

## **Aportes para una ley marco sobre emergencias y protección ciudadana**

Serie Minutas N° 117-23, 20/10/2023

### **Resumen**

*Se solicita la confección de la presente minuta, que aborda la relación entre el fenómeno de cambio climático, y las medidas adoptadas en Chile para identificar y administrar riesgos y emergencias producidas por desastres, a pedido de delegación parlamentaria que asistirá a la Comisión de Asuntos Laborales del PARLATINO, octubre 2023.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.



## Tabla de contenido

Ley marco: Emergencias y Protección Ciudadana.....	4
La planificación urbana ante desastres sanitarios.....	6
Creando capacidad adaptativa para Chile.....	7
Los desafíos del actual marco normativo .....	9

## **Ley marco: Emergencias y Protección Ciudadana**

La Asamblea General de las Naciones Unidas convoca cada dos décadas la Conferencia Hábitat, con el ánimo de discutir sobre desarrollo urbano sostenible, tomar resoluciones y establecer compromisos hacia una agenda urbana sostenible a nivel global. Como antecedente, esto fue establecido bajo la resolución 66/207 y en línea con el ciclo bi-decenal (1976, 1996 y 2016), se decidió convocar la Conferencia Hábitat III. Esta Conferencia constituye el evento más importante de las Naciones Unidas en materia de desarrollo urbano, y su meta es asegurar el compromiso político mundial por contar con ciudades éticas y sustentables, e identificar los nuevos desafíos urbanos para la generación e implementación de una Nueva Agenda Urbana para las siguientes décadas.

Esta preocupación por establecer principios que orienten el trabajo de los urbanistas y tomadores de decisiones se ha venido forjando en los últimos años, ya que se prevé que la población urbana seguirá en aumento, previéndose que en 2050 alcance al 60% de la población mundial; de momento, aumenta en 1.300.000 personas por semana.

De igual manera, se ha conversado sobre innovación en urbanismo en otros foros como el Urban Thinkers Campus que se llevó a cabo en Melbourne, Australia en febrero, que contó con la colaboración de UN Global Compact - Cities Programme y la organización World Vision. Como factor común, estos foros han impulsado recomendaciones sobre la democratización de lo urbano, la participación ciudadana, la integración de distintas minorías presentes en la urbe, la dignidad de la vivienda social, y por supuesto señalado contundentes recomendaciones en cuanto a gestión de desastres naturales, emergencias y protección de la población ante estos eventos.

En un contexto como el actual es que urge regular de buena manera la prevención y la respuesta ante la ocurrencia de desastres naturales. En Chile y en el mundo, cada verano cientos de miles de hectáreas incendiadas dejan pueblos enteros quemados y miles de vidas pendiendo de un hilo y sin sus servicios sanitarios más básicos y elementales. En adición, otras catástrofes naturales se han dado en el último tiempo como inundaciones de ciudades, erupciones volcánicas, terremotos

y tsunamis -que sitúan a Chile dentro de los cinco países más sísmicos en el mundo-, y grandes sequías. Por sus particulares características geográficas y geológicas, que determinan una gran variedad de climas y suelos, y la presencia de extensos terrenos montañosos (80%) así como de valles y planicies litorales en alrededor de un 20% de su territorio, el país resulta particularmente vulnerable a las amenazas de la naturaleza y a los efectos del cambio climático.

Por esto, es importante que la institucionalidad que el país requiere para hacer frente a estas catástrofes se plantee tanto preventivamente como a posteriori.

En los últimos años, Chile ha sido mencionado como uno de los países más vulnerables ante el cambio climático. El Índice Global de Riesgo Climático 2017 de la ONG Germanwatch lo sitúa en la décima posición de los países más azotados por desastres asociados a la acción antropogénica en la naturaleza. Si bien el reporte cubre los eventos ocurridos entre 1996 y 2015, no es menos cierto que los últimos desastres y la seguidilla de incendios -que continúa hasta el día de hoy, con incendios en la V Región- seguramente mantendrán a Chile en el “top 10” de los países vulnerables en el siguiente reporte.

La vulnerabilidad ante el cambio climático es un problema eminentemente ecológico, ya que el aumento de las temperaturas en el planeta es un problema generado localmente pero con consecuencias globales. Así, los países que más han contribuido al calentamiento global no son necesariamente los más afectados; mientras, los países más pobres de las regiones de América Latina, el Caribe y el Sudeste Asiático son quienes sufren las consecuencias de un clima cada vez más impredecible y extremo.

