

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CHILE: AVANCES Y DEBILIDADES

Fabiola Alejandra Barrenechea Riveros

Universidad Bernardo O'Higgins

Avenida Viel 1497 Ruta 5 Sur - Santiago, Chile

Fono: +56998208542

fabarren@gmail.com

Gestión del Riesgo de Desastres en Chile: Avances y Debilidades

RESUMEN

El contexto internacional y nacional en materias de Gestión del Riesgo de Desastres en Chile se presenta como un factor determinante en la conformación de un Sistema Nacional de Protección Civil orientado a fortalecer las capacidades dentro de todas las etapas del ciclo del riesgo. En este sentido, se han puesto grandes esfuerzos en actividades de respuesta y ayuda humanitaria que buscan disminuir los impactos y mejorar la resiliencia de las comunidades afectadas. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha observado una tendencia al aumento de las pérdidas provocadas por los desastres, por lo que cada vez se ha tornado más relevante la aplicación de estrategias de gestión que aminore estos impactos.

El presente trabajo busca analizar la evolución que han presentado las distintas acciones destinadas a disminuir los impactos de desastres de origen natural en el país, en función de las tendencias mundiales y las lecciones aprendidas recogidas de las propias experiencias, lo que ayudaría a comprender cómo ha sido la construcción social que Chile ha tenido en relación al riesgo de desastres.

Palabras claves: gestión, riesgo de desastres, resiliencia.

ABSTRACT

The national and international context in matters of disaster risk management in Chile is presented as a determining factor in the creation of a National System of Civil Protection oriented to strengthen capacities within all stages of the cycle of risk. In this sense, have been great efforts in humanitarian response activities seeking to reduce impacts and improve the resilience of the affected communities. However, in recent decades it has been observed a rising trend of losses caused by disasters, by what increasingly has become more relevant the implementation of management strategies that slow these impacts.

This paper will analyse the evolution that have presented various actions to reduce the impacts of natural disasters in the country, according to global trends and lessons learned gathered from their own experiences, which would help to understand how has been the social-scheme which Chile has had relating to the risk management.

Key word: management, disaster risk, resilience.

1. Introducción

La singularidad de su posición geográfica y las características físico-naturales del territorio, influyen y explican que los eventos naturales extremos sean parte de la historia de Chile. Es un país constantemente afectado por fenómenos naturales tanto en intensidad como en magnitud (Brignardello, 1997).

De acuerdo al estudio realizado por Naciones Unidas, cada año el país gasta el 2% del PIB (5.000 millones de dólares aproximadamente) en acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción por los riesgos que enfrenta. Sin embargo, los mismos estudios establecen que por cada 1 dólar invertido en prevención, el país se ahorra 7 dólares en respuesta y reconstrucción, dejando en evidencia la necesidad de contar con capacidades que permitan mejorar la gestión del riesgo de desastres (GRD) (UNISDR, 2010).

Las tendencias mundiales precisan la necesidad de avanzar hacia una gestión integral del riesgo de desastres, lo que también se ha configurado como una prioridad a nivel nacional, al observarse un aumento considerable tanto del número de eventos naturales desastrosos como de las poblaciones afectadas.

Como riesgo se entiende a la probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental) resultado de interacciones entre amenazas de origen natural o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad. En palabras simples, es la probabilidad de que una amenaza se transforme en un desastre.

Se tiene entonces que el riesgo es la probabilidad de que una amenaza se convierta en desastres, dependiendo de la vulnerabilidad de un territorio. Expresado matemáticamente sería:

$$\text{RIESGO} = \text{AMENAZA} \times \text{VULNERABILIDAD}^1$$

La vulnerabilidad está íntimamente ligada a los procesos sociales que se desarrollan en las áreas propensas y usualmente tiene que ver con la fragilidad, la susceptibilidad o la falta de resiliencia de la población ante amenazas de diferente índole. Podría decirse entonces que los desastres son eventos socio-ambientales cuya materialización es el resultado de la construcción social del riesgo (Cardona et al, 2013).

