SISTEMA DE PROTECCION CIVIL EN CHILE

1.— Con motivo de realizarse el 2* Congreso sobre Ingeniería Sanitaria, en el próximo mes de Diciembre del presente año, el Ministerio de Obras Públicas ha solicitado la colaboración de la Oficina Nacional de Emergencia en el estudio y análisis de los siguientes aspectos:

—Experiencia en Chile sobre medidas de emergencia "sólo en problemas relacionados con Ingeniería Sanitaria antes y después del Seminario "La Ingeniería Sanitaria ante una situación de Catástrofe, desarrollado en nuestro país a fines del año 1969.

—Necesidad o recomendación de revisión de disposiciones legales, normas y reglamentos sobre esta materia. Adecuación de ellos en base a hechos y experiencias actuales, tanto locales como regionales, nacionales e internacionales.

—Sistema de Protección Civil en Chile.

Este último aspecto abarca "Comentarios sobre la ley 16.282 y DL. 369" y "Organización del país para afrontar situaciones de catástrofe. Organigrama de la Oficina Nacional de Emergencia".

Atendido que la colaboración debe restringirse sólo a la experiencia en Chile respecto de problemas relacionados con Ingeniería Sanitaria, y a la necesidad o recomendación de revisar disposiciones existentes sobre esta materia, el análisis presente se limitará al examen de los medios y elementos que, en virtud de las funciones que le asigna su Ley Orgánica, Decreto Ley N* 369, de 1974, puede poner en ejercicio la Oficina Nacional de Emergencia para prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes que afecten a las instalaciones o servicios sanitarios del país.

2.— La consideración de las materias señaladas exige fundamentalmente el examen de las disposiciones legales y reglamentarias dictadas con posterioridad al Seminario realizado en el año 1969.

Efectivamente, en el Informe Final del Certámen, N* 1, se dice:

" Hubo consenso acerca de la necesidad de una legislación permanente en Chile o cualquier otro país, destinada exclusivamente a prevenir situaciones de emergencia derivadas de catástrofes, desastres y otras calamidades públicas y a organizar inmediatamente la acción que proceda en cuanto ocurrieren esos hechos.

Dicha legislación dará el respaldo jurídico a las medidas de excepción que, en sus condiciones, habrá necesidad de adoptar".

" En el caso de Chile, se hizo presente la necesidad de perfeccionar y completar la ley 16.282, con la finalidad de extender sus disposiciones para su aplicación en programas preventivos".

En el N* 3 del citado Informe se estimó indispensable la creación de una Comisión de Expertos multidisciplinaria y multi-institucional con las características, funciones y atribuciones generales que allí se indican, definida como un órgano de consulta y de asesoría de la Oficina de Emergencia del Ministerio del Interior, en lo que se refiere a los fundamentos de la planificación general y al desarrollo de los planes de escalas nacional, regional, provincial, departamental y de sub-delegación.

En el N* 4, "Necesidad de acción local de las Instituciones", se hace referencia a los Comités Provinciales de Emergencia, incluyendo en los planes

de éstos la organización de Comités departamentales y de subdelegación.

El N° 5 del mismo Informe, "La autoridad en períodos de emergencia", recomendó la existencia de una organización de la emergencia que implique un mando único de una autoridad civil o militar, según fuere el grado de catástrofe producida, que tome el mando en la región afectada, debiendo el Jefe de Plaza o autoridad que corresponda, en la acción frente a una catástrofe, estar designado con antelación y no al momento de ella.

En el N° 6, "Planificación", se consideró que el Plan Nacional de Emergencia sea una Unidad y que esté integrado por planes que reproduzcan la estructura del gobierno interior del país, coordinando los organismos públicos y privados a través de la Oficina de Emergencia del Ministerio del Interior.

En el N° 7, "Acciones de educación y divulgación", se expresa que la divulgación de los planes nacional y provinciales tendrá que dirigirse especialmente a la información de los funcionarios que, en una y otra forma, participarán en su ejecución, preparando, entre otros medios, manuales de procedimiento, estudiando los métodos y medios de instruir a las autoridades, jefes de servicios y población en general, acerca de las medidas que sea necesario adoptar en las emergencias, utilizando todos los recursos educativos disponibles. En particular, se reseñó que el campo de acción educativa cubre la enseñanza básica, media y universitaria, abarcando igualmente a los servicios y organismos públicos y privados, centros comunitarios y de madres y otros.

