

CIEE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°12-2018



**CONSIDERACIONES SOBRE EL USO POLIVALENTE DE LOS MEDIOS DE LAS
FUERZAS ARMADAS ANTE DESASTRES NATURALES Y EMERGENCIAS:
ALCANCES Y LÍMITES**





CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web www.anepe.cl. Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico ciee@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

CONSIDERACIONES SOBRE EL USO POLIVALENTE DE LOS MEDIOS DE LAS FUERZAS ARMADAS ANTE DESASTRES NATURALES Y EMERGENCIAS: ALCANCES Y LÍMITES

Noviembre, 2018
Hans González*

RESUMEN

La participación de las Fuerzas Armadas ante desastres naturales y emergencias ha significado para éstas un desafío importante en materia de organización y planificación. Ello imprime la exigencia de optimizar el uso de recursos humanos y materiales dispuestos originalmente para asegurar la soberanía e integridad territorial ante amenazas externas, para dar cumplimiento a una tarea adicional, de carácter interna, ligada al apoyo a la comunidad.

Lo anterior no solo sugiere la definición y prospección de nuevos escenarios de operación, sino que además plantea la necesidad de contar con un marco normativo robusto que facilite el tránsito futuro al empleo polivalente de los medios.

Con todo, la presente investigación definirá algunos alcances y límites en el desempeño del rol de apoyo a la comunidad por parte de las Fuerzas Armadas, enfatizando en aquellas materias que determinen o condicionen el uso de sus medios originalmente dispuestos para garantizar la seguridad externa, para ahora disponer su empleo en este tipo de tareas.

PALABRAS CLAVE: Polivalencia de los medios, Fuerzas Armadas, emergencias, catástrofes, desastres naturales.

Introducción

Con ocasión de variadas catástrofes ocurridas a lo largo de la historia en Chile, y en las cuales han participado de manera activa las Fuerzas Armadas pertenecientes al Sector Defensa, colaborando con medios humanos y materiales para la superación de las mismas; han impuesto el desafío adicional a que los medios de los cuales disponen las instituciones castrenses correspondan a capacidades polivalentes, de

manera que posibiliten su empleo no solo en tiempos de guerra, sino que también en tiempo de paz.

En ese mismo contexto también lo ha afirmado el ministro de Defensa Nacional¹, reconociendo en las Fuerzas Armadas un potencial de alto valor al momento de enfrentar desastres naturales o emergencias, ya sea por su rica experiencia en el manejo de este tipo de eventos, como también en la flexibilidad operacional de los medios

* Profesor de Historia y Geografía, Universidad Andrés Bello y tesista del Magíster de historia militar y pensamiento estratégico de La Academia de Guerra.

¹ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Mensaje Presidencial, 2018. p. 84. Disponible en: http://www.defensa.cl/wp-content/uploads/Mensaje_Presidencial_Defensa.pdf

dispuestos para dicho fin, desarrollando una función considerada como esencial.

Esta participación habitual ha instalado como precedente en la sociedad civil un rol adicional de apoyo a la comunidad, el cual se entiende, y por costumbre, deba ser desarrollado por las Fuerzas Armadas ante la ocurrencia de desastres naturales y emergencias.

Con todo, y aun cuando las Fuerzas Armadas dispongan de capacidades polivalentes que sirvan para ser empleadas ante distintos eventos, es de suma importancia que sean dispuestas en un contexto específico y en un escenario normativo que les permita desarrollar, desplegar y emplear las mismas; entendiendo que algunas tareas deben ser desarrolladas por otros organismos o entidades públicas de manera más directa.

De igual forma queda a la vista la imperante necesidad de coordinación y planeamiento con otros servicios del Estado, como a su vez las tareas de definir y establecer las capacidades estratégicas necesarias para enfrentar los desastres naturales o emergencias, evitando malgastar recursos y duplicar esfuerzos, determinando el nivel de respuesta esperado de parte de las Fuerzas Armadas.

Lo anterior facilitaría el tránsito a la polivalencia esperada la cual, además, sería consistente a los escenarios de riesgo considerados por la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres y al rol de cada participante en el Plan Nacional de Emergencia.

En la presente investigación abordaremos el marco normativo que define y rige la participación del Sector Defensa ante desastres naturales y emergencias, particularmente respecto a las instituciones de las Fuerzas Armadas, señalando algunos alcances necesarios para que dicha participación se desarrolle conforme a

lo planificado, como además, definiendo algunos límites en el empleo de los medios, los cuales se desprenden de forma natural al efectuar los análisis de escenarios respectivos en que se prospecta la participación de los medios.

Fundamentos normativos

La Constitución Política de la República de Chile establece en su artículo 1°, inciso 5°, que “Es deber del Estado de Chile dar protección a la población y a la familia”². En este entendido, y desde la generalidad de la interpretación, el rol que ejercen las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la comunidad frente a desastres naturales y emergencias estaría amparado por el mandato establecido en la Constitución.

Esta última, por su parte, establece en su artículo 32° y como parte de una de las atribuciones del Presidente de la República el “Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”³. Por su parte, las instancias de participación de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas Armadas se encuentran dadas por la Constitución en su artículo N° 39, que trata sobre el ejercicio de los derechos y garantías a todas las personas,

“...las Fuerzas Armadas dispongan de capacidades polivalentes que sirvan para ser empleadas ante distintos eventos, es de suma importancia que sean dispuestas en un contexto específico y en un escenario normativo que les permita desarrollar, desplegar y emplear las mismas;...”

² Decreto N° 100. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, 2005. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>.

³ Ibíd. p. 17

y cómo éstos pueden verse afectados bajo las siguientes situaciones de excepción: “guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado”⁴.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción Constitucional⁵, establece que ante una situación de emergencia, donde se ven sobrepasadas las capacidades de las autoridades para proveer el orden y la seguridad pública, se podrá declarar la zona afectada en una condición de excepcionalidad normativa, donde luego de pronunciado, las facultades conferidas al Presidente de la República, podrían ser delegadas, total o parcialmente, en los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas que él designe, con excepción de las de prohibir el ingreso al país a determinadas personas o expulsarlas del territorio.

Consecuente con lo anterior, es relevante mencionar algunos estados de excepción constitucional a declarar derivados de las situaciones de particularidad descritas en los párrafos precedentes, haciendo énfasis en aquellas que tienen una mayor relación con el rol de apoyo a la comunidad que desarrollan las Fuerzas Armadas, a saber: estado de catástrofe (en caso de calamidad pública) y estado de emergencia (en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación).

En consecuencia, es posible notar que el orden Constitucional establece algunos estados de excepción relacionados con el mantenimiento de la seguridad interna en los cuales es partícipe

el Sector Defensa y, muy particularmente, las instituciones armadas no tan solo desde el ámbito operacional, sino que, además en el ámbito estratégico, efectuando planificación y en muchos casos la conducción ante situaciones de desastres o emergencia.