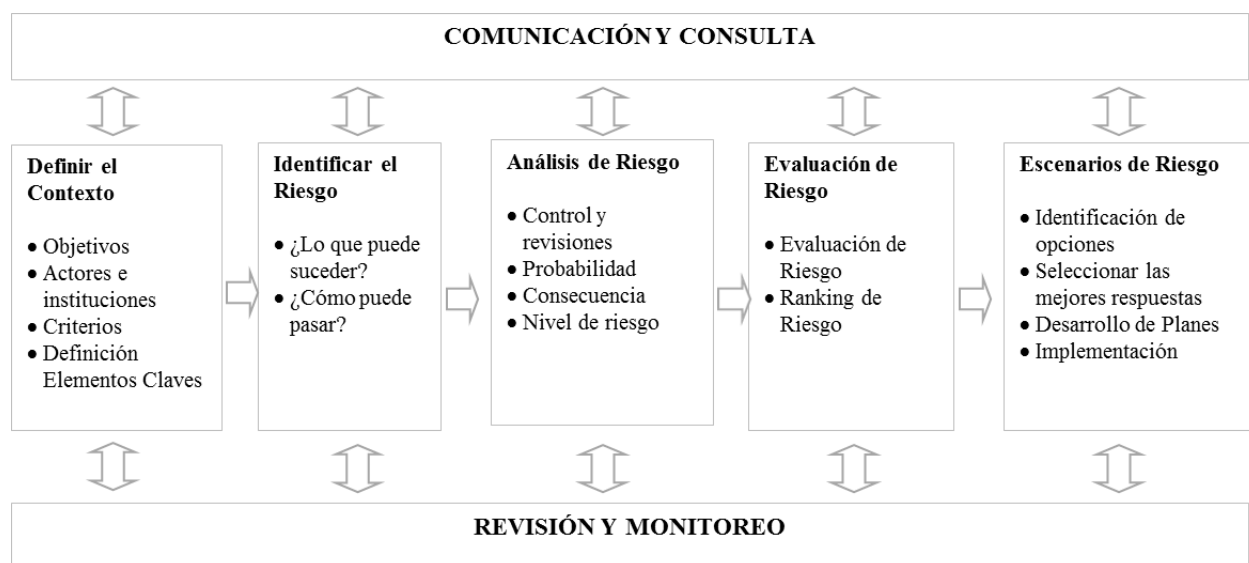
2. Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

La GRD es un instrumento para lograr la reducción del riesgo de desastres, por medio de la disminución de la vulnerabilidad, en base a acuerdos sociales que surgen como resultado del análisis de riesgo. Se basa en procesos orientados a formular planes y ejecutar acciones de manera consciente, concertada y planificada, entre los órganos y los entes del Estado y los particulares, para prevenir o evitar, mitigar o reducir el riesgo en una localidad o en una región,

¹ UNISDR, 2010

atendiendo a sus realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales y económicas (Lozano, 2011), contemplando las etapas que indica la figura n°1:

Figura N°1: Etapas de la GRD



Fuente: Risk Management Estándar, AS/NZS 4360:2004

2.1 Tipos de Gestión de Riesgo de Desastres

Trabajar sobre la base de un riesgo aceptado se define como GRD Reactiva, implica la preparación y la respuesta, bajando los costos de la emergencia y supone una resiliencia alta por parte de la comunidad. Considera el establecimiento de medidas de mitigación sobre las amenazas ya conocidas, disminuyendo así los impactos (Aquino, 2010).

La GRD Correctiva en cambio, trabaja sobre el riesgo existente y conocido, pero no aceptado, de tal forma que promueve acciones de reducción de riesgos enfocados en la vulnerabilidad. En términos simples, busca bajar los impactos estableciendo acciones previas que apuntan a mejorar la resiliencia y capacidades. A diferencia de la anterior, asume que el riesgo existente es producto de las dinámicas sociales que han llevado a una construcción social del riesgo (Aquino, 2010).