Los participantes estuvieron de acuerdo en recomendar la preparación de los diferentes profesionales en sus respectivas escuelas formadoras, incorporando a los programas una unidad de enseñanza sobre investigación, prevención y tratamiento de situaciones de catástrofes.

3.- La confrontación de las recomendaciones señaladas en el número anterior con las disposiciones y normas dictadas a partir de la época en que ellas fueron formuladas (1969), permite establecer el avance, mejoramiento y progreso de la legislación vigente hoy día y cuyo origen se encuentra en la experiencia recogida en el lapso intermedio.

3.1 -Legislación permanente.-

Al realizarse el Seminario a que se ha hecho alusión ya estaba en vigencia la ley N° 16.282, de 28 de Julio de 1965. El texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de esta ley: "Disposiciones Permanentes para casos de sismos o catástrofes", ha sido fijado por Decreto del Ministerio del Interior N° 104, de 28 de Enero de 1977, que incorpora al texto de aquella todas las modificaciones introducidas hasta esa fecha, debiendo señalarse especialmente:

-Artículo 3* (DFL. 1 de 1971, Interior, art. Único N° 2), que autoriza al Presidente de la República para dictar, por decreto supremo fundado, normas de excepción del Estatuto Administrativo, de las leyes orgánicas de los servicios públicos, de instituciones autónomas o semifiscales, para resolver los problemas de las comunas o hacer más expedita la ayuda a los países afectados por una catástrofe.

Entre dichas medidas cabe destacar.

a) Designación de autoridades y determinación de sus atribuciones o facultades.

b) Exención del trámite de propuesta o subasta pública a las reparaciones fiscales, semifiscales, de administración autónoma, empresas en que el Estado haya aportado capitales y Municipalidades, pudiendo asimismo ratificar medidas tomadas por los organismos señalados en los momentos mismos del sismo o catás-

trofe y que hubieren requerido de normas de excepción.

c) Reglamentación de las condiciones en que los organismos señalados procedan a vender, entregar, dar en uso, arrendamiento o concesión, o en cualquier forma o condición jurídica, casas, sitios, locales o parcelas con prescindencia de las exigencias legales o reglamentarias vigentes a la fecha.

d) Condonación total o parcial de impuestos que graven la propiedad, las personas o sus rentas, siempre que ellos se devenguen en la zona afectada.

—Artículo 21* (DFL. 1 de 1971, Interior, art. Unico N* 5), el cual dispone que el Ministerio del Interior tendrá a su cargo la planificación y coordinación de las actividades que establece esta ley y la atención de sismos y catástrofes.

—Artículo 22* (Ley N* 17.564, art. 1* N* 2), que establece la constitución, en cada comuna, de un Comité Comunal de Emergencia, integrado por las autoridades y representantes de los organismos que indica.

—Artículo 23* (Ley N* 17.564, art. 1* N* 2), que fija las atribuciones y obligaciones de los Comités Comunales de Emergencia, las que sólo podrán ejercer actuando subordinados al Jefe de la Zona de Emergencia, si lo hubiere, y, en todo caso, ajustándose al plan establecido en los artículos 20* y 21* de la ley que se comenta.

3.2 Decreto Ley N* 369, de 1974.

El artículo 1* de este texto crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior, que es el Servicio encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes.

Las funciones que competen al Ministerio del Interior en virtud de lo dispuesto en el Título I de la ley N* 16.282 y sus modificaciones — a que nos referimos en el apartado anteriormente señalado — son ejercidas por este Ministerio a través de la Oficina Nacional de Emergencia, con excepción de lo relativo a las donaciones a que se refieren los artículos 6* y 7* del texto definitivo de dicha ley.

