



INDH EN TERRENO

INUNDACIONES

INFORME DE CIERRE

- Región del Libertador General Bernardo O'Higgins
- Región del Maule

21 y 22 de septiembre de 2023





INDH EN TERRENO

INUNDACIONES REGIÓN DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS Y REGIÓN DEL MAULE

INFORME DE CIERRE

ÍNDICE

MANDATO	pág. 1
1. ANTECEDENTES SOBRE LA SITUACIÓN	pág. 2
1.1. Contexto general	pág. 2
1.2. Visita del INDH y gestiones	pág. 2
1.3. Situación en Licantén	pág. 4
1.4. Situación en Coltauco	pág. 5
2. INICIATIVAS Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	pág. 6
2.2. Estándares internacionales de derechos humanos y garantías aplicables	pág. 6
2.2.1. Derechos civiles: vida e integridad	pág. 9
2.2.2. Derechos civiles: igualdad y no discriminación	pág. 10
2.2.3. Derechos civiles: acceso a la información	pág. 11
2.2.4. Derechos sociales: derecho a la salud	pág. 12
2.2.5. Derechos sociales: derecho a la vivienda adecuada	pág. 12
2.2.6. Derechos sociales: derecho a la educación	pág. 13
3. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO	pág. 14
3.1. Nueva institucionalidad en Chile para gestión de desastres	pág. 14
3.2. Respuesta estatal ante las emergencias de junio y agosto de 2023	pág. 15
3.2.1. Respuesta estatal ante las inundaciones de junio de 2023	pág. 15
3.2.2. Respuesta estatal ante las inundaciones de agosto de 2023	pág. 17
4. HALLAZGOS	pág. 19
4.1. Hallazgos en terreno	pág. 19
4.2. Buenas prácticas	pág. 22
5. VULNERACIONES A DERECHOS HUMANOS	pág. 23
5.1. Derechos civiles: a la vida e integridad	pág. 23
5.2. Igualdad y no discriminación	pág. 24
5.3. Derecho de acceso a la información	pág. 25
5.4. Derecho a la salud	pág. 25
5.5. Derecho a la vivienda adecuada	pág. 26
5.6. Derecho a la educación	pág. 27
6. RECOMENDACIONES	pág. 27

El objetivo de este documento es presentar a la opinión pública, autoridades estatales, y especialmente a las personas que habitan en los sectores afectados por las inundaciones en las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule, los hallazgos y recomendaciones en el marco de las visitas realizadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos a estas regiones, durante septiembre de 2023.

El presente informe fue aprobado en sesión de Consejo n° 759, del 20 de noviembre de 2023.



MANDATO LEGAL DEL INDH

El artículo 2° de la Ley N°20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, dispone que *El Instituto tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional.*

Para cumplir con este objetivo, el INDH, entre otras facultades, posee las siguientes:

Artículo 3, de dicha ley: N°2 *Comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país;* N°3 *Proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos;* y, N°4: *Promover que las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva.*

Artículo 4°, establece que, *para cumplir sus atribuciones, el INDH podrá obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.*

En virtud de este mandato, el INDH realizó observaciones en terreno en distintas localidades de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule, en consideración a la grave situación que se vivió producto de las inundaciones de los meses de junio y agosto de 2023 en esa zona, y que afectan hasta hoy diversos ámbitos de los derechos humanos de sus habitantes.



1. ANTECEDENTES SOBRE LA SITUACIÓN

1.1. Contexto general

En los meses de junio y agosto de 2023, se produjeron en el centro sur de nuestro país dos fuertes temporales de lluvias que provocaron la crecida y desborde de ríos, inundaciones y la activación de quebradas, desde la región de Valparaíso hasta la región de La Araucanía, afectando especialmente a las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule. Esta situación obligó a las autoridades a decretar estado de catástrofe y adoptar diversas medidas. Con todo, la situación en junio dejó tres personas fallecidas, una desaparecida y 27.588 damnificadas; y en agosto dejó tres personas fallecidas y 57.584 personas damnificadas, de acuerdo con las cifras oficiales entregadas por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED)¹.

1.2. Visita del INDH y gestiones

Luego del temporal ocurrido entre el 22 y 26 de junio, desde las sedes regionales del INDH de las zonas afectadas por las inundaciones, se levantó información en terreno a partir de reuniones con distintos equipos municipales, visitas a albergues y entrevistas a las personas afectadas. Estas visitas se realizaron con el objetivo de observar las primeras respuestas realizadas por el Estado durante el periodo de emergencia.

Adicionalmente, entre los días 17 y 19 de julio, se desplegó un equipo de la Unidad de Estudios y Memoria, realizando visitas a las comunas de Rengo, Doñihue y Licantén para observar el avance de entrega de las primeras ayudas a las personas afectadas. En esta visita, se sostuvo reuniones con diversas autoridades de las regiones de O'Higgins y Maule entre ellas, con alcaldías, gobernaciones regionales, secretarías regionales ministeriales, y delegación presidencial.

¹ Información obtenida a partir del Monitoreo por evento meteorológico de SENAPRED de junio disponible en: <https://senapred.cl/monitoreo-por-evento-meteorologico-entre-las-regiones-de-valparaíso-y-la-araucania/> y de agosto disponible en: <https://senapred.cl/monitoreo-por-evento-meteorologico-entre-las-regiones-de-valparaíso-y-biobio/>. Ambos consulados el 06.10.2023.



Ante el segundo evento meteorológico, ocurrido entre el 18 y 23 de agosto, nuevamente los equipos de las sedes de las regiones afectadas por las inundaciones, levantaron información en los albergues habilitados para las personas damnificadas. Al observar que se agravó la afectación a las comunidades producto de los sistemas frontales, desde el nivel central, se determinó desplegar un equipo de avanzada, que visitó entre el 4 y 6 de septiembre, las comunas de Paredones, Coltauco, Santa Cruz, Linares y Licantén.

Entre los días 21 y 22 de septiembre de 2023, el INDH desplegó un equipo de funcionarias/os, encabezado por la directora Consuelo Contreras Largo y la consejera Lieta Vivaldi Macho, quienes sostuvieron entrevistas con personas afectadas por las inundaciones. También, se realizaron reuniones con las alcaldías de Coltauco y Licantén.

Asimismo, se convocó a todos los congresistas de las regiones de O'Higgins y Maule para levantar información desde sus trabajos distritales en reuniones donde asistieron la diputada Consuelo Veloso, el diputado Francisco Pulgar, la diputada Mercedes Bulnes, el senador Juan Antonio Coloma, el senador Juan Castro y el equipo del diputado Benjamín Moreno por la región del Maule, mientras que por la región de O'Higgins asistieron la diputada Marcela Riquelme, la senadora Alejandra Sepúlveda y los equipos del senador Javier Macaya, del senador Juan Luis Castro y la diputada Marta González. Estas reuniones en terreno se realizaron en consideración de la grave situación que vivieron estas comunidades producto de los sistemas frontales de junio y agosto de 2023, y que afectan hasta hoy diversos ámbitos de los derechos humanos de sus habitantes.