Cuando los procesos de desarrollo consideran la planificación y manejo de los riesgos, estamos frente a una GRD Prospectiva, basada sobre el riesgo no existente. Lavell y Arguello (2003) mencionan que “el riesgo futuro constituye un reto insoslayable e impostergable. El crecimiento poblacional y económico combinado con la persistencia de múltiples amenazas ya existentes y otras nuevas, muestran un futuro poco optimista si los procesos históricos y actuales no se modifican de manera dramática”. Los nuevos procesos de desarrollo sostenible apuntan a incorporar desde un comienzo los procesos de GRD, identificando los posibles nuevos riesgos

asociados a nuevas vulnerabilidades, estableciendo medidas preventivas antes de que éstos se generen.

2.2 Contexto Internacional de GRD

Los fenómenos de origen natural han ocurrido desde que la tierra existe. En la Antigüedad, los *dioses* eran culpables de todas las calamidades que impactaron al ser humano, a quienes se ofrecían sacrificios y ofrendas que minoraran su ira, bajando el riesgo del imperio de sufrir algún tipo de desastre.

Sin embargo, no es hasta fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI que comienza a manejarse internacionalmente el concepto de “riesgo de desastres” enfocado a los riesgos de origen natural. Hasta este momento, el desastre no era un producto de un escenario de riesgo preexistente, relacionado con los procesos de desarrollo impulsados. Se pensaba que la sociedad era una víctima que no contribuía a que los desastres ocurrieran y el fenómeno natural detonante era sinónimo del desastre en sí mismo.

Los eventos desastrosos producto de fenómenos naturales comenzaron a afectar los planes y programas de desarrollo que se venían trabajando en los países subdesarrollados para ayudarlos a superar la pobreza. Naciones Unidas declaró entonces el *Decenio internacional para la Reducción de los Desastres Naturales* (DIRDN) entre los años 1990 al 1999, cuyo objetivo era "reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales..."².

Así, poco a poco los conceptos sobre la necesidad de reducir la vulnerabilidad, como parte de los procesos de desarrollo social y económico de cada país fueron teniendo relevancia. Se dio una revisión del tema a partir de entonces, adquiriendo ahora más protagonismo el concepto de “riesgo” que el de “desastre” (Lavell, 1997). Se instaura así el concepto de riesgo asociado a la “prevención” por sobre la respuesta, como un tema no resuelto del desarrollo territorial.

El año 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas crea la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), encargada de dar continuidad a lo establecido en el DIRDN, cuya misión es “catalizar, facilitar, movilizar los recursos y el compromiso a nivel nacional, regional e internacional de los actores del Sistema de la EIRD para construir resiliencia en las naciones y las comunidades ante los desastres”.

Entre el 18 y el 22 de enero de 2005, en el marco de la novena sesión plenaria de la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, se aprueba el *Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. La Conferencia constituyó una oportunidad excepcional para promover una visión integral de la GRD, a diferencia de cómo se había llevado hasta ese momento.

² Anexo a la Resolución 44/236, 22 de diciembre de 1989, Asamblea General, Naciones Unidas

El MAH es el instrumento más importante en materias de GRD, dictando orientaciones claras en torno a cinco áreas prioritarias de acción:

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

2.3 Gestión del Riesgo de Desastres en Chile: Contexto Nacional

En Chile, desde 1540 a la fecha ha habido 112 terremotos con magnitudes superiores a 7.0 en la escala de Richter; 40 erupciones volcánicas y 150 inundaciones que han generado diversos efectos sobre la población, destruyendo, en varios casos, ciudades completas³.