Conforme a los artículos 3* y 10*, corresponde a la Oficina Nacional de Emergencia, durante las situaciones de catástrofes, sismos o calamidades públicas, la coordinación de las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de los problemas derivados de estas emergencias, comprendiéndose en ella los esfuerzos y colaboración que presten los Cuerpos de Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, Red de Emergencia de Clubes de Radioaficionados, Cuerpo de Socorro Andino, Federación Aérea de Chile y entidades voluntarias similares.

El artículo 11* dispone la constitución de Comités Regionales y Locales de Emergencia, en conformidad al artículo 18* de la Ley de Régimen Interior del Estado, con participación de las Fuerzas Armadas y/o Carabineros de Chile y en concordancia con los artículos 19* y 19* bis de la ley 16.282 y sus modificaciones (20* y 21* del texto definitivo).

Especial mención debe hacerse al aspecto preventivo de las funciones de la Oficina Nacional de Emergencia, señalando expresamente en el artículo 1* como facultad de carácter general, y en el artículo 4* como disposición especial. De acuerdo con este último:

“ En los casos en que informes técnicos evacuados por organismos o servicios competentes determinen que alguna zona del país está amenazada con

riesgo inminente por alguna catástrofe natural o causada por el hombre, a petición de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, el Supremo Gobierno podrá, por decreto supremo fundado, declarar dichas zonas en estado preventivo de catástrofe, pudiendo aplicarse a partir de ese momento, todas las disposiciones establecidas en el Título I de la ley 16.282 y sus modificaciones”.

3.3 Decreto N° 155 del Ministerio del Interior, de 1977.

Este decreto aprueba el Plan Nacional de Emergencia y dispone que los Ministerios y los Servicios, instituciones y empresas dependientes o relacionadas con el Estado a través de ellos, conformarán su acción a las directrices que se imparten en el plan aprobado y darán estricto cumplimiento a las tareas que a ellos se les asignen, sin perjuicio de las que les corresponde ejecutar de acuerdo a sus funciones propias.

Por otra parte, dispone que el Ministerio del Interior adoptará las medidas tendientes a obtener la integral y oportuna aplicación del Plan Nacional de Emergencia mediante la coordinación que, conforme a la Ley Orgánica, corresponde ejecutar a la Oficina Nacional de Emergencia.

4.— El examen de las disposiciones y normas que anteceden demuestra que mediante ellas se ha logrado la realización práctica de las medidas sugeridas en el Informe Final del Seminario de 1969, en orden a obtener una legislación permanente destinada a prevenir situaciones de emergencia, a la creación de Comités Regionales y Locales de Emergencia, a la organización bajo un mando único y a la planificación a nivel nacional.

Por otra parte, se ha redactado un proyecto de modificación de las disposiciones del DL. N° 369, encaminado a dar mayor flexibilidad, expedición y oportunidad al ejercicio de las atribuciones de la Oficina Nacional de Emergencia, al mismo tiempo que se establecen normas para crear en el Servicio, conforme a las disposiciones del DL. N° 1.608 y Decreto de Hacienda N° 90 de 1977, una Escuela de Capacitación para su personal y formación de Expertos en Protección Civil.

5.— En relación con los problemas específicos atinentes a la Ingeniería Sanitaria, a que se refiere el N° 1*, debe tenerse presente que el Plan Nacional de Emergencia, letra H. “Ministerio de Obras Públicas” (pág. 12), dispone que éste:

—“1.- Apoyará con todos sus medios al Ministerio del Interior (ONEMI, Jefe de Zona de Catástrofe, Comités Regionales, Provinciales y Comunales en Emergencia) en la prevención y control de las catástrofes naturales o provocadas por el hombre.

—“2.- Asegurará tanto la utilización expedita de carreteras, puentes, aeródromos y puertos, y/o su rápida reparación, como el abastecimiento de agua potable para la población y demás actividades vitales del país.”

Y en el aspecto relativo al procedimiento, agrega:

“Para ello procederá como sigue:

- “1) Designará a un funcionario de alta jerarquía como enlace y coordinador ante el Ministerio del Interior (ONEMI) para el cumplimiento de los objetivos previstos en este plan.
- “2) Dispondrá la elaboración de un Plan y Directivas de Emergencia del Ministerio que asegure la debida preparación y organización para prevenir o solucionar rápidamente problemas derivados de catástrofes y llevar un control estadístico del monto de los da-

ños.