1.3. Situación en Licantén

Licantén, es una comuna principalmente rural, ubicada en la región del Maule, que cuenta con una población de 6.653 habitantes, de acuerdo al último censo (2017)². En 2018, fue una de las dos comunas seleccionadas a nivel nacional como piloto para el proyecto “Fortalecimiento de ONEMI para el Desarrollo de Capacidades en el ámbito de la Reducción del Riesgo de Desastres”, el cual fue realizado junto con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Esta selección se realizó, considerando que Licantén había tenido varias emergencias durante los años previos, debido a que el territorio se encuentra expuesto a múltiples amenazas. El proyecto consistió en capacitar al municipio para aprender cómo integrar un Plan de Reducción de Riesgos de Desastres al Plan de Desarrollo Comunal. Luego de tres años de trabajo, en 2021, Licantén fue la primera comuna del país en elaborar y aprobar el Plan de Reducción de Riesgo de Desastres, destinado a crear territorios resilientes ante las amenazas³.

El 24 de junio de 2023, se produjo un intenso temporal que provocó el desborde del río Mataquito, y el agua ingresó al menos 500 metros hasta la zona céntrica de la comuna, dejando miles de damnificados, viviendas dañadas, personas aisladas, y graves afectaciones a estructuras críticas de la comuna, como el Hospital de Licantén que resultó con pérdidas totales de diversos insumos, la comisaría, que debió ser trasladada, el municipio y locales comerciales. Asimismo, caminos como la Ruta J-60 resultaron afectados, provocando cortes, situación que aisló a la comuna. Los efectos se vieron adicionalmente en diversas actividades de la zona, especialmente en lo que dice relación con la agricultura.

El 20 de agosto de 2023, un nuevo sistema frontal afectó a la comuna, provocando una vez más graves daños, incluso en zonas donde las autoridades ya habían instalado las nuevas viviendas de emergencia para quienes habían perdido todo en el anterior episodio.

² Información completa disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional, sitio web en el siguiente link https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2021&idcom=7303. Consultado el 30.10.23.

³ Noticias Municipalidad de Licantén. Disponible en: <https://mlicanten.cl/la-comuna-de-licanten-es-la-primer-a-en-aprobar-a-nivel-nacional-el-plan-de-reduccion-de-riesgo-de-desastres-el-cual-busca-crear-territorios-mas-resilientes-ante-las-diferentes-a-menazas/>. Consultado el 30.10.2023.

Actualmente, dado que la comuna se encuentra en la parte baja de la cuenca del río Mataquito, capturando gran parte de las aguas que vienen desde la cordillera hasta la costa - incluyendo la de los ríos Teno y Colorado - ésta es definida como un territorio con zonas de inundación, y considerando la recurrencia de estos fenómenos climáticos, las autoridades han mencionado públicamente la posibilidad de necesitar reubicar a toda la población⁴.

1.4. Situación en Coltauco

La comuna de Coltauco, ubicada en la región de O'Higgins, cuenta con una población de 19.597 habitantes, de acuerdo al último censo (2017)⁵. El 24 de junio de 2023, un intenso sistema frontal afectó a la zona centro sur del país, provocando el desborde del río Cachapoal, situación que inundó cerca del 80% de la comuna, con diversos daños para sus habitantes. En agosto de 2023, nuevamente un sistema frontal afectó gravemente a la comuna, cuya población se vio, una vez más, expuesta a inundaciones que afectaron viviendas y cortaron caminos, quedando la comuna incomunicada. Producto de los temporales, más del 70% de su superficie quedó bajo el agua. La autoridad comunal señaló a los medios de prensa que aún no terminaba la etapa de respuesta de la primera emergencia del mes de junio, y en estas nuevas inundaciones aún no se daba respuesta a las solicitudes de reconstrucción. Si bien la comuna tuvo una gran cobertura en los medios de comunicación, incluyendo la visita de autoridades estatales, los diversos compromisos informados para el restablecimiento de infraestructura, al menos de manera provisoria, han sido implementados parcialmente, manteniéndose la afectación. De igual manera, el municipio ha denunciado la afectación de viviendas en la comuna, registrando a través de la Ficha FIBE⁶ y los informes ALFA⁷, un total de 944 viviendas siniestradas. A raíz de aquello,

4 Diario Financiero. Ministra de Desarrollo Social informa que casi 2 mil familias afectadas por sistema frontal recibirán bono de recuperación en la primera nómina. Disponible en: <https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/ministra-de-desarrollo-social-informa-que-casi-2-mil-familias-afectadas>. Consultado el 30.10.2023

5 Información completa disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional, sitio web en el siguiente link https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2021&idcom=6104. Consultado el 30.10.2023.

6 La Ficha Básica de Emergencia (FIBE) es una encuesta que permite recopilar información de personas o familias afectadas por emergencias, tales como: terremotos, tsunamis, aluviones, incendios forestales, entre otros; y que producto de la emergencia fueron afectados sus enseres y su vivienda. La ficha recopila información declarada por alguna persona que integra el grupo familiar afectado, quien debe tener 18 años o más. Las preguntas de la encuesta consisten en recoger información sobre la ubicación del hogar, composición del grupo familiar y sus características, identificación de necesidades especiales, existencia de redes y participación, información y apreciación del daño de la vivienda. Los beneficios que se otorgan en situaciones de emergencia, se asignan dependiendo el tipo de emergencia y afectación en las familias (Ministerio de Desarrollo Social, 2023). Para mayor información, visitar: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/sistema-informacion-social-en-emergencia>.

7 Los informes ALFA son documentos que deben realizar las autoridades correspondientes a nivel local, para el registro de información útil para la toma de decisiones, en especial las necesidades de la población. Su formato permite registrar la identificación del evento destructivo y la evaluación de necesidades.

desde el primer hito de inundaciones en junio, solicitaron a SENAPRED 193 viviendas de emergencia, de las cuales solo 62 se han aprobado, 101 fueron rechazadas y otras 30 se encuentran pendientes de revisión⁸.



2. INICIATIVAS Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

2.1. Iniciativas de la Comunidad Internacional para la gestión de desastres

En relación a la gestión de desastres⁹, desde Naciones Unidas se han elaborado tres marcos de acción, estos son: 1) la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la Prevención de Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastres y la Mitigación de sus Efectos (1994)¹⁰; 2) el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres¹¹, y 3) el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030¹².

Actualmente, solo se encuentra vigente el Marco de Sendai, instrumento que contiene los más altos estándares para prevenir y abordar este tipo de emergencias, en él se definen distintas etapas para abordar una emergencia, a saber:

- 1) Prevención
- 2) Mitigación
- 3) Preparación
- 4) Respuesta a la emergencia
- 5) Recuperación

8 Datos obtenidos a partir de la presentación realizada por el alcalde de Coltauco a la Cámara de Diputadas y Diputados el 17 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=292241&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION. Consultado el 06.11.2023.

9 Los desastres son definidos por Naciones Unidas (2009) como: Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. Un desastre se genera como resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.

10 Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro, (1994). Disponible en: <https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/-YokohamaEspa%F1ol.pdf>. Consultado el 30.10.2023.

11 Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf> Consultado el 30.10.2023.

12 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf. Consultado el 30.10.2023.

Este marco establece que, para alcanzar el resultado previsto, debe perseguirse el objetivo de “Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”.

Cabe destacar, que para cumplir este cometido, después de los desastres, en la fase de recuperación, que cuenta además con las subfases de rehabilitación¹³ y reconstrucción¹⁴ es fundamental prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres mediante el **principio “reconstruir mejor”**, porque los desastres han demostrado que estas fases son una oportunidad fundamental para reconstruir de manera adecuada, entre otras cosas, mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, trabajando para que las naciones y comunidades sean resilientes¹⁵ a futuros desastres.