Dentro de los terremotos, cabe destacar por su magnitud e impactos a la comunidad el sismo del 16 de agosto de 1906 ocurrido en Valparaíso. Alcanzó una magnitud de 8.2 Mw, de acuerdo al Centro Sismológico Nacional (CSN). Considerando la envergadura de la emergencia y la recurrencia de este tipo de fenómenos, surge la necesidad de contar con un servicio que llevara un registro de los sismos y su frecuencia, con la finalidad de obtener información científica que permitiera conocer la realidad nacional. El 1 de mayo de 1908, se funda entonces el CSN, al interior de la Universidad de Chile a cargo del científico francés de l'Ecole Polytechnique de París, don Ferdinand Montessus de Ballore, contribuyendo de manera importante a la GRD del país.

Con el CSN funcionando, se registran grandes eventos como el terremoto de Chillán de 1939, donde se presentó la mayor cantidad de fallecidos. Según cifras oficiales las víctimas ascendieron a 5.000, según la prensa de ese momento, la suma eran 30.000.

El año el 1960 se registra entonces el mayor sismo medido instrumentalmente: el terremoto tsunamigénico de Valdivia. Afectó a trece de las veinticinco provincias del país y cambió radicalmente la geomorfología de la zona (Urrutia y Lanza, 1993). Dada la situación, se crea por primera vez, un comité dentro del Ministerio del Interior para enfrentar una emergencia.

Como medida de prevención, luego del desastre que dejó el terremoto del '60, el gobierno de turno ordena la creación de una norma sismo-resistente para todas las construcciones de edificaciones y viviendas, la que se actualizaría posteriormente, por los terremotos de 1985 y 2010.

Debido a las emergencias que habían afectado al país, en 1974 se crea la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI). En 1977 el entonces Presidente de la República designa a los Ministerios del Interior y Defensa la creación de una comisión para

³ Fuentes: Centro Sismológico Nacional, Dirección Meteorológica de Chile y Servicio Nacional de Geología y Minería.

elaborar un plan orgánico que definiera las líneas de trabajo para enfrentar las emergencias que deriven de terremotos u otras catástrofes.

Dado el contexto internacional, en la década de los 90, comienza en el país la necesidad incipiente de migrar la mirada desde una visión de respuesta a una visión de prevención. Sin embargo, no es hasta el año 2002 cuando, oficialmente, se le encarga a la ONEMI, por medio del Plan Nacional de Protección Civil⁴, la misión de gestionar la prevención para la reducción del riesgo de desastres en el país.

En el año 2005 Chile se adscribe al MAH, estableciendo así, las bases de la Gestión del Riesgo de Desastres que comenzaría a tener relevancia en el territorio nacional. Si bien en el país habían comenzado las acciones de GRD, éstas no lograban penetrar la barrera política de la institucionalidad chilena.

El año 2010, después del terremoto de Cauquenes del 27 de febrero (27/F), el Gobierno de Chile pide a Naciones Unidas una misión que evalúe la implementación del MAH en el todo el Sistema Nacional de Protección Civil⁵, que diera cuenta de las acciones destinadas a mejorar la resiliencia de la comunidad frente a situaciones de desastres. La evaluación arrojó falencias en el cumplimiento de las cinco áreas prioritarias destacando la falta de cumplimiento en el fortalecimiento institucional, evidenciando que los instrumentos normativos existentes, estaban orientados a la respuesta y superación de la emergencia, dejando de lado la preparación y prevención. Finalizada la misión, Naciones Unidas entrega 75 recomendaciones para avanzar en materias de GRD.

Dando cumplimiento a las recomendaciones mencionadas en el párrafo anterior, el año 2011 se constituye la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD), instancia que coordina a 50 servicios públicos, ONGs y sociedad civil organizada en materias de GRD y cuya primera tarea fue redactar la primera Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, basada en las cinco áreas prioritarias del MAH.

La Política fue promulgada por la Presidenta de la República en diciembre del 2014. En ella se establecen las principales acciones que debiera seguir el país en materia de GRD, con el objetivo de minimizar los impactos de los desastres y mejorar la resiliencia de la población afectada por ellos.