Al respecto, la Constitución en su capítulo XI, artículo N° 101, señala que corresponde a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública el “dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior,...”. Por ende, podemos ver que dicha tarea descansa en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, debiendo para ello, desarrollar y potenciar las capacidades que sean pertinentes para lograr ese objetivo a través de sus distintas instituciones u organismos dependientes.

Por lo anterior, es que resulta importante explorar el marco normativo y estructura institucional relativa a la seguridad interior, y posteriormente analizar cómo ésta se relaciona con las tareas de la Defensa y sus Fuerzas Armadas.

Consecuentemente con lo anterior, el Plan Nacional de Protección Civil⁶ en su artículo segundo señala que “Los Ministerios y los Servicios, Instituciones y organismos dependientes o relacionados con el Estado y las empresas dependientes de éste, conformarán su acción a las directrices indicativas que se imparten en el plan aprobado y darán estricto cumplimiento a las tareas que a ellos se les asignan, de acuerdo con sus respectivas atribuciones y competencias”, correspondiéndole a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) efectuar la coordinación respectiva que derive en la integral y oportuna aplicación del citado Plan.

⁴ Ibíd. p. 20

⁵ Ley N° 18.415. Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción Constitucional. Diario Oficial de la República, 1985. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29824>>.

⁶ Decreto N° 156. Aprueba Plan Nacional de Protección Civil. Diario Oficial de la República, 2002. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=199115>>

Una de las tareas encomendadas a la ONEMI es precisamente la de coordinar la participación en el Sistema Nacional de Protección Civil, plataforma compuesta por organismos, servicios e instituciones, del sector público y privado que incluyen entidades de carácter voluntario y a la comunidad organizada.

En dicha organización los participantes mantienen sus propias estructuras, con plena libertad de adecuar su accionar a objeto de lograr máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas, concurriendo cada uno con sus recursos humanos y técnicos especializados en forma coordinada en las fases de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, según corresponda. Este es uno de los aspectos relevantes a tener en consideración, pues indica que solo existe una coordinación entre organismos e instituciones y que los participantes contribuyen con recursos según corresponda.

Al respecto, el Plan Nacional de Protección Civil señala que “para cada organismo, institución y servicio identificado en él, deben establecerse previamente los roles y sus funciones específicas al ser activada esta Planificación. Por otra parte, es fundamental que durante una situación de emergencia se establezca un mando conjunto, a través del cual cada uno cumpla con su respectivo rol”⁷.

“Este es uno de los aspectos relevantes a tener en consideración, pues indica que solo existe una coordinación entre organismos e instituciones y que los participantes contribuyen con recursos según corresponda.”

Con lo anterior, a través del Plan Nacional de Protección Civil, la ONEMI “...norma la estructura organizacional y administrativa del Sistema Nacional de Protección Civil”⁸. De la participación en este último, y conforme al área jurisdiccional respectiva, corresponde a las Fuerzas Armadas integrar el Comité de Protección Civil, por la naturaleza de sus funciones e importancia de recursos humanos y materiales disponibles, necesarios para la prevención de riesgos y solución de problemas derivados de emergencias, desastres y catástrofes.

Al respecto, el sistema establece la metodología ACCEDER⁹, la cual permite a los integrantes del Comité de Protección Civil elaborar un Plan de Respuesta para actuar armónicamente en el control de una situación de emergencia, determinando, en primer lugar, las capacidades y competencias de cada organismo o instancia representada”¹⁰.

Del mismo modo, los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil integran también los Comités de Operaciones de Emergencia¹¹ (COE), poniendo a disposición recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para coordinar las etapas de Respuesta y la Rehabilitación ante la ocurrencia de un evento adverso o destructivo, sea éste emergencia, desastre o catástrofe en la respectiva área jurisdiccional.

⁷ Ibíd. p. 12.

⁸ Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. ONEMI, 2016. p. 21. Disponible en: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/PLAN_ESTRATEGICO_BAJA.pdf>

⁹ Decreto N° 156. Op. Cit. p. 11.

¹⁰ Decreto N° 156. Op. Cit. p. 13.

¹¹ Decreto N° 38. Modifica Decreto N°156 de 2002 y Determina Constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia, 2011. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023837>>.

Es importante señalar que forman parte fundamental de los citados comités el Ministro de Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

En materia de compromisos internacionales respecto al tratamiento de las emergencias y los desastres naturales, es de importancia destacar que Chile suscribió en el año 2005 el Marco de Acción de Hyogo¹² (MAH) 2005-2015, en el cual los países participantes se comprometían a reducir de manera considerable las pérdidas que ocasionarán los desastres.

En 2010, en una misión de evaluación de Naciones Unidas, se constató que el país no contaba con una institucionalidad apropiada para hacer frente al riesgo de desastres y que no existían marcos regulatorios específicos que apoyaran un apropiado funcionamiento indicando, además, que la normativa y la estructura existente estaban constituidas como un conglomerado disperso de compartimentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos, no existiendo una normativa sistémica en torno a la gestión del riesgo de desastres, ni tampoco una gestión del riesgo integral¹³.

A raíz de la citada evaluación sobre el estado de avance de los compromisos asumidos en el Marco de Hyogo, la primera recomendación que Chile debía cumplir era la de formular una Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹⁴ (PNGRD), para cuyo objeto

se constituyó una plataforma nacional para la reducción del riesgo de desastres liderada por ONEMI.

En adición a los compromisos alcanzados por el Marco de Acción de Hyogo; el Marco de Sendai¹⁵, adscrito por 187 países en Japón el año 2015, recoge los alcances y desafíos pendientes del primero en un horizonte temporal de 15 años (2015-2030). Este nuevo marco de acción señala, entre sus principios rectores, que el Estado es el primer responsable en la prevención y reducción de desastres para lo cual deberá enfrentar los riesgos subyacentes a través de inversiones públicas y privadas.

Entre los principios rectores de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) destaca el de coordinación, el cual señala la necesidad de "...hacer confluir hacia un mismo fin las competencias diversas de los diferentes actores, permitiendo así, reconocer la autonomía e independencia de cada uno de ellos, direccionando su actuar en forma concreta y sistémica hacia fines y propósitos comunes"¹⁶.

El eje de Fortalecimiento de la Preparación ante los Desastres para lograr una Respuesta Eficaz, resulta ser uno de los más relevantes de esta política, por cuanto plantea como una de las prioridades el fortalecimiento de la Institucionalidad enmarcada en la preparación para la respuesta a emergencias y desastres, con el fin de incrementar capacidades y crear sinergias entre los diversos niveles

¹² Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres de Naciones Unidas. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Japón, Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 2005. Disponible en: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/hyogo_2005_2015.pdf>.

¹³ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ONEMI. Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre. Disponible en <<http://www.onemi.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>>.

¹⁴ Decreto N°1512. Aprueba Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1100397>>.