Para lograrlo, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030, señala diversas acciones que se deben realizar a nivel nacional y local:

- *Promover la resiliencia de la infraestructura vital nueva y existente, incluidas las de abastecimiento de agua, transporte y telecomunicaciones, las instalaciones educativas, los hospitales y otras instalaciones sanitarias, para asegurar que sigan siendo seguras, eficaces y operacionales durante y después de los desastres a fin de prestar servicios esenciales y de salvamento. Además, se debe asegurar la continuidad de las operaciones y la planificación, incluida la recuperación social y económica, y la prestación de servicios básicos en la fase posterior a los desastres.*

¹³ La rehabilitación se comprende como una etapa de transición, entre la respuesta a la emergencia y la reconstrucción, en la que se entregan las ayudas tempranas.

¹⁴ Cuando se desarrollan medidas con el objetivo central de normalizar la vida de las comunidades afectadas, y restablecer el funcionamiento de los sectores sociales (como salud, educación y vivienda), y sectores productivos (como industria, comunicaciones, transporte, etc).

¹⁵ El concepto de resiliencia fue definido por Naciones Unidas (2009) como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz.

- *Promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres, facilitar los vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial, la mejora de las normas estructurales y el intercambio de experiencias, conocimientos, exámenes después de los desastres y enseñanzas extraídas, e integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas. Esto debería aplicarse también a los asentamientos temporales de personas desplazadas por los desastres.*

2.2. Estándares internacionales de derechos humanos y garantías aplicables

Existen obligaciones generales de respeto y garantía en materia de derechos humanos, establecidas en los tratados internacionales, ratificados por Chile, que se encuentran vigentes. Estas obligaciones, además, tienen directa relación con el artículo 5° inciso 2° de nuestra Constitución Política de la República, donde se reconoce que el Estado ha adquirido compromisos ineludibles sobre la adopción de diversas medidas para garantizar su ejercicio por parte de las personas que habitan el territorio nacional.

Asumiendo que, frente a una catástrofe como la inundación, que se repitió en menos de dos meses, las afectaciones a derechos humanos pueden incluir buena parte del catálogo de derechos humanos, para efectos de este análisis, nos enfocamos en ciertos derechos, y a continuación se enuncian las principales obligaciones en materia de derechos humanos, para cotejarlas con los hallazgos del trabajo en terreno, y así evaluar el cumplimiento de estas obligaciones:

Ámbitos de derechos humanos

- Derechos civiles: Derecho a la vida e integridad, igualdad y no discriminación; acceso a la información.
- Derechos sociales: salud, vivienda adecuada y educación.



2.2.1. Derechos civiles: vida e integridad

Este derecho se encuentra reconocido en diversos instrumentos jurídicos vinculantes y otros instrumentos internacionales. Por ejemplo, dentro del Sistema Universal se consagran en el artículo N°3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), así como en los artículos N°6 y N°9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Dentro del Sistema Interamericano, se consagra en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH), en su artículo N°1, y en el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), consagra el derecho a la vida (artículo 4) e integridad (artículo 5), precisando que lo que se garantiza es el derecho de toda persona a “no ser privada de la vida arbitrariamente”¹⁶ como obligación negativa, y como obligación positiva, que “los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción”¹⁷.

Cabe destacar que, si bien la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos no hacen referencia directa al contexto de los desastres, la protección que en ellos se establece es aplicable de manera general. El alcance de la protección de los derechos humanos, en particular, el derecho a la vida es especialmente relevante ante la ocurrencia de un fenómeno que provoque un desastre.

Junto con afirmar en el artículo N°6 del PIDCP que “el derecho a la vida es inherente a la persona humana”, el Pacto también afirma en el segundo párrafo del artículo N°4 que este derecho no se puede suspender ante ninguna excepción. En este sentido, ante la amenaza o la ocurrencia de desastres, la obligación del Estado se mantiene y debe tomar todas las medidas posibles, no sólo desde el respeto de este derecho, que incluye el deber de proteger la vida, sino que también, incluyendo la obligación estatal de preservar la existencia humana, cuando esta se encuentra amenazada.

¹⁶ Corte IDH. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 17 de noviembre de 2015, párrafo 97.

¹⁷ Idem.

2.2.2. Derechos civiles: igualdad y no discriminación

Estos principios se encuentran consagrado en diversos instrumentos internacionales. La DUDH, en su artículo N°2 señala que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. En similares términos, diversos instrumentos del sistema universal lo consagran también, como el PIDCP (artículo 2.1), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su artículo N°1, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), en su artículo N°2.1, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo N°2, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW), en su artículo N°7, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en su artículo N°2.1 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), en su artículo N°5.

Por otra parte, desde el sistema interamericano, la CADH consagra la igualdad, en los artículos 1.1. y 24, precisando que “existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación”¹⁸, y que este principio “ha ingresado en el dominio del ius cogens”¹⁹. El artículo 1.1. establece categorías en virtud de las cuales no es posible discriminar: “Raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

La Corte IDH ha señalado que el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 24 de la CADH, tiene dos dimensiones: 1) una dimensión formal, que establece la igualdad ante la ley, y 2) una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la CADH²⁰.

¹⁸ Corte IDH. Caso Olivera Fuentes vs. Perú (2023), párrafo 85.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Olivera Fuentes vs. Perú (2023), párrafo 86.

Asimismo, para efectos de este informe, resulta pertinente tener presente el Informe Anual 2022 del INDH, que abordó un capítulo específico sobre los derechos humanos en sectores rurales de Chile, donde constató “serias falencias (...) para el acceso a bienes y servicios básicos”²¹ para personas que habitan en sectores rurales.

Por último, respecto de esta materia, también es importante resaltar la Observación General N°37 de la CEDAW, que dice relación sobre las dimensiones relativas con el género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, particularmente respecto de la adopción de medidas positivas para garantizar la protección de las mujeres.

2.2.3. Derechos civiles: acceso a la información

El derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales como la DUDH (artículo 19), el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (artículo 19), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13).

Asimismo, la sentencia de la Corte IDH en el caso Claude Reyes contra Chile, constituye un hito que ordenó al Estado crear un mecanismo para asegurar este derecho en el país, sentando las bases para la Ley 20.285, sobre acceso a la información pública, vigente en nuestro país.

Este derecho presenta diversas dimensiones y una de ellas busca permitir a las personas ejercer otros derechos, como por ejemplo, el acceder a subsidios o beneficios sociales. En contextos de desastres o calamidades como las provocadas por inundaciones, para cada persona potencialmente beneficiaria de una ayuda social estatal, resulta indispensable contar con toda la información relativa a los beneficios estatales disponibles, así como los requisitos de asignación, los plazos y pasos a seguir para postular o acceder a ellos.

21 INDH. Informe Anual 2022, Capítulo Derechos humanos en sectores rurales de Chile. Pág. 152.

2.2.4. Derechos sociales: derecho a la salud

Este derecho, se consagra en el sistema universal en el artículo 25.1 de la DUDH, dentro del derecho “a un nivel de vida adecuado”. Por otra parte, el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), lo reconoce como el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

A nivel regional, este derecho se consagra genéricamente en la CADH (artículo 26), y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana, en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”, artículo 10.1, que indica “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”. En materia de inundaciones, este derecho presenta diversas aristas relevantes de observar, tanto desde el punto de vista físico como mental.