3. De la Gestión Reactiva a la Gestión Prospectiva

Se ha descrito en el punto anterior, la evolución de la reacción del país en cuanto a normativa e institucionalidad producto de los principales desastres que han ido azotando al país, lo que ha dado cuenta de la falencia principal en la gestión que se ha llevado a cabo todos estos años: se trabaja siempre sobre el riesgo “aceptado” minimizando probables daños y pérdidas, es decir

⁴ Plan Nacional de Protección Civil, instrumento indicativo, creado por medio del decreto N°156 del Ministerio del Interior. Es marco conceptual y metodológico que sustenta el modelo de gestión del riesgo en Chile.

⁵ El Sistema Nacional de Protección Civil es el conjunto de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil organizada, las que coordinadas por ONEMI, aportan capacidades para lograr reducir el riesgo de desastres en el país, por medio de la GRD.

sobre la base de una GRD Reactiva y Correctiva, sin ejercer acciones que conlleven a evitar nuevos riesgos. Por cada evento descrito, se ha logrado un avance en materias de GRD, pero siempre ha sido una vez ocurrido el desastre.

Históricamente la construcción del riesgo en el país se ha encontrado marcada por la fuerte presión que ha ejercido la sociedad sobre lugares naturales que no presentan las condiciones óptimas para el emplazamiento de viviendas. De acuerdo al *Informe Global de Evaluación sobre Reducción del Riesgo de Desastres de Naciones Unidas (UNISDR, 2011)*, es común que en los países en vías de desarrollo, dado su acelerado crecimiento, se configuren nuevas condiciones de riesgo producto de factores como el crecimiento demográfico, migración, pobreza, desigualdad, una rápida urbanización y la ausencia de planificación en terrenos no aptos.

Según Lavell (2009) los desastres son riesgos no manejados, dado que se requiere que el riesgo no haya sido efectivamente reducido previamente y, además, que ocurra o se manifieste un fenómeno físico potencialmente peligroso que actúa como detonante. Bajo esta premisa, los eventos desastrosos que hemos tenido en el país han sido consecuencia de una falta de gestión de riesgo prospectiva, donde la planificación de desarrollo no ha estado orientada a evitar nuevas vulnerabilidades. Si bien los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial consideran dentro de su análisis la variable de riesgo, ésta es manejada desde la perspectiva de la exposición a la amenaza y no desde una visión integral del riesgo, que considera la resiliencia y capacidades como parte fundamental de la vulnerabilidad.

El desastre que dejó el incendio de Valparaíso ocurrido en abril del 2014, es un claro ejemplo de lo anterior. La falta de recursos por parte de la población que habita los asentamientos informales de las quebradas de los cerros que rodean a la ciudad, ha llevado a generar una situación de riesgo inminente en un sector donde no existen condiciones de habitabilidad. La alta concentración de viviendas, el material ligero de las construcciones y la falta de planificación fueron las causantes del desastre de ese año y los recurrentes deslizamientos producidos por sistemas frontales.

Los procesos de desarrollo tienen que ver tanto con las amenazas socio-culturales y antropogénicas como con las vulnerabilidades de los diferentes elementos expuestos (Rubiano y Ramirez, 2009).

En Chile, la planificación territorial y los instrumentos de desarrollo local no consideran el riesgo de desastre como un factor de retroceso en el desarrollo económico de un territorio. La necesidad de reducir la frecuencia e intensidad de las situaciones de desastre conduce de manera directa a la necesidad de reducir el potencial de daños y pérdidas que en el futuro se puedan presentar en un territorio. El desarrollo social, económico y ambiental no puede ser sostenible sin la eficiente previsión y control del riesgo de desastres (Rubiano y Ramirez, 2009).

