua potable, de la energía eléctrica; despeje de caminos)

Reconstrucción: consiste en la reparación y/o reemplazo, a mediano y largo plazo, de la infraestructura dañada y, en la restauración y/o perfeccionamiento de los sistemas de producción. (Ejemplos: Construcción de viviendas y edificios públicos; reparación de carreteras y aeropuertos; reforestación; recuperación agrícola; pavimentación de carreteras; reordenamiento de la comunidad y del ambiente físico).

Existe una estrecha interdependencia entre las actividades de cada etapa y de cada fase. Esta situación impide delimitar con exactitud cuando una actividad corresponde a una fase o a otra, de allí que el modelo final sea un ciclo.

De esta manera, un administrador en protección civil al tomar decisiones en la etapa de respuesta, debe promover una recuperación o rehabilitación más rápida; o en la etapa de reconstrucción, DEBE adoptar conductas que favorezcan la prevención.

Ciclo Para el Manejo de Riesgos



4. EMERGENCIA O DESASTRE

En nuestro país el Sistema Nacional de Protección Civil debe considerar todo tipo de fenómenos naturales que puedan constituir un riesgo para las personas, sus bienes y el medio ambiente, visto este último como el principal patrimonio del ser humano. Quizás los únicos fenómenos naturales que no se presentan en Chile son aquellos propios de zonas tropicales, como Huracanes, Tornados y Monzones.

La acción humana, directa o indirectamente, intencional o involuntariamente, también es capaz de generar riesgos. El mismo proceso de desarrollo lleva involucrado una serie de nuevos riesgos que constituyen hoy mayores desafíos para el Sistema de Protección Civil, tales como los procesos industriales, químicos, etc.

El riesgo puede traducirse en un evento adverso o destructivo.

Se puede definir como **EVENTO ADVERSO** o **DESTRUCTIVO** las alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente - causadas por un suceso natural o generado por la actividad humana - que exceden o no la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.

Cuando estas alteraciones intensas exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada, estamos frente a un **DESASTRE**. En el caso que la capacidad de respuesta no se vea superada, se califica como **EMERGENCIA**.

Para una mayor claridad en la delimitación entre Emergencia y Desastre, se han establecido cuatro niveles, en relación a la capacidad de respuesta:

NIVEL 1: Situación que es atendida con recursos locales habitualmente disponibles para emergencias. Ejemplos: El rompimiento de una matriz de agua es atendido por el servicio de emergencia propio de la empresa de agua potable respectiva. El incendio de una o dos viviendas es combatido por la Compañía de Bomberos del sector y Carabineros de la Tenencia local establece un perímetro de seguridad en el área del siniestro.

NIVEL 2: Situación que es atendida con recursos locales adicionales o reforzados, dispuestos para emergencias, sin exceder su capacidad. Normalmente se establece una coordinación a nivel comunal. Ejemplo: Ante el rompimiento de una matriz de agua potable cuya reparación tardará algunos días, el Municipio debe contratar camiones aljibes en la misma localidad, para abastecer a la población.

NIVEL 3: Situación que sobrepasa la capacidad local de respuesta. Se establece una coordinación a nivel provincial o regional. Ejemplo: Para el combate de un incendio forestal de grandes proporciones, se solicita apoyo a la Intendencia Regional para coordinar a los organismos operativos (Bomberos, Conaf, etc.) y para la contratación de aviones cisternas.

NIVEL 4: Situación que sobrepasa la capacidad regional, requiriéndose el apoyo de recursos dispuestos y/o coordinados por el nivel nacional. Ejemplo: Terremoto, cuyos efectos sobrepasan siempre la capacidad regional de respuesta, ante lo cual se debe establecer una coordinación superior para las multisectoriales operaciones que permitan superar la situación.

Normalmente los eventos destructivos de los Niveles I y II se asocian con el concepto de Emergencia y los Niveles III y IV con el concepto de Desastre.

Sólo la evaluación de daños y análisis de necesidades de un Evento adverso o destructivo, permite establecer si la capacidad de respuesta de una comunidad afectada ha sido superada o no, determinándose si se está frente a un DESASTRE o a una EMERGENCIA.