2.2.5. Derechos sociales: derecho a la vivienda adecuada

Se reconoce dentro del “derecho a un nivel de vida adecuado” tanto en la DUDH (artículo 25), como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11.1). Adicionalmente, el Comité DESC de Naciones Unidas, precisó su contenido, en las Observaciones generales N°4, el derecho a una vivienda adecuada (1991) y N°7, desalojos forzosos (1997), señalando que este derecho “no debe interpretarse de un modo estricto o restrictivo que lo equipare a un cobijo, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.

Por lo tanto, la definición de “vivienda adecuada” rebasa el mero reconocimiento de “tener un techo”, y más bien debe considerarse en términos amplios como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Asimismo, para considerar una vivienda como adecuada, debe reunir al menos estos requisitos: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios tanto materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural.

En 2012, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas dictó la resolución A/HRC/RES/19/4, donde especifica la “vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el contexto de las situaciones de desastre”, e instó a los Estados a velar “porque todas las personas afectadas, independientemente de su situación previa al desastre y sin discriminación alguna, tengan igualdad de acceso a una vivienda que reúna los requisitos de adecuación, es decir, los criterios de facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del emplazamiento, acceso a los servicios esenciales y respeto de las normas de seguridad destinadas a reducir los daños en caso de futuros desastres”.

Asimismo, el Comité DESC de Naciones Unidas, en su Observación General N°4 indicó que “debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda”, añadiendo que “debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda”, entre otros grupos, a “las víctimas de desastres naturales”, de modo que “tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos”.

2.2.6. Derechos sociales: derecho a la educación

Reconocido en el artículo N°26 de la DUDH, y el artículo N°13 del PIDESC. De igual manera, en los artículos N°2 y N°28, ambos de la CDN, que obliga a los Estados a garantizar, sin discriminación, el acceso a la educación de todos los niños y niñas que viven en sus territorios. En su Observación General N°13, el Comité DESC proporcionó directrices a los Estados sobre sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación, estableciendo características esenciales e interrelacionadas, estas son: 1) Disponibilidad, 2) Accesibilidad, 3) Aceptabilidad, y 4) Adaptabilidad. A nivel interamericano, en el artículo N°13 del Protocolo “San Salvador” consagra el acceso a la educación en similares términos.

En contextos de catástrofes, como las provocadas por inundaciones, reviste especial interés observar posibles afectaciones a este derecho.



3. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO

3.1. Nueva institucionalidad en Chile para gestión de desastres

Debido a la larga tradición de amenazas vividas en el territorio nacional, y particularmente, producto del hito de terremoto y tsunami de 2010, se propició la discusión conceptual y normativa en torno al abordaje de los desastres en el país. Ese mismo año, se realizó una Misión Interagencial de las Naciones Unidas, en respuesta a la solicitud hecha por Chile, para evaluar el estado de avance del Marco de acción de Hyogo. A partir de allí, Naciones Unidas determinó 75 recomendaciones²². La primera de éstas fue la formulación de una Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En este contexto, se lograron avances sustanciales a nivel institucional sobre la materia de gestión de desastres. En octubre de 2016 se aprobó la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Posteriormente, debido al paso del Marco de Acción de Hyogo al Marco de Sendai, esta política debió ser actualizada. Es así, que en marzo de 2021, se aprobó la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y su Plan Estratégico Nacional 2020-2030, actualmente vigente.

Posteriormente, en julio de 2021, se promulgó la Ley N°21.364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) y sustituye la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

²² Las recomendaciones del informe sobre “La Situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile” elaborado por Naciones Unidas, se encuentra disponible en: <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>. Consultado el 25.09.2023.

Este nuevo sistema está conformado por el conjunto de entidades públicas y privadas con competencias relacionadas con las fases del ciclo del riesgo de desastres, que se organizan desconcentrada o descentralizadamente y de manera escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional, para garantizar una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres, y comprende las normas, políticas, planes y otros instrumentos y procedimientos atinentes a la Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, SENAPRED²³ fue designado como el encargado de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar las actividades relacionadas a la Gestión del Riesgo de Desastres, para reducir el riesgo de desastres a través de la mitigación, preparación, alerta, respuesta y recuperación, contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

3.2. Respuesta estatal ante las emergencias de junio y agosto de 2023

Para dar respuesta a las emergencias del presente año y según los lineamientos establecidos por la Ley N°21.364, el Estado ha distinguido claramente tres etapas de acciones. Primero, la etapa de respuesta a la emergencia, donde la prioridad es proteger la vida de las personas que se encuentran en los territorios afectados. Segundo, la etapa de la rehabilitación y las ayudas tempranas, donde se entregan soluciones provisorias para la recuperación a corto plazo. Y tercero, la etapa de la reconstrucción, que requiere de esfuerzos más significativos para la recuperación a largo plazo, como la recuperación de infraestructura de mayor magnitud, que puede tomar incluso un par de años.

3.2.1. Respuesta estatal ante las inundaciones de junio de 2023

El 30 de junio, en respuesta a la emergencia ocasionada por el primer sistema frontal entre las regiones de Valparaíso y Biobío, se anunciaron diversas medidas, a través del Plan de Recuperación y Ayudas Tempranas²⁴. El plan contempló medidas concretas de apoyo y alivio para las familias de las zonas afectadas, en cuatro ejes:

- 1) Recuperación de la habitabilidad de las viviendas
- 2) Rehabilitación productiva
- 3) Recuperación de infraestructura
- 4) Apoyo a los municipios para la gestión de los gastos de la emergencia

²³ Para mayor información sobre el Servicio, acceder al siguiente link: <https://web.senapred.cl/>

²⁴ Plan de Recuperación y Ayudas Tempranas disponible en:

<https://www.minsegres.gob.cl/archivo/noticias/plan-de-recuperacion-y-ayudas-tempranas>. Consultado el 30.10.2023.

Para el primer eje, de recuperación de la habitabilidad de las viviendas, las medidas anunciadas fueron la entrega de un bono de recuperación de enseres de hasta \$1 millón 500 mil, la entrega de una tarjeta para la compra de materiales de construcción y la entrega de una vivienda transitoria de alto estándar, con instalación eléctrica interior, conexiones de entrada y salida de agua potable y de alcantarillado, incorporando traslados y construcción en terrenos regularizados.

En el eje de rehabilitación productiva, se anunció la entrega de alimento y forraje para animales a pequeños productores agrícolas campesinos y apicultores, la recuperación de canales de riego, la entrega de un subsidio a las empresas para la retención laboral y alivios tributarios.

En el eje de recuperación de infraestructura, se anunció la inversión para la construcción de infraestructura provisoria o de emergencia con el objetivo de permitir la recuperación de la conectividad y la operación mínima de las obras hidráulicas más relevantes.

Para el último eje, relativo al apoyo a municipios, este consistirá en la entrega de financiamiento para gastos en los que deban incurrir producto de la emergencia. Para ello, los municipios deben hacer esta solicitud a través de la Ficha ALFA, siempre y cuando el gasto no esté hecho previamente. Una vez cursada la Ficha ALFA, SENAPRED habilita los recursos necesarios para que los municipios ejecuten estos gastos.

La inversión total estimada para los cuatro ejes del Plan de Recuperación y Ayudas Tempranas fue de 86 mil 600 millones de pesos.