Otro factor importante en el desarrollo de eventos desastrosos en el país ha sido el inoportuno manejo ambiental. La constante adaptación del entorno natural a las condiciones de habitabilidad que requiere la sociedad, ha generado la modificación de cauces de ríos, estabilización de laderas y deforestación del suelo, entre otras. La degradación del medio ambiente ha contribuido al aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres (Mansilla, 2000). Un ejemplo de lo anterior, es lo ocurrido en la ciudad de Copiapó este año, donde fuertes precipitaciones provocaron que el Río Copiapó recuperara su cauce normal, arrasando con decenas de viviendas

que habían sido emplazadas dentro de éste. Las obras de infraestructura redujeron su cauce y los puentes construidos no consideraron periodos de retorno de 20 o 30 años, lo que facilitó el desborde del río, actuando como verdaderos diques.

Ahora, si se comprara el impacto de los desastres en Chile con el resto de países de la región, se puede observar que ha habido avances importantes que ha permitido disminuir el número de fallecidos. No obstante, el número de afectados no ha disminuido.

El año 2013, el Banco Interamericano de Desarrollo evaluó a los países de la región por medio del “Índice de Gestión del Riesgo”⁶. Pues bien, de acuerdo a este índice, nuestro país ha experimentado un aumento sustancial, pasando de un valor de 19,66 en 1995 a 41,67 el año 2013. Este aumento en los valores del índice obedece principalmente al mejoramiento en los sistemas de alerta temprana (donde destacan la Red Nacional de Vigilancia Volcánica implementada por el Servicio Nacional de Geología y Minería, y la Red de Sismógrafos y Acelerógrafos implementada por el Centro Sismológico Nacional) y el progreso que ha presentado la educación con la incorporación de la temática de riesgos en la malla curricular de la educación básica el año 2013. Sin embargo, la evaluación obtenida en el indicador de gobernabilidad y gobernanza en GRD, es sumamente bajo en comparación con otros países. Los instrumentos de ordenamiento territorial con inclusión de GRD en pro de un desarrollo sostenible ha sido una deuda permanente por parte de las autoridades políticas del país. Si bien existen algunos intentos de orientación por medio del desarrollo de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) que promovió la Subsecretaría de Desarrollo Regional, sólo se configuran como instrumentos de carácter indicativo. Actualmente, el Plan Regulador – comunal e intercomunal o metropolitano – tiene definido la identificación de zonas de riesgo en las cuales se establecen regulaciones o prohibiciones para el uso de suelo. Sin embargo, la ley permite realizar modificaciones por medio del Plan Seccional lo que ha favorecido la ocupación de terrenos con algún tipo de riesgo. Resulta fundamental entonces, que los instrumentos de ordenamiento territorial normativos restrinjan efectivamente el uso de suelo en las zonas que se encuentran definidas con algún tipo de riesgos.

3.1 Gestión de las Capacidades

Se entiende por capacidad como aquella aptitud y potencialidad que posee un individuo, organización, entidad o institución, de índole pública o privada, derivada de las destrezas, competencias, habilidades y entrenamiento de sus recursos humanos y materiales especializados, que permitan desarrollar de manera eficiente, eficaz y oportuno determinadas funciones, actividades o acciones que son necesarias o ventajosas para contribuir a la reducción del riesgo de desastre en todo el ciclo del riesgo⁷.

Por lo anterior, el centro de gravedad actual, ante riesgos conocidos (tal vez no discriminados, pero si identificados), es cómo el país es capaz de identificar, desarrollar, mantener y disponer las capacidades que se requieren de manera de mitigar los riesgos a los cuales se ve afecto la población, sus bienes e infraestructura en general.

⁶ Instrumento indicativo que evalúa el desempeño de la GRD, por medio de un sistema de indicadores. Estos indicadores permiten la comparación de las evaluaciones para cada país en diferentes períodos de tiempo, desde una perspectiva económica y social.

⁷ Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ONEMI, 2014

Según Ortiz (2015), bajo este concepto, lo que el país debe hacer es gestionar un conjunto de capacidades existentes o por crear, las cuales se distribuyen entre organismos del Estado y organizaciones privadas, las que en conjunto permiten efectivamente reducir los impactos de las amenazas.