¹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/Sendai_2015_2030.pdf>.

¹⁶ Decreto N° 1512. Op. Cit. p.17.

sectoriales, institucionales, jurisdiccionales y con participación activa del sector comunitario¹⁷.

Específicamente, plantea la definición y coordinación de roles y ámbitos de acción de cada institución en la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), realizar acciones que apunten a fortalecer capacidades y competencias mínimas de las instituciones que son parte de los mecanismos de respuesta, entre otras.

En este contexto, le corresponde a la ONEMI “planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes”¹⁸. Así también “la planificación y coordinación del empleo de los recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos, y de aquellos organismos de carácter privado, que tengan relación con cualquier variable de catástrofe o calamidad pública...”¹⁹.

Por su parte, el Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PENGRD) expone 84 acciones estratégicas para cada objetivo estratégico perteneciente a cada uno de los 5 ejes prioritarios de la PNGRD.

Al analizar el plan es relevante destacar el fundamento de algunos ejes, los cuales se relacionan en cierta forma con las capacidades que deberá gestionar cada participante del SNPC, por ejemplo: El eje Fortalecimiento Institucional, el cual promueve la creación y desarrollo de instrumentos institucionales coordinados e integrados de manera

intersectorial, que respondan de forma eficiente a las necesidades en materia de Reducción del Riesgo de Desastres en un escenario sustentable de largo plazo; reconociendo la necesidad de generar acciones concretas que contribuyan a mejorar las capacidades técnicas y humanas, teniendo en cuenta la brecha de capacidad en relación a recursos, capacitación, planificación y coordinación para Gestión del Riesgo de Desastres (GRD).

“Al analizar el plan es relevante destacar el fundamento de algunos ejes, los cuales se relacionan en cierta forma con las capacidades que deberá gestionar cada participante del SNPC,...”

En el mismo tenor, el eje Preparación ante los Desastres para Lograr una Respuesta Eficaz, se sustenta en el fortalecimiento de la institucionalidad dentro de la preparación para la respuesta a emergencias,

desastres y/o catástrofes, con el fin de incrementar capacidades y crear sinergias con diferentes niveles sectoriales, institucionales, jurisdiccionales y con una participación más activa del sector comunitario.

Ello involucra la implementación de planes sectoriales de gestión de riesgo y planes de emergencia que involucren transferencia de capacidades, financiamiento y actualización periódica. Ahora bien, entre algunas de las acciones que contempla el Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se señalan aquellas más vinculantes en materia de responsabilidades y que, en cierta medida, comprometen las capacidades que el Sector Defensa posee o que debe desarrollar a raíz de su participación como miembro activo y permanente del SNPC:

¹⁷ Ibid. p. 9.

¹⁸ Ibid. p.10.

¹⁹ Ibid. p.10.

- Compartir capacidades instaladas entre instituciones de monitoreo y alerta temprana y otras relacionadas, considerando aspectos técnicos y jurídicos.

- Elaboración, por parte de cada organismo, de planes de emergencia para la respuesta ante desastres que incorporen los contextos regionales, procedimientos operativos y sistemas de coordinación con sus respectivos roles y ámbitos de acción.

- Generar una metodología para identificar las capacidades existentes y las brechas en las instituciones responsables de la respuesta.

- Aplicar metodología para la identificación de capacidades y brechas existentes en las instituciones responsables de la respuesta.

Consecuente con lo anterior, y según señala Naciones Unidas, un programa, política o instrumento en pro de la prevención, respuesta y recuperación frente a desastres, debe sustentarse en un enfoque de desarrollo de capacidades²⁰.

Con el fin de articular lo establecido en la PNGRD, “El Plan Nacional de Emergencia”²¹ constituye un instrumento de carácter indicativo y general, que establece la coordinación general del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) frente a emergencias, desastres y catástrofes, acontecidas en el territorio nacional, estableciendo, indicando y orientando las acciones de respuestas en las fases operativas de alerta, respuesta y rehabilitación; basadas en el marco legal vigente y las competencias técnicas de los organismos e instituciones que componen el Sistema Nacional de Protección Civil.

Luego de explorado el ámbito de acción en el que se desenvuelven las Instituciones de las Fuerzas Armadas, en su rol como participante activo del Sistema Nacional de Protección Civil ante desastres naturales y emergencias; resulta pertinente también señalar el marco normativo que dispone su participación a nivel Institucional.

Con el objeto de identificar y destacar la participación de las Fuerzas Armadas en materia de emergencias y desastres naturales a lo largo de los años, a continuación se efectúa un análisis entre lo dispuesto como política por el Libro de la Defensa Nacional 2010 y el actual Libro de la Defensa Nacional 2017, donde podremos analizar el rol asociado a la seguridad tanto externa, como también, interna.

El Libro de la Defensa Nacional 2010 (LDN 2010), en su parte III Política de Defensa Nacional, señala “la seguridad ante catástrofes se consigue por las funciones protección civil y protección ambiental”²². En lo referente a seguridad ante catástrofes, señala que la política de defensa apoya las políticas específicas en que ésta se plasma. Por otra parte, en su parte V, señala que “los medios de la Defensa Nacional corresponden al conjunto de medios materiales y humanos de que dispone un país para alcanzar una condición de seguridad externa tal que le permita lograr sus intereses y objetivos y, principalmente, asegurar la soberanía e integridad territorial sin interferencias exteriores”.

El Libro de la Defensa Nacional 2017 (LDN 2017), señala que la seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar el país hacia los objetivos pretendidos y

²⁰ Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. Op. Cit. p. 155.

²¹ Decreto N°1434 Exento. Aprueba Plan Nacional de Emergencia, 2017. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1106167>>.

²² Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Libro de la Defensa Nacional 2010. pp.108-109. Disponible en:<http://www.defensa.cl/media/2010_libro_de_la_defensa_3_Parte_Política_de_Defensa_Nacional1.pdf>.

resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes. No obstante, indica que la búsqueda de la seguridad del país debe materializarse por medio de instituciones con responsabilidades bien diferenciadas y específicas, las que son empleadas por el Estado en forma combinada con otras funciones estatales complementarias en este propósito²³.

Consecuente con ello, también señala que la seguridad ante catástrofes se consigue por las funciones protección civil y protección ambiental, en coordinación con instituciones y responsabilidades de la defensa. Del mismo modo, indica que la institución de la Defensa existe para dar seguridad externa al país, aunque en materia de seguridad ante catástrofes, la Política de Defensa apoya las políticas específicas en que ésta se plasme²⁴.

En el ámbito de la Política Militar, de acuerdo al marco legal vigente, el LDN 2017 señala que las emergencias ocasionadas por desastres naturales (como los sismos o las erupciones volcánicas) o antrópicos (como la mayoría de los incendios forestales) deben ser enfrentadas por todos los instrumentos que tiene el Estado, incluidas las Fuerzas Armadas, para obtener resultados de la manera más eficiente posible.