Respecto al plan de reconstrucción, se esperaba que fuera publicado durante el mes de julio, según los propios anuncios realizados por diversas autoridades del Gobierno, tanto a los alcaldes como a los medios de prensa. La entonces ministra de Bienes Nacionales y actual ministra de Desarrollo Social y Familia, Javiera Toro, quien fue designada como delegada presidencial para la reconstrucción post inundaciones, a fines de julio comunicó a medios de prensa que se encontraba ad portas de cerrar los diálogos con los territorios azotados por la emergencia. En esa instancia, la autoridad reconoció que "hay pérdidas en infraestructura que tardarán años en ser recuperadas", por lo que estaba "finalizando la etapa de diálogo para la formulación de un plan de reconstrucción, que vamos a presentar en las próximas semanas con metas, plazos y presupuestos claros"²⁵.

²⁵ Gobierno concluye diálogos para elaborar plan de reconstrucción post inundaciones. Disponible en: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/desastres-naturales/inundaciones/gobierno-concluye-dialogos-para-elaborar-plan-de-reconstruccion-post/2023-07-27/192703.html>. Consultado el 24.10.2023.



Sin embargo, este plan de reconstrucción no se concretó. Se esperaba que, para abordar la recuperación de este desastre, se anunciara un plan de reconstrucción con similares características al que se presentó después de los incendios forestales del verano del presente año. Dicho plan de reconstrucción para las zonas afectadas por los incendios forestales, constó de 36 medidas, con una inversión de más de 229 mil millones de pesos, divididas en cinco ejes: Habitabilidad, Apoyo Psicosocial, Reactivación Productiva, Infraestructura Habilitante, Territorio y Sustentabilidad.

3.2.2. Respuesta estatal ante las inundaciones de agosto de 2023

El 24 de agosto de 2023, en respuesta a la emergencia ocasionada por el segundo sistema frontal entre las regiones de Valparaíso y Biobío, el Gobierno anunció un paquete de 12 medidas de ayudas tempranas para las familias afectadas, con el objetivo de ayudar de manera concreta y rápida. En su anuncio, se señaló que estas ayudas buscan utilizar todas las herramientas disponibles en el Estado para “acelerar la llegada de ayudas a afectados por emergencia y agilizar todos los procedimientos y acortar todos los plazos necesarios para enfrentar esta emergencia”²⁶.

Las medidas anunciadas fueron:

1. Bono de recuperación: Entrega de bono de recuperación de enseres de hasta \$1 millón 500 mil.
2. Recursos para gastos de primera necesidad: Destinado a los municipios para la contratación de servicios y productos de primera necesidad.
3. Ayuda humanitaria para municipios: Entrega de artículos de primera necesidad, a través de SENAPRED.
4. Viviendas de emergencia: Entrega de viviendas, a partir del stock de SENAPRED y la continuidad de su producción.
5. Bolsillo electrónico de emergencia: Para compra de materiales de construcción, destinado para viviendas con daños leves.
6. Forraje y alimentación apícola: Entrega de forraje y alimentación apícola.
7. Recuperación de canales de regadío: Agilización de la limpieza de canales de regadío.
8. Bono de ayuda a agricultores: Entrega de bono de hasta \$5 millones para agricultores informales.
9. Bono de recuperación productiva: Entrega de bono de hasta \$10 millones para empresas formales afectadas.

²⁶ Gobierno de Chile. Ayudas tempranas para los afectados por el sistema frontal de agosto. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/conoce-las-ayudas-tempranas-para-los-afectados-por-el-sistema-frontal-de-agosto/>. Consultado el 26.10.2023.

- 
- 
10. Apoyo a Municipios: Disponibilización de recursos para financiar proyectos vía Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
 11. Afectación en Obras Públicas: Focalizado en la recuperación de la conectividad y los servicios sanitarios rurales.
 12. Alivios tributarios y bancarios: Diversas medidas de alivios y exenciones tributarias para las personas y empresas, en particular a las Mipymes.

A la fecha, no se han anunciado nuevas medidas ni planes para la recuperación. Sólo con ocasión de una entrevista a la prensa, la Ministra Javiera Toro señaló que “el último temporal dejó gran parte de lo avanzado en cero”²⁷. Además, señaló que son principalmente tres ámbitos que la reconstrucción tiene que abordar. En la habitabilidad, viviendas que han sido afectadas; en la infraestructura habilitante, de conectividad, salud, cauces de ríos; y, por último, la actividad productiva.

Sobre este último punto, ante las segundas inundaciones, el Gobierno, anunció que, tras una evaluación hecha en base a los antecedentes recopilados con campesinos y dirigentes, se declaraba el Estado de Emergencia Agrícola para la Región de O’Higgins, Maule, Ñuble y Biobío, con el objetivo de destinar recursos para los sectores ganaderos, agricultores, vitivinícolas y apicultores.

Sin la llegada de nuevos anuncios, desde el Congreso Nacional, el 12 de septiembre, en sesión especial para analizar los efectos de las inundaciones, las y los diputados aprobaron a través de la resolución N°1066, ocho medidas solicitadas al Ejecutivo²⁸. Entre las peticiones figura la elaboración de un plan de reconstrucción de viviendas que contenga fecha de inicio y de término. Y se instó a evaluar la posibilidad de ampliar la cobertura del beneficio de las tarjetas Banco de Materiales, a todas las familias afectadas por la catástrofe, independientemente de la magnitud de los daños. Otro requerimiento es que se amplíe las líneas de crédito del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) para brindar apoyo a los agricultores afectados. También se pidió disponer el uso del 2% constitucional, mecanismo contemplado en nuestra Constitución, para que en caso de catástrofe, el Presidente de la República pueda efectuar gastos no contemplados en ley de presupuesto del año en curso, cuando existan necesidades impostergables derivadas de una calamidad pública. Esto, con el fin

27 La Tercera. Ministra Javiera Toro: “La reconstrucción tiene que hacerse con criterios que consideren el cambio climático” Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ministra-javiera-toro-la-reconstruccion-tiene-que-hacerse-con-criterios-que-consideren-el-cambio-climatico/AVLLPS5INVEDDKPZG2IR47RRHA/>. Consultado el 24.10.2023.

28 Resolución N°1066 de la Cámara de Diputados, en sesión 78° del 12 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlId=5333&prmDestinoId=3&prmTipo=RESOLUCIONENVIO>. Consultado el 15.11.2023.

de enfrentar los estragos provocados por el sistema frontal. Por último, se solicitó implementar una Estrategia Nacional de Desastres Climáticos y protocolos para descarga programada de aguas de represas y embalses, con el objeto de evitar inundaciones y desbordes²⁹.



4. HALLAZGOS

En términos generales, habiéndose constituido el equipo del INDH en los lugares afectados, y habiéndose reunido la directora del INDH con los principales actores involucrados y autoridades estatales, se da cuenta de los siguientes hallazgos del trabajo en terreno:

4.1. Hallazgos en terreno

1. Infraestructura crítica afectada: Se constata una grave afectación en infraestructura crítica de las comunas, particularmente, en Licantén, donde el municipio, la comisaría, el hospital de la comuna, y otras instituciones públicas se encuentran inhabitables desde el primer temporal, por lo que se encuentran funcionando en carpas modulares donadas por Japón.