- "3) Dispondrá la elaboración de análisis de vulnerabilidad para identificar riesgos potenciales, condiciones inseguras y su corrección preventiva para todas las actividades que corresponden a este Ministerio."

Las tareas indicadas corresponden a la Primera Fase de "Preparación". En la segunda se dispone:

- "1) Empleará todos los medios y recursos disponibles para que en caso de desastres ejecute el inmediato restablecimiento de los servicios vitales.
- "2) Utilizará todos sus medios profesionales para evaluar los daños en Obras Públicas o de Utilidad Pública, en coordinación con el Ministerio del Interior (ONEMI).
- "3) Apoyará al Ministerio del Interior (ONEMI) o Jefe de Zona de Catástrofe, con su sistema de Telecomunicaciones para la coordinación de las operaciones de emergencia, si es necesario."

Las tareas señaladas en los números 2 y 3 de la Primera Fase y 2 de la Segunda, destinadas a llevar un control estadístico del monto de los daños y la elaboración de análisis de vulnerabilidad, tienen estrecha relación con la 4ª tarea que en la Primera Fase se asigna al Ministerio de Educación Pública (pág. 11 del Plan Nacional) y que establece:

" Mediante el aporte científico y tecnológico de las Universidades, preparará, en coordinación con ONEMI, un Mapa Nacional de Riesgos, mediante la zonificación del territorio en el cual se definan índices del nivel de riesgo de cada zona, incluyendo indicadores como actividad sísmica y volcánica, calidad de edificación, densidad de población y riesgos de inundaciones, incendios, etc."

Con el objeto de mantener la coordinación a que se alude y cumplir las funciones que el Plan Nacional y el DL. N° 369 asignan a la Oficina Nacional de Emergencia, su Director, por Resolución N° 86, de 27 de Abril de 1977, creó el Comité Científico-Técnico Asesor de ese Jefe Superior, integrado por representantes de las Universidades del país, funcionarios del Servicio y especialistas de los sectores público y privado.

Las funciones de dicho Comité son las siguientes:

"a) Asesorar al Director de ONEMI para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Emergencia y lo dispuesto en el Decreto Ley N° 369, de 1974.

"b) Coordinar y orientar la actividad científico-técnica que las Universidades del país están en condiciones de aportar y desarrollar en este esfuerzo nacional de asegurar que las actividades vitales del país no sean afectadas por accidentes o catástrofes previsibles."

6.— Los antecedentes analizados en los apartados 4 y 5 permiten concluir que el sistema legal y reglamentario vigente es apto para ejecutar, fundamentalmente, labores de prevención destinadas a evitar la paralización de los servicios de utilidad pública vitales para el país, y también aquellas que aseguren su restablecimiento cuando se produce la catástrofe.

Dentro de dicho sistema la Oficina Nacional de Emergencia cumple con su función coordinadora, fijada en el DL. 369 y en el Plan Nacional de E-

mergencia, cuyo ejercicio abarca la actividad de todos los Ministerios, servicios públicos y organismos privados que, en una u otra forma, tienen relación con la solución de los problemas derivados de catástrofes. En tal forma, y manteniendo la debida conexión entre esas entidades, está en condiciones de obtener la intercomunicación necesaria para que las actividades, experiencias y elementos de que cada una dispone en su respectivo campo de acción sean oportunamente conocidas por los demás. Ello conduce a la interacción y aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales existentes en el país.

No cabe por tanto, hablar de su "experiencia" en materias atinentes a la Ingeniería Sanitaria en Chile —que corresponde a los organismos técnicos respectivos— sino en el orden de la coordinación que le asignan los textos citados, y que en la medida en que obtenga la debida colaboración de los organismos que están obligados a prestarla mediante la información y el conocimiento oportuno, puede habilitarla en el cumplimiento de sus funciones de prevención y solución de problemas derivados de emergencia.