De este modo queda establecido que las instituciones estatales tienen la capacidad

esencial de constituir coordinaciones entre sí, que les permitan desplegarse para generar respuestas eficientes después de haberse emitido una orden o resolución superior al respecto; pero que debe existir un respaldo legal suficiente (donde se establezcan tareas, funciones y responsabilidades) en el ámbito de la acción ante la emergencia.

“... queda establecido que las instituciones estatales tienen la capacidad esencial de constituir coordinaciones entre sí, que les permitan desplegarse para generar respuestas eficientes después de haberse emitido una orden o resolución superior al respecto; pero que debe existir un respaldo legal suficiente (donde se establezcan tareas, funciones y responsabilidades) en el ámbito de la acción ante la emergencia. “

De la misma forma reconoce que, específicamente, las instituciones y organismos que componen el sector de la Defensa tienen múltiples capacidades para enfrentar desastres naturales; sin embargo, las capacidades de las Fuerzas Armadas se pueden aplicar de manera limitada o acotada en situaciones de desastre o emergencias.

Su participación está circunscrita a la acción que el Sistema Nacional de Protección Civil ha establecido para la prevención, mitigación y respuesta ante catástrofes; y a la luz de lo que eventualmente disponga el futuro Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, que apunta a crear una agencia para atender los fines de la emergencia, contar con un Consejo Nacional de Protección Civil y a tener una Estrategia Nacional de Protección Civil para coordinar los esfuerzos interinstitucionales en las fases de prevención y de respuesta²⁵.

De lo anterior, es importante señalar algunos elementos que destacan de esta nueva entrega

²³ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Libro de la Defensa Nacional 2017. p. 99. Disponible en: <<http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>>.

²⁴ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Libro de la Defensa Nacional 2010. Loc. cit.

²⁵ Ibíd. p. 203.

del LDN 2017 como por ejemplo los objetivos planteados para la Defensa Nacional en materia de emergencia y catástrofe, donde establece explícitamente la participación en el sistema de protección civil contribuyendo a una respuesta oportuna, particularmente en acciones de protección a la población en condición de riesgo. Consecuente con ello, el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa Nacional (COSOC) definió como una de sus prioridades en el mediano plazo el “incentivar la participación de la Defensa Nacional en situaciones de catástrofe, tanto a nivel nacional como internacional, en colaboración con los organismos civiles pertinentes”²⁶.

Otro elemento que destaca en la nueva entrega del LDN 2017 es la introducción del concepto Sistema de Defensa Nacional el cual, para la organización política y militar de la Defensa, se entrelaza en su organización y funcionamiento con otros sistemas dotados de su propia institucionalidad, en donde los organismos del Sector Defensa participan y desempeñan funciones específicas, como por ejemplo el futuro rol a desempeñar en el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, que actualmente se encuentra en revisión por parte de una propuesta de ley actualmente en trámite en el Congreso Nacional.

El citado proyecto de ley²⁷, ingresado en marzo de 2011, se encuentra en segundo trámite constitucional por el Senado y tiene por objeto crear un nuevo sistema y una nueva institucionalidad encargada de todas las fases de las emergencias o desastres, compuesta por entidades públicas y privadas, y por normas,

políticas, planes, recursos e instrumentos de gestión organizados desde el nivel local hacia el nacional. Dicho sistema contempla la prevención y los distintos procedimientos para enfrentar en forma eficiente este tipo de acontecimientos, definiendo los niveles y señalando las atribuciones de los órganos públicos en cada uno de ellos.

El mensaje del proyecto de ley ingresado a tramitación legislativa argumenta que, si bien el año 2002 se firmó el Decreto N° 156, que establece el Sistema de Protección Civil, solo representó un primer avance institucional por abordar temas de prevención de riesgos y vulnerabilidades; sin embargo, tales esfuerzos no han contado con los recursos ni con el respaldo institucional o jurídico necesario para lograr los resultados de eficacia, coordinación y diligencia.

De la misma forma, señala que para salvar vidas y aminorar los daños materiales no basta con tener una fuerza institucional preparada y disponible, sino que se requiere también de un enfoque que reduzca en forma sostenible y permanente las vulnerabilidades de la población, y que para obtener dicho resultado se precisa de un esfuerzo multisectorial que articule incentivos, responsabilidades y mecanismos de control.

Adicionalmente, el mensaje pone de manifiesto que, hasta los desastres ocurridos el año 2010, el sistema no regulaba la actuación conjunta de las Fuerzas Armadas y que su participación no estaba considerada previamente sino estaba sujeta a la declaración de un estado de excepción constitucional, pese a las serias

²⁶ Ibíd. p.100.

²⁷ Proyecto de Ley que Establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, 2011. Disponible en: <https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7940> y <<http://www.caritashile.org/planrespuesta/upfiles/userfile/files/29-Proyecto-Nuevo-Sistema-Nacional-de-Emergencias-y-Proteccion-Civil.pdf>>.

implicancias que una emergencia o catástrofe pueden tener para la seguridad nacional. Resalta que las Fuerzas Armadas son un poderoso activo, puesto que están entrenadas para reaccionar y cuentan con equipamiento y servicios de logística especialmente diseñados para hacer frente a un número importante de contingencias.

Consecuente con lo anterior, especialmente en aquellas materias que definen el rol de la Defensa Nacional en la prevención, preparación y respuesta ante una situación de emergencia y/o desastre natural, esta iniciativa recoge al menos las siguientes ideas centrales en relación con la Defensa Nacional:

- Contribuir a la creación de un sistema nacional capaz de dar respuesta efectiva y oportuna a las emergencias que afectan regularmente al país, en particular definiendo el papel del ministro de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas en las mismas y sus relaciones con otros estamentos del Estado.

- Regular la participación de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa en situaciones de emergencia sin declaración de Estado de Excepción Constitucional.

- Introducir un mayor desarrollo de lo conjunto, otorgándole mayores atribuciones al JEMCO ante situaciones de catástrofe.

- Armonizar la legislación del sector Defensa, en particular la ley N° 20.424, con la legislación relativa a desastres, especialmente respecto de la formulación de políticas y al papel que para esos efectos le corresponda efectuar a las distintas instancias ministeriales.

Con todo, en materia atinente a este cuaderno de trabajo, la iniciativa define dentro del ámbito

propio de las Fuerzas Armadas un rol clave en la realización de actividades y labores de apoyo para afrontar la emergencia, poniendo al servicio del Sistema Nacional de Emergencia las capacidades existentes al interior de ellas.

Mirada Institucional

A continuación, es de importancia definir el rol y el grado de participación del Ministerio de Defensa y de las Instituciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior, relacionadas a emergencias y desastres naturales; como también, las acciones futuras o desafíos a desarrollar en función de lo expresado por la política de defensa y la política militar.