2. En cuanto a las respuestas estatales: Se constata que, durante la fase de respuesta temprana, se desplegaron esfuerzos para entregar de manera oportuna la ayuda a los territorios afectados por las inundaciones. Sin embargo, se advierten diferencias en la celeridad y eficacia de estas acciones con respecto a la misma situación vivida por los incendios ocurridos en febrero. Como ejemplo, en las regiones de O'Higgins y Maule se advierten retrasos en la entrega de ayudas asociadas a viviendas transitorias o a reparación de viviendas, a tal efecto que, habiendo zonas donde se padecieron los dos frentes de inundaciones de junio y agosto, aún no reciben las ayudas correspondientes al primer evento.

²⁹ Cámara de diputadas y diputados. Disponible en: <https://www.camara.cl/cms/noticias/2023/09/12/camara-analiza-efectos-de-las-inundaciones-en-zona-centro-y-sur-del-pais/>. Consultado el 26.10.2023.

3. En cuanto a las medidas de preparación: Se observó que, en zonas que fueron particularmente golpeadas en junio, como el caso de Licantén o Coltauco, no hubo apoyo suficiente por parte de las autoridades provinciales, regionales y centrales para ejecutar medidas de preparación adecuadas, lo que provocó que los habitantes de la zona padecieran nuevamente sus efectos en agosto. Este aspecto ha hecho que, por ejemplo, muchos habitantes de Licantén estén decidiendo abandonar la zona, dado que no han visto que se ejecuten medidas de mitigación que les permita, ante un nuevo sistema frontal, contar con condiciones de seguridad. Esta situación de desplazamiento por factores climáticos preocupa a las autoridades de la zona por los efectos que puede generar en el desarrollo local. Con todo, se destacan iniciativas locales como la de Licantén, que utilizó un sistema de medición de isoterma para determinar posibles riesgos, lo que demuestra que el uso de inteligencia artificial o nuevas tecnologías puede ser útil para evitar nuevos desastres.

4. Coordinación para las ayudas estatales: Se advierte un grave problema de coordinación interinstitucional que afecta directamente la oportunidad de respuesta del Estado. En particular, la implementación de la entrega de ayudas a partir de las fichas ALFA, la ficha FIBE, y la Ficha 2 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)³⁰, diseñadas para evaluar o cuantificar los daños que sufrieron las personas y que permite optar, por ejemplo, a una vivienda de emergencia. Sin embargo, la aplicación de dos o tres fichas, por distintas autoridades, ralentiza la entrega de soluciones, dado que la visación de cada una de ellas, debe pasar por una cadena de organismos estatales, centralizando administrativamente, además, la toma de decisiones sobre la materia de ayuda. Por ejemplo, desde el municipio de Coltauco, su alcalde manifestó que se levantaron fichas FIBE, y se pidieron 193 viviendas de emergencia, sin embargo 101 fueron rechazadas por las autoridades de SENAPRED.

5. Sobre el acceso a la información: Como un hecho vinculado al hallazgo anterior, se constata, además, que la información no llega de manera adecuada a los municipios, por ende, tampoco a los habitantes de las zonas. Se advirtió al respecto, información cruzada o directamente falta de información, lo que es grave en un contexto de dos desastres.

³⁰ La Ficha 2 del MINVU es una ficha de evaluación técnica que registra el tipo de daño que sufrió una vivienda y quiénes son sus habitantes, la cual es aplicada sólo por funcionarios de Seremi, MINVU y SERVIU debidamente acreditados y que requieren ingresar al predio. Los daños son categorizados por leve, moderado, mayor y no reparable, nivel que marca el tipo de beneficio al cual se puede optar y que va desde una tarjeta de Banco de Materiales hasta el diseño de un plan de reconstrucción. Para mayor información, visitar: http://documentos.minvu.cl/min_vivienda/paei2015/Documents/o3_CRITERIO%20EFICIENCIA%20Y%20PRODUCTIVIDAD%20II%20Iniciativa%20en%20C3%A1mbito%20de%20eficiencia%20y%20productividad/Ficha_2_Vivienda.pdf



6. En materia de viviendas: Respecto del proceso de ayuda para la obtención de viviendas definitivas, se reportan problemas sobre los títulos de dominio de los terrenos siniestrados, lo que complejiza la solución definitiva. Este problema se intensifica en zonas rurales o de interfaz urbano/rural.

7. En materia de educación: El retardo en la entrega de ayudas, ha provocado afectaciones en otros ámbitos, como el educativo, expresado en la pérdida de clases, debido a que los colegios han sido utilizados como albergues, obligando a suspender las clases durante aproximadamente 28 días entre ambas emergencias. Sobre este punto, por ejemplo, la alcaldía de Coltauco refiere haber solicitado directrices para la recuperación de clases, sin obtener respuesta desde el Ministerio de Educación.

8. Problemas de comunicación y aislamiento: Se reportaron dificultades para conocer la situación de municipios rurales localizados lejos de las capitales regionales, producto del colapso de los servicios de conectividad, produciendo graves problemas para acercar la ayuda del Estado de manera oportuna. Tal es el caso, por ejemplo, de las municipalidades del secano costero que quedaron totalmente aisladas, como Paredones y Navidad de la región de O'Higgins.

9. Respecto a salud: producto de la recurrencia de los desastres en intervalos pequeños de tiempo, se reportaron problemas en materia de salud mental, particularmente en personas mayores, niños, niñas y adolescentes. Este problema se extiende también a los equipos municipales que han llevado la carga de la implementación de los planes de ayuda, y que, al mismo tiempo, también son habitantes que han padecido las consecuencias de los sistemas frontales. Al respecto, no se han advertido planes o alguna política pública que active el monitoreo y seguimiento psicológico de la población afectada, lo que, en una situación de incertidumbre, genera mayores impactos. Se destaca en esta materia, el trabajo realizado por la municipalidad de Licantén para levantar un tamizaje sobre afectaciones a niños, niñas y adolescentes, iniciativa que podría ser replicada en otros municipios, para preparar una política pública focalizada al respecto³¹. Sin embargo, más allá de eso, el Ministerio de Salud no ha establecido un plan integral sobre esta materia.

³¹ En el ejercicio realizado por el municipio de Licantén, el cuestionario incluía preguntas sobre recuerdos negativos, miedo, preocupación, pesadillas, dificultades para dormir, y otros síntomas relacionados con el Trastorno de Estrés Post Traumático (TEPT). Los resultados indican que el 29,28% de los participantes fue afectado directamente por la inundación, experimentando pérdidas y cambios significativos en sus vidas. Los síntomas del TEPT fueron prevalentes en la muestra, siendo los más frecuentes el miedo (29,91%), la preocupación (30,22%), y la tristeza (30,53%). Otros síntomas prevalentes incluyeron dificultades para dormir (28,35%), pesadillas (22,43%), y nerviosismo (24,3%).

10. Afectación a grupos en situaciones de especial vulnerabilidad: Se advierte que, tal como sucedió en los incendios de febrero, nuevamente quienes habitan en las zonas rurales y los grupos de especial protección, como personas mayores, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, son las personas más afectadas por este tipo de eventos. Asimismo, los principales nudos críticos relativos a vivienda, al acceso a la información o el acceso a la salud se repiten también en estos casos.

11. En materia de personas migrantes: Se observa una falta de respuesta para abordar la situación de familias migrantes irregulares que sufrieron también los embates de las inundaciones. Sobre esta materia, tanto los municipios, como otras autoridades subnacionales dicen no tener una fórmula concreta para poder entregar una solución sobre este problema.