Comprender estos distintos factores es clave para desarrollar políticas públicas efectivas para un mejor desarrollo territorial y por ende, para tener una mejor capacidad adaptativa ante los impactos potenciales. El informe 2022 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC)<sup>1</sup> señaló al desarrollo territorial como uno de los factores clave dentro de las medidas de adaptación de los países

---

<sup>1</sup> Reporte disponible en <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Fecha de consulta: 19-10-22.

más vulnerables.

## **La planificación urbana ante desastres sanitarios**

Ante la repetida ocurrencia de desastres, bien cabe preguntarse qué medidas preventivas pueden tomarse para que los impactos de éstos sean menores. Tal como el desarrollo de la ingeniería antisísmica ha contribuido a la adaptación ante los terremotos, la planificación urbana adecuada surge como una respuesta natural que modera los daños y a la vez explora potenciales oportunidades que beneficien a la población, poniendo énfasis en mantener la provisión de servicios básicos - consultorios hospitalarios, redes sanitarias, suministro de agua y energía, etc.- especialmente en el área de la salud durante el manejo de desastres.

Los desastres sanitarios involucran distintas situaciones: en un sentido estricto, el término caracteriza aquellos eventos que teniendo su origen en la acción patógena de agentes biológicos, afectan a la población, animales o plantas, poniendo en riesgo su salud y vida. En estos casos, se habla también de desastres biológicos, distinguiéndose, las epidemias y pandemias que afectan a la población humana, los fitosanitarios cuando el daño recae sobre especies vegetales y las epizootias - si los afectados son los animales-.

Pero además, se habla de desastre sanitario para referir a fenómenos naturales o humanos que sin constituir por sí un desastre sanitario podrían producirlo indirectamente, representando una situación de emergencia sanitaria (problemas en el tratamiento de las aguas servidas o residuales, contaminación de alimentos, dificultades en el suministro de agua potable, etc.). Estas situaciones ocurren más frecuentemente con posterioridad a un desastre natural, ya sea porque ellos afectan directamente la estructura de los servicios de salud impidiendo que éstos puedan otorgar sus prestaciones, o bien, porque generan situaciones que favorecen la propagación y acción de agentes patógenos.

La consideración de una perspectiva eco-ética puede contribuir a la implementación de políticas de gestión y manejo del riesgo que atiendan a una equitativa distribución de los costos, a un uso eficiente de las redes sociales para asegurar el acceso igualitario a información oficial incluso para la población de

zonas rurales remotas, y una distribución justa de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, que priorice su implementación en la zonas de menos recursos.

## **Creando capacidad adaptativa para Chile**

El país no ha estado ajeno a las recomendaciones internacionales para mejorar la gestión y el manejo de desastres. Sin ir más lejos, el año 2005 el Congreso Nacional aprobó y ratificó el Reglamento Sanitario Internacional (RSI)<sup>2</sup>, que tiene por objeto prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales.

Esto permitió destinar Programas y recursos para la creación de instituciones clave. Una de ellas es el Centro Nacional de Enlace, que se implementó el año 2008 como cumplimiento de parte de las obligaciones del RSI, como una unidad de inteligencia epidemiológica que cuenta con las capacidades para detectar, evaluar, verificar, analizar, notificar y difundir información relevante para la toma de decisiones relacionada con eventos de salud pública.

Como se señala en su sitio web, "cada Estado parte de la OMS debe designar un Centro Nacional de Enlace para el Reglamento Sanitario Internacional, el cual es considerado como una unidad de inteligencia epidemiológica. A través de él, se podrá establecer contacto en todo momento con los organismos nacionales e internacionales y su objetivo fundamental es enviar y recibir las comunicaciones de los Puntos de Contacto de la OMS para el RSI, 24/7/365.

Las funciones del Centro Nacional de Enlace para el RSI incluyen:

a) Enviar a los Puntos de Contacto de la OMS para el RSI, en nombre del Estado Parte de que se trate, comunicaciones urgentes relativas a la aplicación del

---

<sup>2</sup> Aprobado mediante Decreto 230 año 2008, disponible en: <https://bcn.cl/2ryx3>. Fecha de consulta: 20-10-23.

presente Reglamento.

b) Difundir información a las unidades pertinentes de la administración del Estado Parte de que se trate, incluidas las responsables de la vigilancia y la presentación de informes, los puntos de entrada, los servicios de salud pública, los dispensarios y hospitales y otros departamentos del gobierno, y recibir información de ellas.

En Chile, el Centro Nacional de Enlace (CNE) funciona dentro del Departamento de Epidemiología, dependiente de la División de Planificación Sanitaria (DIPLAS) del Ministerio de Salud, desde el 06 de marzo del 2008.

Cuenta con profesionales con capacidad para detectar, evaluar, verificar, analizar, notificar y difundir información relevante para la toma de decisiones, relacionada a eventos de salud pública.