El Ministerio de Defensa Nacional es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional. De él dependen las Fuerzas Armadas y sus organismos dependientes; las cuales, conforme lo establece la Constitución de la República, existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional²⁸.

La misión del Ministerio de Defensa Nacional²⁹ plantea lograr una Defensa moderna al servicio de todos los chilenos. Para ello, se contemplan algunos objetivos estratégicos en distintas áreas de misión, destacándose la “Contribución activa ante la Emergencia Nacional y la Protección Civil”.

Para dichas áreas se elaboraron y actualizaron ocho doctrinas conjuntas para optimizar la interoperabilidad de las instituciones de las Fuerzas Armadas en situación de conflicto armado, operaciones de paz, operaciones de catástrofe y calamidad; abarcando temas relativos a personal, inteligencia, operaciones

²⁸ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Mensaje Presidencial, 2018. Op. Cit. p.59.

²⁹ Ibíd. p. 61.

conjuntas, fuerzas especiales, catalogación y planificación, entre otras materias. Al respecto, y con el propósito de enfrentar las situaciones de emergencias y/o catástrofes, le correspondió al Estado Mayor Conjunto actualizar los procesos de planificación conforme a los lineamientos de la Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres, como también, la aprobación de la nueva Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas ante situaciones de Catástrofes, aportando con ello al actual Sistema Nacional de Protección Civil.

En materia internacional, en el periodo comprendido entre junio de 2018 y junio de 2019, el Ministerio de Defensa proyecta completar el trabajo relacionado al Mecanismo de Cooperación para Desastres y Catástrofes de las Instituciones de Defensa de las Américas.

En lo que respecta a la planificación contemplada para el periodo 2018-2022, el Ministerio de Defensa considera impulsar iniciativas que fortalezcan su capacidad operativa y también aquellas capacidades para ayudar a la ciudadanía, en casos de incendios, terremotos y otras catástrofes, así como para conectar las localidades más alejadas de nuestro país. Por lo anterior, el ministerio pondrá especial énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades, bajo una dirección estratégica que contemple las amenazas tradicionales y no tradicionales, su contribución al desarrollo y la

seguridad del país en tiempos de paz. Al mismo tiempo, potenciará el desarrollo de capacidades polivalentes, especialmente ante casos de emergencias y catástrofes naturales, sin que ello desnaturalice su función principal³⁰.

“... considerando el rol fundamental que debería asumir el Ministerio de Defensa a través de sus instituciones armadas, es relevante visualizar el sistema de financiamiento que regirá sus inversiones, considerando que la actual fuente de recursos sufrirá modificaciones.”

Con todo, y considerando el rol fundamental que debería asumir el Ministerio de Defensa a través de sus instituciones armadas, es relevante visualizar el sistema de financiamiento que regirá sus inversiones, considerando que la actual fuente de recursos sufrirá modificaciones³¹.

Al respecto, el proyecto de ley propone establecer un mecanismo estable y plurianual que garantice la inversión en el desarrollo y sostenimiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, que incluya un fondo de contingencia estratégica y un piso mínimo garantizado para sus planes de inversión y mantenimiento del potencial bélico³², los cuales, a su vez, deberán considerar la inversión en capacidades polivalentes dada la responsabilidad que compete a la Defensa conforme lo estipula en su política, como también en el proyecto de ley que establece un nuevo Sistema de Nacional de Emergencia y Protección Civil aún en estudio.

El Estado Mayor Conjunto constituye el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministerio de Defensa Nacional en materia de preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas³³, para enfrentar las situaciones que

³⁰ Ibíd. p. 81.

³¹ Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <<http://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-firmo-indicacion-que-establece-el-fin-de-la-ley-reservada-del-cobre/>>.

³² Ibíd. p. 78

³³ Estado Mayor Conjunto. Visión y Misión. Disponible en <http://www.emco.mil.cl/?page_id=17>.

puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afecten a la seguridad exterior de la República.

Así también le corresponde elaborar y mantener actualizada la planificación secundaria (desarrollo y preparación de la fuerza); asegurar la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional y operativa, entre otras³⁴.

En lo relativo a Emergencias y Catástrofes, a través de su “Departamento de Conducción Militar en Desastres”, le corresponde asesorar en las siguientes tareas:

- Participación de las FF.AA. como integrantes del Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil, para la coordinación del empleo de los recursos y capacidades institucionales en la gestión de emergencias y desastres.
- Integración a la Plataforma Nacional conducida por ONEMI y fomento de las relaciones inter-agenciales relacionados con la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgos.
- Seguimiento a compromisos internacionales adquiridos por el Estado en materia de “Gestión del Riesgo de Desastres”, asistencia humanitaria y cooperación internacional ante catástrofes originadas por la naturaleza y/o derivadas de la acción del hombre.
- Desarrollo y proposición de doctrina sobre reducción del riesgo de desastres y ayuda humanitaria, para su conocimiento y aplicación por parte de las Instituciones de la Defensa Nacional.

El Ejército señala como misión primordial “mantener la integridad territorial y proteger a la población, instituciones y recursos vitales del país, frente a cualquier amenaza o agresión externa...”³⁵. En dicho enunciado es posible notar el énfasis en una función de seguridad externa. No obstante, al analizar las áreas de misión definidas por la Institución, se contemplan aquellas misiones que se realizan como contribución a la gestión del riesgo para enfrentar catástrofes naturales o antrópicas; abarcando la colaboración a la prevención de las mismas, la reducción o neutralización de sus efectos inmediatos y a la recuperación de infraestructura y servicios afectados por su ocurrencia³⁶.

Para dicho objeto el Ejército, mediante algunos proyectos, ha adquirido nuevos sistemas los cuales permitirán mejorar sustancialmente sus capacidades para brindar apoyo ante situaciones de emergencias y catástrofes³⁷.

Consecuente con ello, y conforme al Plan Estratégico Institucional, se han efectuado algunas modificaciones en la estructura organizacional con el afán de contar con una estructura más equilibrada, consistente y coherente con sus misiones y tareas, optimizando las operaciones de ayuda humanitaria en emergencias y ante operaciones internacionales.

Es por ello que para el periodo 2018-2022 la Institución visualiza incrementar las capacidades en el ámbito de la protección civil ante desastres naturales, mediante la actualización de la planificación respectiva, la mantención de los estándares de disponibilidad operacional del

³⁴ Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, 2010. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682>>.

³⁵ Ejército de Chile. Misión y Visión. Disponible en: <<https://ejercito.cl/?menu&cid=13>>.

³⁶ Ejército de Chile. Áreas de Misión. Disponible en: <<https://ejercito.cl/?menu&cid=151>>.

³⁷ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Mensaje Presidencial, 2018. Op. Cit. p. 66.

potencial bélico, acrecentar la capacitación del personal activo y aprovechar las competencias personales y profesionales existentes en el personal de reserva para enfrentar situaciones de emergencia.