4.2. Buenas prácticas

1. Se reconoció transversalmente como una buena práctica la existencia de kits de emergencia diferenciados para personas mayores, mujeres, hombres y niños, niñas y adolescentes, atendiendo las necesidades particulares de cada grupo, elemento que debería permanecer en futuras situaciones de emergencia.
2. El municipio de Licantén levantó un estudio preliminar para determinar eventuales afectaciones en salud mental en niños y niñas de la comuna, estudio que podría ser replicado en otros municipios, para preparar una política pública focalizada al respecto³².
3. Asimismo, el municipio de Licantén utilizó un sistema para complementar las mediciones hechas por el Estado para determinar posibles riesgos, a fin de reforzar la vigilancia, a través de tecnologías disponibles como Google Flood Hub³³. Esto demuestra que el uso de nuevas aplicaciones disponibles puede ser útil para evitar nuevos desastres.

³² En Licantén se realizó un estudio descriptivo que utilizó un cuestionario administrado por un equipo de profesionales del área social del municipio, con el propósito de evaluar la sintomatología de TEPT en una muestra de 321 niños, niñas y adolescentes de la comuna de Licantén, afectados por la inundación del 24 de junio de 2023.

³³ La plataforma Google Flood Hub corresponde a una aplicación online gratuita que logra predecir las inundaciones hasta con siete días de anticipación. También conoce dónde y cuándo se desbordarán los ríos de algunas zonas del mundo. Para más información, visitar: <https://sites.research.google/floods/1/0/0/3>.



5. VULNERACIONES A DERECHOS HUMANOS

Se entenderá como vulneración de derecho toda acción u omisión del Estado que impida el ejercicio pleno de las garantías establecidas tanto en instrumentos internacionales de derechos humanos, como en la legislación nacional³⁴.

Con base en el marco jurídico expuesto, se señalan las principales vulneraciones de derechos humanos observadas en el terreno.

5.1. Derechos civiles: a la vida e integridad

En virtud de las obligaciones estatales que surgen sobre el derecho a la vida, este involucra no ser privado de la vida arbitrariamente y la adopción de medidas para evitar que la vida se ponga en riesgo ante una amenaza. Esto equivale a decir que el Estado debe tomar acciones preventivas para reducir la ocurrencia de un desastre, y con ello, el riesgo de pérdidas de vida. Sin embargo, de acuerdo a los hallazgos levantados:

- Los episodios de inundaciones de junio y agosto pasado provocaron la muerte de al menos seis personas, así como **diversas afectaciones a la integridad de miles de habitantes de la zona**, situación que obliga al Estado a adoptar medidas tanto para evitar como para enfrentar este tipo de situaciones.
- En la misma línea, en las entrevistas realizadas se resaltó la **ausencia de planes oficiales de reconstrucción**, tanto en el primer como en el segundo episodio, reproduciendo factores de vulnerabilidad ante nuevos eventos, contraviniendo el principio de adopción de medidas para evitar pérdidas de vidas o daños a la integridad.

³⁴ Para mayor consulta de esta y otras definiciones, ver:
<https://www.ohchr.org/es/human-rights/economic-social-cultural-rights/examples-violations>. Consultado el 15.11.2023.

5.2. Igualdad y no discriminación

A la luz del principio de igualdad y no discriminación, y particularmente la obligación estatal de promover las condiciones para que la igualdad de acceso sea real, y las personas puedan gozar de forma efectiva y universal de sus derechos, es posible advertir que:

- **Dada la poca preparación en zonas rurales con mayor aislamiento territorial, las inundaciones afectaron mayormente a personas que habitan dichos sectores, particularmente por los cortes de ruta que amplificaron la situación de aislamiento.** Esto demostró nuevamente falencias para garantizar el acceso a bienes y servicios, por parte del Estado, para este grupo. Esto repercute en vulneraciones al principio de igualdad y no discriminación para las personas que habitan estas zonas, frente a personas que residen en sectores urbanos, provocando una asimetría en el acceso, y por ende, en incumplimiento de obligaciones básicas del Estado.
- **Las personas pertenecientes a ciertos grupos especialmente vulnerables resultan afectadas en mayor medida frente a las inundaciones,** como por ejemplo las personas mayores, con dificultades de desplazamiento, personas electrodependientes, personas migrantes, las mujeres que, en general, son las que deben asumir – desproporcionadamente – las tareas de cuidado, o los niños, niñas y adolescentes. Esto obliga al Estado a adoptar medidas adicionales para evitar afectaciones a estos grupos.
- **Las situaciones de desastre como las inundaciones repercuten también en las dinámicas internas de relacionamiento, impactando particularmente a las mujeres.** En efecto, ONU Mujeres³⁵ sostiene que en contextos de emergencia aumentan los riesgos de violencia contra las mujeres y las niñas, especialmente la violencia doméstica, debido al crecimiento de las tensiones en el hogar y al mayor aislamiento de las mujeres. Las víctimas de la violencia de género pueden enfrentar obstáculos adicionales para huir de situaciones violentas o para acceder a órdenes de protección y/o servicios esenciales que las protejan, debido a las restricciones de movilidad. Este fenómeno, por lo pronto, no ha sido abordado en los planes presentados por el Estado, incumpliendo con la obligación de adoptar medidas en esta materia, tal como ha sido dispuesto en la Observación General N°37 de la CEDAW.

35 Disponible en ONU Mujeres: <https://www2.unwomen.org/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirusv1117032020.pdf> Consultado el 06.11.2023

5.3. Derecho de acceso a la información

De acuerdo con los estándares sobre este derecho, únicamente en la medida que las personas acceden a información oportuna y de calidad, pueden optar al ejercicio de otros derechos que pudieran corresponderles, como la posibilidad de postular a beneficios sociales. En este sentido, se observó tres aristas que colisionan con este derecho:

- **Deficiencias en la entrega de información clara y unificada de las acciones de ayuda del Estado.** Este problema se vincula a una burocracia estatal que retarda entregas de ayuda producto de la diversidad de fichas necesarias para postular y en la información sobre su calificación final a quienes pueden optar a beneficios estatales, como por ejemplo la situación acaecida con la entrega de viviendas de emergencia, calificadas positivamente por el municipio en primera instancia y posteriormente rechazadas por SENAPRED.
- **Deficiencias en la entrega oportuna de información para acceder a beneficios sociales para las personas afectadas por las inundaciones,** vulnerando el derecho de acceso a la información en su dimensión del ejercicio de otros derechos.
- **Déficits en la información relativa a las acciones de evacuación o sobre qué hacer frente a emergencias provocadas por inundaciones.** A diferencia de otras catástrofes como los sismos de gran intensidad, donde existe información clara y precisa sobre qué hacer, frente a inundaciones la información existente resulta insuficiente.

5.4. Derecho a la salud

En materia de salud, se levantaron vulneraciones en torno a los principios establecidos en la Observación General N°14 del Comité DESC, relativo a garantizar el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos, lo cual se observó en torno al siguiente eje:

- **Afectación en la dimensión de accesibilidad a la salud, expresado en la ausencia de programas específicos para salud mental y acompañamiento psicológico para las personas afectadas por las inundaciones y la situación vivida,** tanto por la pérdida de familiares y/o seres queridos, como también por las pérdidas materiales, como sus viviendas, o económicas, incluyendo la pérdida del sustento económico familiar.