En concordancia con la estructura de la Autoridad Sanitaria en Chile y al modelo de vigilancia actual, entre el 2008 y 2009, se crearon 15 Centros Regionales de Enlace<sup>3</sup>.

Asimismo, dentro del Ministerio de Salud funciona el Departamento de Emergencia y Desastres, que complementa los sistemas de participación civil ante la ocurrencia de catástrofes. Otras dificultades para una adecuada gestión de riesgos es la falta de una política sectorial. En términos de gobernanza, este Departamento cuenta con coordinadores de emergencia y desastres en cada región del país, aunque sin financiamiento permanente, lo cual evidentemente dificulta su labor.

Sin dudas, la implementación de una oficina de este tipo posibilita el ansiado cambio en el paradigma en materia de emergencias conforme lo ha venido planteando la agenda internacional en la última década, pasando de la mera "respuesta de riesgos", a una "gestión de riesgos" en la que se puedan controlar de mejor manera las amenazas que Chile enfrenta dada su vulnerabilidad ante los

---

<sup>3</sup> Información extraída de sitio web: <http://epi.minsal.cl/centro-nacional-de-enlace-cne/>. Fecha de consulta: 19-10-23.



desastres.

Por lo mismo, parece fundamental que las políticas implementadas recorran por completo el ciclo del manejo de desastres, que va desde la prevención del mismo a la rehabilitación de todos los afectados, en lugar de sostener el enfoque actual que parece sólo enfocarse en los momentos posteriores a las emergencias.

## **Los desafíos del actual marco normativo**

La Ley 21.364<sup>4</sup>, que el año 2021 vino a regular la prevención y el manejo de riesgo ante la ocurrencia de desastres, reemplazó el sistema anterior en el que el manejo de emergencias era gestionado por la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), organismo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, fundada el año 1974.

Respecto a la nueva legislación, vigente desde su publicación el 7 de agosto de 2021, esta "tiene por objeto establecer el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituir la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante desastres, y adecuar normas que indica. El Sistema Nacional de Prevención y Respuesta está constituido por el conjunto de entidades públicas y privadas con competencias relacionadas con las fases del ciclo del riesgo de desastres, que se organizan desconcentrada o descentralizadamente y de manera escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional, para garantizar una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres, y comprende las normas, políticas, planes y otros instrumentos y procedimientos atinentes a la Gestión del Riesgo de Desastres (...)

En cuanto a la institucionalidad del Sistema, habrá un Comité Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que será la instancia superior que se encargará de la planificación y la coordinación del Sistema a nivel nacional. Asimismo, habrá un Comité Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en cada una de las

---

<sup>4</sup> Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423>. Fecha de consulta: 20-10-23.

regiones del país, que se encargará de la planificación y coordinación del Sistema a nivel regional. Además, habrá un Comité Comunal para la Gestión del Riesgo de Desastres. Finalmente, estará la Secretaría Técnica y Ejecutiva de los Comités recaerá a nivel nacional, regional, provincial y comunal, respectivamente, en el director nacional, el director regional, el funcionario que designe el director regional en la provincia y el jefe de la Unidad de Gestión de Riesgos y Desastres.

Por otro lado, se crea el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública mediante la coordinación de la Subsecretaría del Interior, y que será el servicio encargado de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar las actividades relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastres del país. Dicho Servicio estará a cargo de un Director Nacional, quien será su jefe superior. En cada región existirá una Dirección Regional del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, a cargo de un Director Regional, quien ejercerá su cargo conforme a los lineamientos de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, a los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y a las instrucciones del Director Nacional.

Dentro de las adecuaciones a otras normas, especifica la función de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres y otorga atribuciones ante alerta de amenazas **a la Conaf, la Dirección General de Aguas, la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Nacional de Geología y Minería**. Asimismo, el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres podrá encomendar la construcción de viviendas de emergencia en conjunto con **el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el municipio** afectado, con el fin de atender los casos de destrucción de viviendas derivadas de emergencias o catástrofes, tales como terremotos, tsunamis, inundaciones, incendios u otras amenazas semejantes”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Información sobre esta ley extraída de sus consideraciones iniciales en <https://bcn.cl/2qtdx>. Fecha

Finalmente, para fortalecer su regulación interna, además, Chile ha ratificado la más diversa normativa internacional para la gestión correcta de desastres, entre los que se cuentan: el Marco de Sendai para la Reducción de Desastres 2015-2030; la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030; la Convención contra el Cambio Climático de Naciones Unidas (UNFCCC); las conclusiones de la Cumbre Humanitaria Mundial; los documentos marco OPS respecto no sólo a los brotes epidemiológicos sino a la respuesta a emergencias y asistencia humanitaria, entre varios otros.