La capacidad (o capacidades) se transforma entonces en el elemento esencial a gestionar en todo el ciclo del riesgo para lograr que la Reducción del Riesgo sea una realidad en el país. Para lo anterior, se debiera contar con un Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), estructurado, integrado y coordinado para poder llevar a cabo esta función (Ortiz, 2015).

En este sentido los organismos públicos pertenecientes al SNPC, debieran tener dentro de sus lineamientos estratégicos la reducción de las probabilidades de ocurrencia y/o de los efectos de desastres, poniendo especial énfasis en las actividades que dicen relación con la prevención, la mitigación y la preparación, lo que por consecuencia lógica disminuirá las necesidades de recursos, medios y esfuerzos en la etapa de respuesta durante una crisis, emergencia o desastre. Sin embargo, el SNPC tiene al día de hoy una muy precaria organización y deficiente coordinación, por lo que las acciones destinadas a la prevención y mitigación de los desastres que se han llevado a cabo, no son producto del actuar integrado del SNPC si no que por el contrario, han sido fruto de la experiencia individual de cada servicio, las que a su vez no han contado con ningún tipo de planificación, organización, dirección ni control, conceptos claves en la GRD.

El SNPC es un Sistema Organizacional (de similares características que la ONEMI, el SHOA, el Ejército, el Ministerio de Salud, etc.), y que existe para los fines de la Reducción de Riesgo de Desastres en todo el ciclo del riesgo (prevención, mitigación, preparación, monitoreo, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción), cuya materialización se logra mediante la aplicación sobre el sistema los elementos constitutivos de la gestión (planificación, organización, dirección y control). Así mismo, el SNPC es un sistema abierto el cual pertenece a un sistema superior: Sistema País (Suprasistema), y a su vez, al SNPC pertenecen el Sistema Regional de Protección Civil (SRPC) y el Sistema Comunal de Protección Civil (SCPC). Ahora, la interacción entre los sistemas indicados corresponde al intercambio de capacidades necesarias para lograr la Reducción de Riesgo de Desastres en todo el ciclo. Lo que produce esa interacción es precisamente la acción de los componentes de la gestión sobre el sistema (Ortiz, 2015).

Dado lo anterior, resulta fundamental entonces estructurar y gestionar el SNPC para poder, de esta manera, coordinar las capacidades que contribuirán a la reducción del riesgo de desastres en el país. Si el SNPC no está estructurado, resulta difícil que la ONEMI, organismo a cargo de la coordinación del Sistema, pueda ejercer algún tipo de gestión sobre las capacidades existentes.

4. Conclusiones

Es un hecho que el país se encuentra emplazado en una zona geográfica donde los fenómenos naturales son una constante en el tiempo, así como también, es un hecho que el proceso de crecimiento y desarrollo que ha tenido la sociedad han sido a costa de la “sociabilización” de este entorno, modificando seriamente sus condiciones naturales para adaptarlas a las necesidades de las grandes urbes. Pues bien, todo este proceso de grandes transformaciones ha traído como

consecuencia una larga historia de desastres donde las comunidades más vulnerables han sufrido los impactos.

La GRD que se ha llevado a cabo en el país ha estado marcada por la reacción. Cada vez que ocurre un desastre se toman acciones que permitan reducir los impactos en el caso de repetirse el mismo evento, pero en ningún caso se ha considerado contar con una institucionalidad que permita prever los futuros riesgos como consecuencia del nuevo desarrollo que experimenta. Los instrumentos de planificación territorial no han sido capaces de considerar, dentro del proceso de planificación para el desarrollo territorial, a la GRD como un componente clave en la sostenibilidad de un territorio. La GRD prospectiva es una necesidad imperante que debe ser incorporada en los nuevos proyectos de fortalecimiento institucional.