- **Afectación respecto a la accesibilidad al derecho en la salud en su conjunto**, ya que a la fecha se desconoce la existencia de una propuesta formal de reconstrucción definitiva de los centros de salud y hospitales afectados. Particularmente, en el caso del hospital de Licantén, dado que quedó inhabitable desde el primer temporal, las autoridades comprometieron ante los medios de comunicación la entrega de un hospital modular como solución provisoria y el proyecto de un nuevo hospital para la comuna. Sin embargo, estas propuestas no se concretaron y recién el pasado 23 de octubre, el Banco de Chile anunció la donación de un Hospital Comunitario Modular, proyecto que realizarán en acción con la fundación Desafío Levantemos Chile³⁶.

5.5. Derecho a la vivienda adecuada

En este punto, las observaciones se dirigen a dos aristas que contravienen los estándares definidos en la resolución A/HRC/RES/19/4 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada; a saber: facilidad de acceso y seguridad de la tenencia:

Sobre la facilidad de acceso:

- El proceso de entrega de **viviendas de emergencia no ha concluido**. Incluso se reportó la situación de personas que se vieron afectadas por una segunda inundación, mientras esperaban obtener la ayuda de la primera inundación. La demora también se observa en la entrega de financiamiento para materiales de reconstrucción en el caso de las viviendas con diversos grados de daños en su infraestructura.

Sobre la seguridad de la tenencia:

- **El proceso de implementación de la vivienda definitiva presenta dificultades en torno a los principios dispuestos en la Observación General N°4 y la resolución A/HRC/RES/19/4, relativos a conceder a grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, y a la garantía de priorizar el acceso a la vivienda a víctimas de desastres, considerando para ello, todas las disposiciones de la política sobre la materia.** En efecto, el INDH advirtió nuevamente en su trabajo de terreno, un problema generalizado en la acreditación de títulos de dominio de las propiedades

³⁶ Diario La Prensa. Comprometen donación de Hospital Comunitario Modular para Licantén. Disponible en: <https://new.diariolaprensa.cl/index.php/2023/10/23/comprometen-donacion-de-hospital-comunitario-modular-para-licanten/>. Consultado el 06.11.2023.

sinistradas, o terrenos donde se encontraban inmuebles afectados por las inundaciones, afectando a un grupo de la población que no ha logrado acceder a los documentos necesarios para acreditar dominio, amenazando la posibilidad de optar a la solución definitiva.

5.6. Derecho a la educación

En este punto, se observa una **afectación en torno a la disponibilidad de dependencias para el ejercicio de este derecho (infraestructura), y la accesibilidad material sin discriminación, toda vez que algunas escuelas o establecimientos educativos fueron utilizados como albergues durante la emergencia, situación que imposibilitó el retorno a clases con normalidad**, afectando el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes.



6. RECOMENDACIONES

Cumpliendo con su mandato legal sobre protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional, y particularmente a la luz de la obligación de prevención que rige todas las actuaciones del Estado, ante la eventual ocurrencia de nuevos desastres, el Consejo del INDH formula las siguientes recomendaciones, dirigidas al Estado, a través de algunos servicios, según se señala a continuación:

Al Poder Ejecutivo

1. Se recomienda elaborar e implementar un plan de reconstrucción específico para las zonas afectadas por las inundaciones en junio y agosto de 2023.

Al SENAPRED y Municipios

2. Se recomienda crear un plan de aseguramiento de estructuras y funciones básicas para situaciones de desastres que sea debidamente informado a la población, a fin de garantizar de manera temprana el acceso a dichos servicios.

A los poderes colegisladores

3. Se recomienda crear una norma específica para la reconstrucción en zonas seguras de infraestructura crítica dañada o destruida producto de desastres, a fin de asegurar tanto la operatividad de estos servicios, como para protección de la vida e integridad física de sus usuarios.

Al SENAPRED y Ministerio de Salud

4. Se recomienda coordinar la implementación para las etapas de respuesta temprana de situaciones de desastre, la entrega de Primeros Auxilios Psicológicos (PAP) y establecer un programa o política que permita el monitoreo y seguimiento psicológico en las siguientes etapas de recuperación, poniendo especial énfasis en grupos de especial protección, como personas mayores y niños, niñas y adolescentes.

Al SERVIU y SENAPRED

5. Establecer una coordinación interinstitucional y técnica que permita unificar en un instrumento único la ficha de evaluación para establecer el grado de afectación de viviendas, y asignación de beneficios de reparación, para evitar retardos en la entrega de ayudas y discordancias en las respuestas sobre asignación de beneficio a las personas afectadas.

6. Considerando la existencia de dos instrumentos de recolección, la FIBE y Ficha 2, establecer un mecanismo de apelación a quienes se informe del rechazo del beneficio de vivienda de emergencia, para que las familias a quienes se les ha rechazado la obtención del beneficio tengan la oportunidad de presentar nuevos antecedentes.

7. Se recomienda considerar en la reconstrucción de viviendas definitivas, la infraestructura que facilite el acceso de grupos de especial protección, entre ellas personas mayores y con discapacidad.

Al SERVIU, SENAPRED, Gobiernos Regionales y Municipios

8. En materia de acceso a la información, se recomienda mejorar los canales de comunicación sobre los beneficios y medidas de reparación para las personas afectadas, considerando especialmente los factores territoriales y rurales, donde el principal medio de comunicación es la radio y donde no existe permanente acceso a internet.

Al SENAPRED

9. Para emergencias de gran magnitud, priorizar el criterio de universalidad por sobre el de focalización para la asignación de beneficios en la fase de respuesta temprana, para otorgar oportunamente las ayudas.

- 
- 
10. En relación con este último punto, se recomienda definir un sistema de seguimiento y supervisión para asegurar las entregas oportunas a toda la población afectada.
 11. Actualizar los mapas de zonas de riesgo de inundación, para considerarlos en el ordenamiento territorial.

A los Gobiernos Regionales

12. Incluir en la propuesta de zonificación de los bordes costeros de la región, los mapas de riesgo por inundaciones.

Al SENAPRED, Delegaciones Presidenciales y Municipios

13. Reforzar la disponibilidad y el acceso a los sistemas de alerta temprana sobre amenazas presentes, y de la información necesaria para evacuaciones efectivas de las personas, tomando en consideración el origen específico de la amenaza.

Al SENAPRED, Gobiernos Regionales y Delegaciones Presidenciales

14. Establecer un mecanismo que permita a los municipios, desde la pertinencia territorial, disponer de fondos públicos específicos para adoptar las primeras medidas frente a las emergencias de forma rápida, y con posteriores rendiciones de cuentas, que permita simplificar la actual burocracia, equilibrando entre una respuesta rápida y oportuna y el necesario resguardo de fondos públicos.

Al MOP, a través de su Dirección de Obras Hidráulicas

15. Contemplar, en coordinación con los municipios respectivos, un programa preventivo para la limpieza de quebradas, ríos, cauces y redes de aguas lluvias para evitar inundaciones en las zonas de mayor afectación a nivel nacional.

Por último, se hace un llamado a las autoridades y actores en general, a buscar soluciones que vayan más allá de la respuesta inmediata a la emergencia, y que se logre pasar de un enfoque reactivo de ayuda humanitaria, a un marco de acción preventivo y con enfoque de derechos humanos.



El INDH agradece a las autoridades e instituciones públicas locales y regionales, y especialmente a las familias y comunidades directamente afectadas, por los encuentros sostenidos y la información proporcionada en el marco del INDH en Terreno.





www.indh.cl/



INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

Encontrarse en la Memoria