La Armada define entre sus áreas de misión la “Emergencia Nacional y Protección Civil”, la cual contempla las misiones que se realizan como contribución a otros estamentos del Estado, para enfrentar catástrofes naturales o antrópicas, minimizar o neutralizar sus efectos inmediatos, cooperar a la solución de los problemas originados y apoyar la recuperación de la infraestructura y servicios afectados³⁸.

Para ello, la Institución concurre con sus medios y hombres en ayuda de la población a lugares donde las condiciones de conectividad con el resto del país se ven seriamente afectadas o donde se requiere por situación especial de aislamiento su acción.

La Fuerza Aérea, por su parte, participa en la prevención de catástrofes naturales o antrópicas reduciendo o neutralizando sus efectos inmediatos cuando se producen, aportando en la recuperación de infraestructura y servicios, desplegando su material aéreo y humano para socorrer a los damnificados³⁹.

En materia de preparación de los medios ante emergencias o catástrofes, participa de simulacros y ejercicios. A su vez, ha suscrito algunos protocolos de acuerdo poniendo al servicio del país las capacidades de la Institución.

En el periodo comprendido entre junio de 2018 a junio de 2019, la Institución plantea

mantener el esfuerzo centrado en la instrucción, entrenamiento y formación de tripulaciones que aseguren las operaciones en las distintas áreas de misión. Del mismo modo, expone que mantendrá el esfuerzo por consolidar aquellos proyectos de inversión que potencian las capacidades institucionales, las cuales deben estar orientadas al cumplimiento de la misión Institucional y, a la vez, “respaldar subsidiariamente las actividades de apoyo ante catástrofes naturales...”⁴⁰.

Planificación de la Defensa

Analizado el ámbito de acción que convoca la participación de las Instituciones dependientes del Ministerio de Defensa, en materias de emergencias y desastres naturales, y visto el marco normativo que rige el alcance de la participación de las Instituciones armadas conforme lo expuesto por la política de defensa y política militar, resulta relevante analizar de qué manera se efectúa la planificación para el desarrollo de capacidades, considerando que eventualmente el sistema de financiamiento vigente sufrirá algunas modificaciones.

A raíz de estudios efectuados entre 2012 y 2017, se contempla la implementación de un nuevo modelo de planificación de la Defensa basada en capacidades⁴¹. Dicha planificación consideraría los planes de “Empleo de la Fuerza” y el “Plan Estratégico de Desarrollo de Capacidades”, los cuales deberán estar en plena concordancia. Consecuentemente, si bien la Ley 20.424 introdujo varias normas relativas a la planificación de la Defensa Nacional, dando origen a un sistema compuesto por actores

³⁸ Armada de Chile. Áreas de Misión. Disponible en: <<https://www.armada.cl/armada/nuestra-armada/areas-de-mision/2018-04-25/095204.html>>.

³⁹ Fuerza Aérea de Chile. Nuestro Aporte al País. Disponible en: <<http://www.fach.cl/aporte.html>>.

⁴⁰ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Mensaje Presidencial, 2018. Op. Cit. p. 80.

⁴¹ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Libro de la Defensa Nacional 2017. Op. Cit. p. 108.

civiles y militares y con vínculos más claros entre los niveles de responsabilidad en el sistema en cuanto a la toma de decisiones, no señala de qué manera deben quedar dadas las funciones y responsabilidades de cada actor.

Al respecto, es posible señalar que algunas normas fueron desarrolladas recién el año 2014 mediante el DS N°113, particularmente aquellas referidas a la planificación en el empleo de la fuerza⁴², dada la necesidad en la definición de capacidades estratégicas que deriven de una apreciación de riesgos y amenazas asociados a escenarios de seguridad que el país podría enfrentar en un horizonte de tiempo determinado.

Otro aspecto relevante en la Planificación de la Defensa es la definición de “Áreas y Sub-Áreas de Misión”, las cuales corresponden a grupos de misiones generales e interrelacionadas entre sí, asignadas a las instituciones de la Defensa por distintos cuerpos legales o normativos del país. La ventaja radica en que proporcionan una visión general del quehacer y entregan un marco de referencia común para la planificación del desarrollo de capacidades y la definición de tareas que la Defensa debe considerar en todos los niveles de conducción.

Entre dichas áreas y relacionado con el tema en desarrollo en el presente cuaderno de trabajo, se encuentran las misiones “Cooperación Internacional”, “Emergencia Nacional y

Protección Civil” y “Seguridad e Intereses Territoriales”, donde la primera considera la cooperación ante catástrofes en otros países. La segunda, contempla las misiones que se realizan en contribución a otros estamentos del Estado para enfrentar catástrofes naturales o antrópicas, minimizar o neutralizar sus efectos inmediatos, cooperar a la solución de los problemas originados y apoyar a la recuperación de la infraestructura y servicios afectados; y la tercera, se refiere a la tarea de orden público que la legislación nacional asigna a las Fuerzas Armadas ante Estados de Excepción Constitucional, particularmente el de catástrofe⁴³.

En lo referente a la planificación dada a nivel estratégico en la Defensa, hallamos aquella referida al empleo de la fuerza que deriva de las decisiones adoptadas en la planificación primaria (nivel político).

En este proceso se concibe el empleo de la fuerza conjunta para diferentes escenarios previstos de corto plazo, lo cual se relaciona en forma directa con el desarrollo de capacidades que el Estado requiere para el logro de los objetivos en las distintas áreas de misión, conforme a lo definido en la correspondiente directiva entregada por el nivel político, y la cual se traducirá en la generación de las capacidades militares que sirvan para estructurar de manera coherente una fuerza con características flexibles y polivalentes⁴⁴.

“ ... la planificación por capacidades de la Defensa incorporaría nuevos procesos analíticos e integraría una etapa de construcción de escenarios manteniendo la planificación estratégica del empleo en la modalidad establecida por la ley N° 20.424 por medio de las facultades asignadas al Estado Mayor Conjunto,...”

⁴² Decreto N° 113. Establece proceso de Planificación de la Defensa Nacional y Deroga Decreto que Establece los Documentos Preparatorios Matrices de la Defensa Nacional, 2014. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1064491>>.

⁴³ LDN 2017. Op. cit. p.115.

En esta lógica, la planificación por capacidades de la Defensa incorporaría nuevos procesos analíticos e integraría una etapa de construcción de escenarios manteniendo la planificación estratégica del empleo en la modalidad establecida por la ley N° 20.424 por medio de las facultades asignadas al Estado Mayor Conjunto, organismo que también realiza la planificación de empleo de medios ante situaciones de catástrofes o emergencias nacionales y para la participación de fuerzas chilenas en operaciones de paz⁴⁵.