El no contar con un SNPC integrado que permita planificar, organizar, dirigir, y controlar los organismos del Estado poseedores de las capacidades necesarias para enfrentar la Reducción de Riesgo de Desastres en el país, redundará en que los efectos de las amenazas sobre la población, sus bienes y el medio ambiente, serán tan catastróficos como en el pasado, teniendo igual o más víctimas fatales y dejando el destino de las personas al comportamiento individual en cuanto a la Reducción de Riesgo de Desastres y no a una acción concertada del Estado que es lo que debiera suceder.

Si bien, el número de fallecidos por desastres en el país ha disminuido, el número de afectados ha aumentado, demostrando la falta de una institucionalidad que planifique, organice, dirija y controle al SNPC. Las acciones tomadas una vez ocurrido un desastre no siempre son eficientes, eficaces ni oportunas, ya que la evaluación de los impactos y la coordinación de las capacidades *in situ* retrasan la toma de decisiones en las primeras horas, generando situaciones de crisis que afectan directamente a la comunidad impactada.

Resulta sumamente urgente entonces que el nuevo proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad, le entregue al organismo coordinador del Sistema, las facultades, capacidades y competencias necesarias para poder gestionar el riesgo de desastre y responder de manera adecuada a las emergencias.

Bibliografía

Aquino, A. (2010). La Gestión del Riesgo en Procesos de Desarrollo Sostenible. En: Seminario Regional sobre Inversión Pública y Mecanismos Financieros, Seguros y Reaseguros Contra Desastres en América Latina y el Caribe: Experiencias Recientes. Ciudad de México, México.

Brignardello, L. (1997). Proposición Metodológica Para la evaluación y zonificación integrada de riesgos naturales mediante la aplicación de Sistemas de Información Geográfica. *Revista Norte Grande* N° 24. Instituto de Geografía, PUC, Chile, pp. 91-102.

Cardona, O. (2013) Modelación probabilística para la Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá, Colombia. Banco Mundial.

Centro Sismológico Nacional, [www.sismología.cl]

Dirección Meteorológica de Chile, [www.meteochile.cl]

Estrategia Internacional de Reducción de Riesgo de Desastres (2007). De las Palabras a la Acción: Guía para la Implementación del Marco de Acción de Hyogo. Organización de las Naciones Unidas.

Kuroiwa, J. (2005) Reducción de Desastres: Viviendo en Armonía con la Naturaleza. Lima, Perú.

Lavell, A. (2009). Reducción del Riesgo Ámbito Local: Lecciones desde la de Desastres en el Subregión Andina, Comunidad Andina. Septiembre. [<http://www.comunidadandina.org>: 10 de enero de 2015]

Lavell, A. y Arguello, M. (2003) Gestión de riesgo: un enfoque prospectivo Las Naciones Unidas y su respuesta ante el Mitch. Colección Cuadernos de Prospectiva 3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [<http://www.centrodesarrollohumano.org>: 2 diciembre de 2014]

Lozano, O. (2011) Guía Metodológica para Incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación del Desarrollo. Centro de Estudios y Prevención de Desastres. [<http://www.predes.org.pe>: 10 de diciembre de 2014]

Mansilla, E. (2000) Riesgo y Ciudad. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. [<http://www.desenredando.org>: 26 de marzo de 2015]

Ortiz, Rodrigo. Metodología Plan de Emergencia Nacional, ONEMI. Santiago, Chile. 2015.

ONEMI. Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Santiago, Chile. 2014.

ONEMI. Plan Nacional de Protección Civil. Santiago, Chile. 2002.

Rubiano, D. y Ramírez, F. (2009) Incorporando la Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación del Desarrollo. Comunidad Andina. Lima, Perú

Servicio Nacional de Geología y Minería [www.sernageomin.cl: 4 de diciembre de 2014]

UNISDR, [www.eird.org: 16 de diciembre de 2014]

UNISDR (2010). Diagnóstico de la Situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile.

UNISDR (2013). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

Urrutia, R. y Lanza, C. (1993) Catástrofes en Chile: 1541 – 1992. Santiago, Chile.