Conclusiones: “Alcances y Límites”

A la fecha, el Sector Defensa ha efectuado una serie de definiciones en materia de colaboración y participación ante emergencias y desastres naturales, anticipándose a los escenarios previstos en los cuales debería operar. Asimismo, se ha encargado de disponer herramientas normativas de carácter interno, que regulan su participación en dichos eventos. No obstante, se requiere que lo declarado en la política de defensa y la política militar se condiga con lo expresado en alguna norma supra, que disponga la estructura organizacional y funcional efectiva en todas las fases de la gestión del riesgo, que denote con claridad las responsabilidades y roles del Sector Defensa, para hacer frente a una emergencia o desastre natural.

En ese mismo contexto, el Ministerio de Defensa se ha propuesto desarrollar y fortalecer capacidades bajo una dirección estratégica

que considere amenazas tradicionales y no tradicionales. En dicho afán, define como una necesidad potenciar el desarrollo de capacidades polivalentes, aunque sin desnaturalizar su función principal ligada a la defensa externa.

El deber del Estado de dar protección a la población y a la familia conforme a lo establecido en la Constitución Política, constituye un elemento base que sustenta el rol a ejercer por parte de las Fuerzas Armadas en cuanto a brindar apoyo a la seguridad interna ante situaciones de emergencias y desastres naturales, aunque siempre sujeto a un estado de excepción constitucional que disponga su despliegue. Lo anterior tiene asidero en que radica en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública todo aquello relativo a la seguridad interior.

Bajo esta premisa, y en estricto rigor, no sería de competencia de las Fuerzas Armadas asumir la responsabilidad de conducción frente a determinada emergencia o desastre natural acontecido en el país si no ha sido decretado un estado de excepción, aunque en la actualidad, sí le corresponde participar en coordinación con otros organismos e instituciones conforme lo dispuesto en el actual Plan Nacional de Protección de Civil y concurrir con medios que tenga disponibles en respuesta a determinado evento.

Las Fuerzas Armadas permanentemente han concurrido con medios humanos y materiales para el empleo ante situaciones de emergencias y desastres naturales. Ello, dada la destaca

“ ... , el Ministerio de Defensa se ha propuesto desarrollar y fortalecer capacidades bajo una dirección estratégica que considere amenazas tradicionales y no tradicionales. En dicho afán, define como una necesidad potenciar el desarrollo de capacidades polivalentes, aunque sin desnaturalizar su función principal ligada a la defensa externa.”

⁴⁴ Ibíd. p. 118.

⁴⁵ Ibíd. p. 127.

flexibilidad operacional de los medios dispuestos y la rica experiencia con que cuentan para hacer frente a estas situaciones.

Si bien el LDN 2017 como política, establece algunas áreas de misión para su empleo, resulta claro el compromiso de la Defensa en aportar con sus capacidades en este tipo de roles, pero se espera que exista claridad respecto de las capacidades a desarrollar para cumplir con los objetivos planteados en cada escenario. Del mismo modo, se espera que la seguridad interna del país se logre a través de instituciones competentes, con responsabilidades específicas y diferenciadas, las que, para el logro de ese objetivo, deberán ser empleadas en forma combinada con otras funciones estatales complementarias.

En este entendido, y reconociendo las capacidades que poseen las Fuerzas Armadas para desplegarse ante casos de emergencia o desastres naturales, se pretende, por medio del proyecto de ley que establece un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, otorgar un rol más importante a estas instituciones, de modo que no solo actúen en las etapas posteriores a que se decreta un estado de excepción constitucional. Pero ello, requiere necesariamente de un cuerpo normativo que lo establezca.

En el actual Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), los participantes concurren con sus propias capacidades para dar respuesta a los eventos que acontezcan, y en este entendido, por lo pronto, debiese ser responsabilidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública disponer de aquellas capacidades que no se

encuentren disponibles en aquellos organismos o instituciones participantes del Sistema.

Cabe señalar que, mientras el proyecto de ley no sea aprobado, este debería ser el mecanismo para cubrir aquellas brechas de capacidad identificadas, evitando una proliferación de inversiones en material no requerido o de baja utilidad, no tan solo para la Defensa, sino también, para otros organismos e instituciones concurrentes. Asimismo, evitaría duplicidad de capacidades, la ocasión de actos administrativos o legales que adolezcan de un sustento normativo, entre otras.

“ Cabe señalar que, mientras el proyecto de ley no sea aprobado, este debería ser el mecanismo para cubrir aquellas brechas de capacidad identificadas, evitando una proliferación de inversiones en material no requerido o de baja utilidad, no tan solo para la Defensa, sino también, para otros organismos e instituciones concurrentes.”

Consecuente con lo anterior, y comprendiendo la lógica en que las Fuerzas Armadas planifican las capacidades que será necesario desarrollar para dar cumplimiento a sus objetivos institucionales, es importante definir los escenarios para su empleo de modo que permitan dimensionar de manera más precisa las capacidades requeridas.

Ello, considerando que los recursos del Estado son escasos y, sin olvidar que las capacidades a generar deben primeramente dar respuesta a la seguridad externa, aunque con flexibilidad y potencial para ser empleados en otras áreas de misión ligadas a la seguridad interior, específicamente a las tareas de emergencia y desastres naturales, tal como lo dispone la política de defensa y política militar actualmente vigentes.

En este mismo contexto, y en razón del cambio en la fuente de recursos para el financiamiento de capacidades estratégicas para las Fuerzas

Armadas, resulta primordial contar con una estructura capaz de delimitar responsabilidades y roles en el ámbito estratégico y operacional para cada participante del SNPC. Esto, porque además de definir los ámbitos de acción operacionales de cada uno, permitiría priorizar las inversiones en aquellas capacidades de las cuales no se dispone. En la misma línea, facilitaría la destinación de recursos necesarios para la operación y el sostenimiento de las ya existentes.

En un escenario como el descrito en el párrafo precedente, es relevante aclarar que no siempre aquellas capacidades a desarrollar o adquirir por parte de las Fuerzas Armadas serán de carácter polivalente, pues dependerá de las áreas de misión específicas a la que se pretenda dar respuesta, el perfil de uso y empleo de los medios, entre otros elementos. Ello, se justifica en la misión principal del Sector Defensa la cual radica en la seguridad externa.

Un aspecto importante a considerar, respecto a la necesidad de contar con capacidades polivalentes en las Instituciones Armadas, es que el sistema de financiamiento vigente dificulta en cierta forma la inversión en medios que resuelven una brecha de capacidad distinta a la centrada en el problema de seguridad externa. Ahora bien, esto obedece netamente a una exigencia de carácter normativo la cual imposibilita que las Instituciones financien a través de la Ley Reservada del Cobre capacidades que no se ajusten a la definición de material bélico⁴⁶.

Este impedimento debiese quedar resuelto con el proyecto de ley que establece el fin de la Ley 13.196, el cual otorgaría recursos en forma estable para dotar a las Fuerzas Armadas de capacidades estratégicas operativas y disuasivas, y, por otra parte, responder en tiempos de paz en caso de catástrofe o emergencia. Ello, en absoluta concordancia con el proyecto de ley que propone un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil.

Si bien el Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres señala la generación y aplicación de una metodología para la identificación de capacidades y brechas existentes en las instituciones responsables de la respuesta, dicha herramienta debiese ser capaz de identificar en las fases previas los escenarios posibles en los cuales participarán cada uno de los integrantes del SNPC, y que

“ ... propone un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, deja a la vista un problema que ha sido persistente a lo largo del tiempo, y es que a la fecha ningún sistema ha considerado herramientas de gestión prospectivas para la planificación,...”

probablemente compondrán el futuro Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil. De esta forma, el incorporar esta metodología a la fase de prevención contribuirá de manera indudable en la planificación de capacidades estratégicas para dar respuesta integral a las fases siguientes de la GRD.

La responsabilidad que compete a los organismos e instituciones que participan del actual Sistema Nacional de Protección Civil, y que conciben cambios con el proyecto de ley en estudio, que propone un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, deja a la vista un problema que ha sido persistente a

⁴⁶ Ley N° 19.924. Modifica la Normativa Relativa a la Importación de las Mercancías del Sector Defensa, Calificadas como “Pertrechos”, 2004. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=219934>>.

lo largo del tiempo, y es que a la fecha ningún sistema ha considerado herramientas de gestión prospectivas para la planificación, centradas no solamente en la fase de respuesta, sino que también en las fases previas, permitiendo anticiparse y planificar los escenarios probables.

Por ello, las tareas delegadas a través del Plan Nacional de Protección Civil solo responden a estímulos una vez ocurrida una emergencia o desastre natural, constituyendo en sí un sistema reactivo, que obvia la necesidad de planificar y anticiparse, dificultando la gestión del riesgo de desastres (GRD). Del mismo modo, la conformación de los COE da respuesta a necesidades originadas en las fases de respuesta y rehabilitación, siendo solo necesario su conformación una vez ocurridos los eventos de emergencia o desastres naturales.

El citado proyecto de ley debiera considerar una estructura organizacional capaz de concentrar los esfuerzos de todos, con una conducción bien definida, con potestad de definir roles y responsabilidades para cada uno de los participantes, definir el alcance de la contribución en cuanto a capacidades y donde los organismos e instituciones que compongan dicho sistema se pongan al servicio de esta estructura organizacional aportando con sus respectivos medios.

Bajo este mismo razonamiento, debiese corresponderle a cada colaborador, y en función del rol que desempeñe; el desarrollo o inversión en capacidades para el empleo ante emergencias y desastres naturales, lo cual también facilitaría los procesos de sostenimiento del material para asegurar su vida útil.

Bibliografía

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Armada de Chile, Áreas de Misión. [En Línea]. [Fecha de consulta: 18 agosto 2018]. Disponible en: <<https://www.armada.cl/armada/nuestra-armada/areas-de-mision/2018-04-25/095204.html>>.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Ejército de Chile, Misión y Visión. [En Línea]. Fecha de consulta: 18 agosto 2018]. Disponible en: <<https://ejercito.cl/?menu&cid=13>>.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Ejército de Chile, Áreas de Misión. [En Línea]. [Fecha de consulta: 18 agosto 2018]. Disponible en: <<https://ejercito.cl/?menu&cid=151>>.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Estado Mayor Conjunto, Visión y Misión. [En Línea]. [Fecha de consulta: 22 agosto 2018]. Disponible en: <http://www.emco.mil.cl/?page_id=17>.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Fuerza Aérea de Chile, Nuestro Aporte al País. [En Línea]. [Fecha de consulta: 19 agosto 2018]. Disponible en: <<https://www.fach.mil.cl/aporte.html>>.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010. [En línea]. [Fecha de consulta: 11 agosto 2018]. Disponible en: <http://www.defensa.cl/media/2010_libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional1.pdf>.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017. [En línea]. [Fecha de consulta: 12 agosto 2018]. Disponible en: <<http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>>. ISBN 978-956-7728-06-0.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Mensaje Presidencial. [En línea]. Ministerio de Defensa Nacional. [Fecha de consulta: 3 septiembre 2018]. Disponible en: <http://www.defensa.cl/wp-content/uploads/Mensaje_Presidencial_Defensa.pdf>.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Presidente Piñera firmó indicación que establece el fin de la Ley Reservada del Cobre. [En Línea]. [Fecha de consulta: 28 septiembre 2018]. Disponible en: <<http://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-firmo-indicacion-que-establece-el-fin-de-la-ley-reservada-del-cobre/>>.

CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ONEMI. Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. [En línea]. ONEMI. [Fecha de consulta: 23 agosto 2018]. Disponible en: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/PLAN_ESTRATEGICO_BAJA.pdf>.

CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ONEMI. Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre. [En línea]. [Fecha de consulta: 17 agosto 2018]. Disponible en: <http://www.onemi.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>>.

CHILE. Presidente de la República, Boletín N° 7550-06. Proyecto de Ley que Establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. [En línea]. [Fecha de consulta: 19 agosto 2018]. Disponible en: <https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7940>.

Decreto N° 38. Modifica Decreto N°156 de 2002 y Determina Constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 marzo 2011.

Decreto N° 100. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 22 septiembre 2005.

Decreto N° 113. Establece proceso de Planificación de la Defensa Nacional y Deroga Decreto que Establece los Documentos Preparatorios Matrices de la Defensa Nacional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 17 julio 2014.

Decreto N° 156. Aprueba Plan Nacional de Protección Civil, y Deroga Decreto N° 155, de 1977, que Aprobó el Plan Nacional de Emergencia. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 13 junio 2002.

Decreto N° 1434 Exento. Aprueba Plan Nacional de Emergencia. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 4 agosto 2017.

Decreto N° 1512. Aprueba Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 febrero 2017.

Ley N° 18.415. Ley Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción Constitucional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 14 junio 1985.

Ley N° 19.924. Modifica la Normativa Relativa a la Importación de las Mercancías del Sector Defensa, Calificadas como “Pertrechos”. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 9 enero 2004.

Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 4 febrero 2010.

Naciones Unidas. Asamblea General. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. [En línea]. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. [Fecha de consulta: 24 agosto 2018]. Disponible en: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/Sendai_2015_2030.pdf>.

Naciones Unidas. Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. [En línea]. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. [Fecha de consulta: 24 agosto 2018]. Disponible en: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/hyogo_2005_2015.pdf>.

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

DIRECTOR

Luis Farías Gallardo

Magíster en Ciencias Militares por la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez. Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia. Cuenta con diversas publicaciones en revistas y libros. Se ha desempeñado como Observador de Naciones Unidas en Medio Oriente y Agregado de Defensa en Estados Unidos.

CONSEJO EDITORIAL

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Carlos Ojeda Bennett

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.

Bernardita Alarcón Carvajal

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral, Bachiller en Ciencias Sociales en la misma casa de estudios, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE

