

CAPÍTULO 5.

GESTIÓN DE DESASTRES EN CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. ANTECEDENTES

A menudo, los derechos humanos pueden verse afectados por desastres que impactan de diversas formas a la población de un territorio. La mayoría de las veces, esto se debe a una mala preparación para enfrentar las amenazas, a una inadecuada planificación o a acciones de negligencia en el proceso de la gestión del desastre.

Al respecto, la experiencia internacional afirma que cuanto más tiempo duran los efectos de un desastre, mayor es el riesgo de que ocurran violaciones a los derechos humanos. Asimismo, en este tipo de eventos, las vulnerabilidades y los patrones de discriminación que existían de manera previa, normalmente se ven exacerbados luego del suceso¹, a su vez, la posibilidad de afectaciones a los derechos humanos aumenta si la respuesta al desastre, tanto en la etapa de emergencia como en la de reconstrucción, no se basa en un marco de derechos humanos² (INDH, 2012). Es decir, que no se puede asumir que la asistencia humanitaria brindada ante un desastre será neutral y afectará a todas las personas de manera igual y positiva, ya que aquella “tiene repercusiones importantes en cuanto si se respetan o no de los derechos humanos de las personas afectadas” (Directrices IASC, 2011, p. 2).

En este sentido, un enfoque basado en los derechos humanos proporciona el marco y las normas necesarias para las actividades de asistencia humanitaria, estableciendo las bases de su acción en principios universales, como la dignidad humana y la no discriminación, y un conjunto de derechos humanos universalmente aceptados. Por tanto, las mismas Directrices afirman que “las personas afectadas por los desastres se convierten en sí mismos titulares de derechos individuales y pueden reclamar esos derechos ante los detentores de obligaciones, en vez de simplemente convertirse en meros beneficiarios pasivos de la asistencia” (Directrices IASC, 2011, p. 2).

Un aspecto gravitante para relevar esta materia se ancla en una observación simple pero potente: la recurrencia de los fenómenos naturales con consecuencias catastróficas ha ido en aumento, así como la heterogeneidad de sus fuentes. En efecto, sólo en Chile, durante este año el Ejecutivo ha debido declarar Estado de Catástrofe en, a lo menos, tres oportunidades, primero debido a los megaincendios forestales del mes de febrero y luego por aluviones e inundaciones ocurridas en junio y agosto.

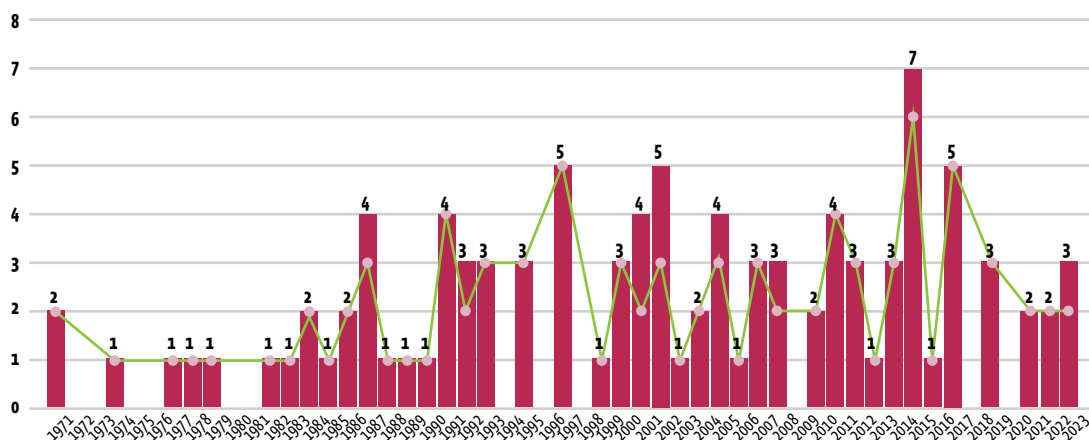
1 ONU, Comité Permanente entre Agencias. (Mayo de 2011). *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. P. 2.

<https://www.acnur.org/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5e58733e4.pdf>

2 INDH (Enero de 2012). 27 F. *Estudio sobre la reconstrucción post terremoto desde una perspectiva de derechos humanos*. <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/07/informe-reconstruccion-indh.pdf>

Gráfico nº1

RECURRENCIA Y TIPOS DE DESASTRES EN CHILE (1970-2023)³



Nota: En barra se señala la cantidad de desastres, y en puntos la heterogeneidad de fuentes que producen el desastre.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de Centro de Investigación de Epidemiología sobre los desastres.

A la recurrencia y heterogeneidad observada en este último tiempo, se debe sumar la particular configuración geográfica de Chile, pues presenta la más alta actividad volcánica y sísmica del mundo (con la mayor diversidad de fuentes sismogénicas) que lo convierten en uno de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) más expuesto a amenazas de origen natural. De hecho, hay investigaciones que sostienen que el 54% de la población está expuesta a tres o más tipos de amenazas (Dilley, 2015) y si se añaden las amenazas que tienen su origen en los efectos del cambio climático y aquellas de fuentes antrópicas, entonces ese número podría ser mayor⁴.

En este escenario, la gestión de desastres es un desafío insoslayable para el Estado chileno, al igual que la aplicación de un enfoque de derechos humanos capaz de resguardar el goce de derechos de la población afectada. Por esta razón, a continuación se analiza la gestión de desastres a través de sistemas y medidas implementadas por el Estado, en contrapunto con las obligaciones y estándares de derechos humanos aplicables en este ámbito –contenidas y expresadas en diversos instrumentos del derecho internacional– con el fin de identificar avances y brechas, y elevar recomendaciones a los distintos poderes del Estado que contribuyan a mejorar la gestión de desastres, considerando las garantías explícitas para el goce de los derechos de la ciudadanía potencialmente afectada⁵.

³ La heterogeneidad de desastres se desagrega en: inundación, terremoto, tormenta, incendio forestal, temperatura extrema, actividad volcánica, remoción en masa, sequía, epidemia, accidente industrial.

⁴ El GermanWatch Global Climate Risk Index 2021 ubica a Chile en el lugar 25 de su ranking relativo al nivel de exposición y vulnerabilidad ante la recurrencia de mayores eventos extremos. Este instrumento, que evalúa a 180 países alrededor del mundo, se construye a partir de cuatro variables: número de muertos por evento, número de muertos por eventos cada 100.000 habitantes, suma de las pérdidas en dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA) y pérdidas por unidad de producto interno bruto (PIB). https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1.pdf

⁵ Entre abril y septiembre de 2023, el INDH levantó información a partir de visitas a regiones afectadas por distintos tipos de desastres (la erupción del Volcán Chaicén en 2008, las aluviones de 2015 y 2017 en la región de Atacama y los incendios forestales e inundaciones de este año en la macrozona centro-sur). Se entrevistó a autoridades regionales y locales, a autoridades de los servicios vinculados a las políticas de gestión del riesgo de desastres, así como a personas damnificadas. Complementariamente, el INDH envió diversos oficios a organismos del Estado para recabar información sobre la materia.

2. INICIATIVAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

2.1 Iniciativas de la Comunidad Internacional ante la gestión de desastres

Como Estado miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Chile ha sido parte de las discusiones que a nivel internacional se han sostenido sobre el impacto de los desastres en el desarrollo de los países y la calidad de vida de la población. Las materias de gestión de riesgo de desastres han sido parte importante de la discusión técnica y política en la Asamblea General que ya en 1989 proclamó el período entre 1990 y 1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)⁶, en respuesta a la preocupación global por los efectos derivados de los desastres. A partir del lema “Construir una cultura de prevención”, los Estados miembros se comprometieron a mitigar las consecuencias adversas de los desastres de origen natural⁷.

Con ese horizonte de trabajo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos aprobó en 1993 la *Declaración y Programa de Acción de Viena*⁸ que destaca “la importancia y necesidad de la asistencia humanitaria a las víctimas de todos los desastres, naturales o producidos por el hombre”. Esta Declaración sostiene que “debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables”. Para “la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos”, de modo tal que los Estados se vean en “la obligación de adoptar y mantener medidas adecuadas en el plano nacional, en particular en materia de educación, salud y apoyo social, para promover y proteger los derechos de los sectores vulnerables de su población” (párrafos 23 y 24).

En esa época también surgió el Proyecto Esfera⁹ impulsado por un grupo de Organizaciones No Gubernamentales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con el objetivo de elaborar un conjunto de normas mínimas universales en ámbitos esenciales de las respuestas humanitarias. A partir de su trabajo, se creó el Manual de Esfera¹⁰, un conjunto de normas mínimas orientado a mejorar la calidad de las respuestas humanitarias en situaciones de desastre o de conflicto y mejorar la rendición de cuentas del sistema humanitario ante la población afectada por el desastre.

6 Plataforma de las Naciones Unidas de información obtenida desde el espacio para la gestión de desastres y la respuesta de emergencia – ONU-SPIDER. <https://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres>

7 ONU, Secretaría Institucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). (2004). *Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Capítulo 1 Vivir con el riesgo: énfasis en la reducción del riesgo de desastres*. <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>

8 ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

9 El Proyecto Esfera fue elaborado en 1997. Tiene dos convicciones esenciales: primero, que las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a vivir con dignidad, por lo tanto, a recibir asistencia; y segundo, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres y los conflictos armados. Con el fin de plasmar estas dos convicciones esenciales, el Proyecto Esfera redactó la Carta Humanitaria y elaboró el Manual de Esfera, que aborda cuatro aspectos claves: abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios, y acción de salud. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf>

10 Asociación Esfera. (2018). *El Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Cuarta edición. <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>

Un hito importante de este proyecto fue la elaboración de la Carta Humanitaria¹¹, cuyo propósito fue articular el enfoque de respuestas humanitarias con el derecho internacional de los derechos humanos. En ella se relevan el derecho a vivir con dignidad, el derecho a recibir asistencia humanitaria, y el derecho a la protección y a la seguridad, este último entendido, desde la responsabilidad soberana de los Estados de proteger a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sobre todo, si se encuentra en una situación de refugiado, de desplazado interno y/o enfrenta una vulnerabilidad particular que le expone a abusos y discriminación.

Hacia el año 2001, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) inició el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL) para investigar de qué manera los marcos legales podrían contribuir a mejorar la entrega del socorro ante un desastre. Posteriormente, se renombró como Programa sobre derecho relativo a los desastres, que en 2007 generó las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial¹² y en 2013, la Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial¹³. Ambos instrumentos se plantearon como recomendaciones a los Estados para que reforzaran su legislación, políticas, planes y procedimientos relacionados con la respuesta y cooperación internacional en casos de desastres.

De las Directrices de la IFRC destaca la mención sobre la responsabilidad de los actores que prestan asistencia¹⁴ a observar el derecho nacional e internacional aplicable, respetando la dignidad humana de los damnificados por un desastre (artículo 4.1); velar porque sus acciones se apliquen de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad y sin discriminación alguna (artículo 4.2); y velar porque sus labores sean adaptadas a las necesidades especiales de los afectados, sean adecuadas a las necesidades, sean suministradas en una forma respetuosa de las costumbres y tradiciones culturales, sociales y religiosas, que además se lleven a cabo con una participación efectiva de todas y todos los damnificados en su diseño, ejecución, supervisión y evaluación y que sean basadas en las capacidades locales de reducción de los riesgos de desastres y que se busquen reducir las futuras vulnerabilidades a los desastres (artículo 4.3).

Destaca también la iniciativa desarrollada por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas¹⁵, que en su 59° período de sesiones incluyó en la categoría de “nuevas cuestiones surgidas

11 Asociación Esfera. (2018). *La Carta Humanitaria*. <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Carta-Humanitaria-ES.pdf>

12 IFRC. (2007). *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic_resolution4annex_idrlguidelines_esp_final.pdf

13 Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Act%20%28Spanish%29.pdf

14 Según las Directrices de la IFRC, el actor que presta asistencia corresponde a la organización humanitaria o el Estado que presta asistencia, o las personas físicas extranjeras, las compañías privadas extranjeras u otra entidad que respondan a un desastre en el territorio del Estado afectado o envíen donaciones en especie o en efectivo.

15 Órgano de las Naciones Unidas conformado por grupos de expertos encargados de codificar el derecho internacional consuetudinario.

en el ámbito del derecho internacional y preocupaciones urgentes de la comunidad internacional en su conjunto” el tema de “protección de las personas en casos de desastre” y nombró a un Relator Especial¹⁶.

Sobre la base de los informes anuales del Relator Especial¹⁷, durante el año 2014, la CDI aprobó el texto de 21 proyectos de artículos sobre la protección de personas en casos de desastre¹⁸, orientados a facilitar una respuesta adecuada y eficaz, y atender las necesidades esenciales de las personas afectadas con respeto pleno a sus derechos (artículo 2). Entre estos artículos destaca también la mención explícita a respetar y proteger la dignidad humana (artículo 5) que afirma que las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos (artículo 6) y los principios humanitarios, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables (artículo 7). Además, subraya el deber de las autoridades estatales de reducir el riesgo de desastres, a través de la adopción de las medidas necesarias y apropiadas de prevención, mitigación y preparación, así como la realización de evaluaciones de riesgo, recopilación y difusión de información y operación de sistemas de alerta temprana (artículo 11).

Es importante señalar que todas estas iniciativas se han desarrollado en el marco conceptual de tres instrumentos generales de Naciones Unidas (los llamados Marcos de Acción) que han sido reflejo de los avances tanto técnicos como políticos sobre la materia. Cada uno de ellos, ha incorporado acentos y directrices que se han consolidado en diferentes metodologías de abordaje:

- 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).
- Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres.
- Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030.

Por último, complementariamente a estos Marcos de Acción, y con el objetivo de gestionar las metodologías para su implementación, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció la *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres* (EIRD) que pone especial foco en los “procesos que involucren la incorporación de los aspectos físicos y socioeconómicos de la vulnerabilidad en la esfera más amplia del conocimiento, la evaluación y la gestión del riesgo de desastres”¹⁹, con el objetivo de crear comunidades que sean capaces de enfrentar los desastres. Para la ejecución de esta estrategia se creó la Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), como su secretaría

16 En su 590 período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión nombró Relator Especial a Eduardo Valencia-Ospina.

17 Comisión de Derecho Internacional. <https://legal.un.org/ilc/documentation/>

18 El texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobado por la CDI se encuentra disponible en <https://legal.un.org/ilc/reports/2016/spanish/chp4.pdf>

19 ONU, Secretaría Institucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, (EIRD). (2004). P. 11. <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>

encargada de velar por su aplicación. La UNDRR también actúa como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y diversas organizaciones regionales que abordan la reducción de desastres y realizan actividades en los ámbitos socioeconómico y humanitario.

Así también, en 2006 se estableció la *Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*, como el principal foro mundial para abordar la reducción del riesgo de desastres, ofrecer asesoramiento estratégico y propiciar “la coordinación, el desarrollo de asociaciones y la revisión de los avances en la implementación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres”²⁰.

El desarrollo conceptual y operativo de los Marcos de Acción y la EIRD ha transitado desde un énfasis centrado en la ayuda humanitaria inmediata ante la ocurrencia de los desastres –con especial acento en el tratamiento de pérdidas materiales y humanas– hacia uno centrado en la prevención y gestión de la reducción del riesgo, incorporando entre sus pilares la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo como parte de las obligaciones y compromisos internacionales de los Estados partes.

A continuación, se ofrece una síntesis de los conceptos que guían las acciones relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, derivada de la EIRD de Naciones Unidas:

Cuadro nº1

GLOSARIO DE CONCEPTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

AMENAZA: Fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. Las amenazas surgen de una gran variedad de fuentes, entre las que se encuentran las fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada.

VULNERABILIDAD: Características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. Existen aspectos de la vulnerabilidad que surgen de factores físicos, sociales, económicos y ambientales. Por ejemplo, el diseño inadecuado y la construcción deficiente de los edificios, la protección inadecuada de los bienes, la falta de información y de concientización pública, un reconocimiento oficial limitado del riesgo y de las medidas de preparación y la desatención a una gestión ambiental sensata o prudente. La vulnerabilidad varía considerablemente dentro de una comunidad y en el transcurso del tiempo.

20 UNDRR. Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es/about.html>

GLOSARIO DE CONCEPTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

CAPACIDAD: Combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que se pueden utilizar para la consecución de los objetivos acordados. Particularmente, la capacidad de afrontamiento corresponde a la habilidad de la población, las organizaciones y los sistemas, mediante el uso de los recursos y las destrezas disponibles, para enfrentar y gestionar condiciones adversas, situaciones de emergencia o desastres.

DESASTRES: 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.

RIESGO DE DESASTRES: Posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, condiciones de salud, medios de sustento, bienes y servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico. Con el conocimiento sobre las amenazas imperantes y los patrones de la población y del desarrollo socioeconómico, se pueden evaluar y desarrollar mapas del riesgo de desastres, al menos en términos generales.

REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: Concepto y práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: Proceso sistemático que utiliza directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre. La gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.

RESILIENCIA: 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, lo que incluye la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas. La resiliencia de una comunidad frente a los posibles eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado de esa comunidad para contar con los recursos necesarios y capacidad de organización tanto antes como durante los momentos apremiantes.

2.2 Estándares internacionales de derechos humanos y garantías aplicables

El año 2013, desde la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 22/16) el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor realizar una investigación sobre las mejores prácticas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos, centrándose en la incorporación de los derechos humanos en las actividades de socorro, recuperación y reconstrucción; con respeto a los principios humanitarios y el enfoque de la asistencia humanitaria basado en las necesidades, en particular para fomentar la capacidad de los Estados en estas actividades²¹. A partir de su trabajo, se presentó un informe definitivo en su 28° período de sesiones de 2015, que concluyó que es fundamental que el marco jurídico ponga de relieve que el Estado tiene obligaciones y que las personas y las comunidades tienen derechos. Este informe también incluyó recomendaciones a los Estados miembros:

Los Estados miembros deben recordar que el pleno respeto de todos los derechos humanos y de otras ramas pertinentes del derecho internacional puede garantizar una protección adecuada en las acciones humanitarias en situaciones posteriores a conflictos o a desastres. Se han de promover y respetar los derechos relativos a las necesidades básicas de la vida (en especial las relacionadas con la alimentación, el agua potable, el alojamiento, la vestimenta y los servicios de atención de la salud y de saneamiento adecuados), la seguridad e integridad física (la protección del derecho a la vida y del derecho a no ser víctima de agresiones, violaciones, detención arbitraria, secuestro y las amenazas contra esos derechos), la necesidad de protección civil y política (el derecho a la libertad de religión y a la libertad de expresión, a documentos de identidad, a la participación política, al acceso a los tribunales y a no ser víctima de discriminación) y otras necesidades de protección económica, social y cultural (como el acceso a la educación, a una reparación o indemnización por la pérdida de bienes y el derecho al trabajo), mediante la concepción y la aplicación de iniciativas y mecanismos específicos en todos los niveles (Naciones Unidas, 2013, párr. 98)²².

En las recomendaciones también se afirma que la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos entraña un alto grado de responsabilización sobre la que los Estados deben rendir cuentas. Además, se destacó que todos los planes de preparación para emergencias y ayuda humanitaria deben inscribirse en el marco de los derechos humanos. Añade que estos planes deben ser participativos, incluir una perspectiva de género, respetar las particularidades culturales, ser antidiscriminatorios e integrales, y lograr prospectar una atención especial para las personas vulnerables, en particular, mujeres, niños, personas mayores, desplazados y personas con discapacidad²³.

21 Asamblea General de Naciones Unidas. (2013). Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/22/16. https://digitallibrary.un.org/record/747630/files/A_HRC_RES_22_16-ES.pdf?ln=en

22 Asamblea General de Naciones Unidas (2015). *Informe definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. 28 período de sesiones.* A/HRC/28/76. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/021/97/PDF/G1502197.pdf?OpenElement>

23 Ibidem.

Por su parte, durante 2012, en el marco de un estudio sobre el proceso de reconstrucción tras el terremoto y maremoto de 2010, el INDH había afirmado que los principales estándares internacionales para evaluar la respuesta de la autoridad pública sobre esta materia, provienen de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como sus respectivos protocolos. Se suman también los Principios Generales del Derecho reconocidos por la comunidad internacional y otros instrumentos internacionales y regionales referidos a grupos humanos específicos o tradicionalmente discriminados o vulnerados, dado que sus estándares, son aplicables a la respuesta del Estado, ante las consecuencias de los desastres.

Entre estos instrumentos se encuentran: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (Nº107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales y Nº169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza²⁴.

Tanto las consideraciones de la Asamblea General como aquellas relevadas por el INDH tienen su expresión concreta en las Directrices IASC²⁵ que son especialmente relevantes, dado que promueven y facilitan el enfoque basado en derechos humanos. En estas se afirma que:

La manera en que se suministra, utiliza y adjudica la asistencia, así como el contexto en el que se está brindando la misma, tiene repercusiones importantes en cuanto a si se respetan o no los derechos humanos de las personas afectadas. Un enfoque basado en los derechos humanos proporciona el marco y la normativa necesaria para las actividades de asistencia humanitaria. Sienta las bases para la acción humanitaria en principios universales, como la dignidad humana y la no discriminación, así como un conjunto de derechos humanos universalmente aceptados. Las personas afectadas por los desastres se convierten en sí mismas titulares de derechos individuales y pueden reclamar esos derechos ante los detentores de obligaciones, en vez de simplemente convertirse en meros beneficiarios pasivos de la asistencia²⁶.

²⁴ Todas estas convenciones tienen también su correspondencia en Protocolos del Sistema Interamericano, particularmente, en el Protocolo de San Salvador: art. 3 de Obligación de no discriminación, art. 6 de Derecho al trabajo, art. 10 de Derecho a la salud, art. 12 de Derecho a la alimentación y art. 13 de Derecho a la educación.

²⁵ Estas Directrices fueron preparadas por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos y elaboradas por un grupo de trabajo del IASC que las aprobó en 2006. Una segunda versión de las Directrices fue publicada en 2011.

²⁶ Directrices IASC. P. 2.

A partir de las Directrices se identifican tres grupos de derechos humanos y garantías aplicables:

1. Derecho a la vida, libertad, integridad física y seguridad de la persona.
2. Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.
3. Principio de igualdad y no discriminación.

Estos permiten abordar una visión integral de las necesidades de las personas afectadas por los desastres, cuya orientación fundamental es: “Los derechos humanos constituyen el fundamento legal de toda la labor humanitaria relacionada con los desastres naturales. No existe otro marco jurídico que oriente dichas actividades”²⁷.

2.2.1 Derecho a la vida, libertad, integridad física y seguridad de la persona

El conjunto de estos derechos se encuentra reconocido por diversos instrumentos jurídicos vinculantes. Por lo pronto, dentro del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos se consagran en el artículo N°3 de la DUDH, así como en los artículos N°6 y N°9 del PIDCP. Dentro del Sistema Interamericano, estos se consagran en el artículo N°1 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH) y en los artículos N°4 y N°7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). 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.

La consideración del derecho a la vida, la libertad, integridad física y seguridad, supone que su garantía debe abordarse en las fases de respuesta y rehabilitación en la gestión de desastres y emergencias²⁸, cuando se llevan a cabo las acciones de evacuación, reubicación y, en general, las medidas para salvar vidas. De igual manera, se deben implementar medidas de preparación y mitigación para la protección de la vida de las personas, gestionando de esta manera la reducción del riesgo de desastres.

²⁷ Brookings Institution. (22 de noviembre de 2006). *Protección de las Personas Afectadas por los Desastres Naturales*. <https://www.brookings.edu/es/research/proteccion-de-las-personas-afectadas-por-los-desastres-naturales/>

²⁸ Según la EIRD, la gestión de emergencias y desastres abarca tres fases: la respuesta, la rehabilitación y la recuperación. Mientras que las actividades asociadas a la respuesta y la rehabilitación se llevan a cabo durante los días y semanas posteriores a un desastre, los esfuerzos asociados a la recuperación se realizan durante los meses o años siguientes e incluyen la reconstrucción de la infraestructura y la restauración de las fuentes de sustento y los medios de vida de la población afectada. <https://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres>

DERECHO A LA VIDA, LIBERTAD Y SEGURIDAD DE LA PERSONA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona.	• Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.	• El deber de preservar la vida si esta se ve amenazada, lo que también conlleva de manera implícita el deber de no rehusar ni impedir que se preste la asistencia necesaria para salvar las vidas. • Terminada la emergencia, las personas deben tener la oportunidad de elegir libremente si quieren regresar a su hogar o a su lugar de origen, permanecer en la zona a la que han sido desplazados, o bien reasentarse en otra parte del país, para lo cual se deberán adoptar las medidas necesarias²⁹. • Las personas deberán ubicarse en zonas con un bajo riesgo de peligro natural, bajo un diseño que maximice la seguridad y la protección de sus habitantes³⁰.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales de 2011.

2.2.2 Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia

La DUDH, en su artículo N°25, consagra el derecho de todas las personas a que se les asegure un nivel de vida adecuado. Lo anterior implica garantizar el ejercicio de derechos particulares como “la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, y cuando se pierden medios de subsistencia por razones ajenas a su voluntad, como pasa en los casos de desastres, el derecho a tener seguros³¹. De igual manera, el artículo N°11 del PIDESC, sobre el derecho a la vida digna, establece que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continua de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo, afirma el derecho a los seguros en casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

29 Directriz D.2.2.

30 Directriz A.4.1 y Directriz A.1.6.

31 El artículo 25 de la DUDH establece el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

En la CEDAW, en su artículo N°14.2 se indica que se debe “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”; la CDN en su artículo N°27.1, señala que “los Estados partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”, y la CERD en su artículo N°5 referido a la garantía de igualdad y al acceso de derechos de vivienda, salud, participación y otros.

Considerando estos instrumentos, la Carta Humanitaria³² afirma que los estándares internacionales establecen que la asistencia humanitaria es un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad. Allí se involucra el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentos y agua en calidad y cantidad suficientes y una vivienda adecuada, así como los medios necesarios para mantener la salud, dado que todos estos derechos se garantizan expresamente en el derecho internacional.

En ese marco, el derecho a la vida digna puede ser desagregada en cinco derechos particulares:

1. Derecho a la salud: En particular respecto del artículo N°25 de la DUDH y el artículo N°12 del PIDESC, donde se consagran el derecho al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” y a que los Estados partes “adopten las medidas necesarias para la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad”. Estos principios, se ven reforzados por otros instrumentos, tales como, la CDN, que en su artículo N°24 aborda el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes, poniendo especial énfasis en la “plena aplicación de este derecho”. Las Directrices IASC destinan un espacio destacado a este derecho relacionado con las necesidades básicas de subsistencia, es decir, con el derecho a la vida en un sentido amplio.

2. Derecho a la alimentación: En el sentido dispuesto en el artículo N°11 del PIDESC, donde se afirma que “todas las personas necesitan el acceso a la alimentación adecuada”. En base a este marco normativo, las Naciones Unidas consideran un derecho humano el acceso a “los alimentos esenciales y mínimos que son suficientes, nutricionales y adecuados”, y otorgaron particular relevancia a este derecho en caso de la ocurrencia de desastres, al establecer en 1963 el Programa Mundial de la Alimentación dirigido a las víctimas (INDH, 2012). Las Directrices IASC tratan este derecho en el capítulo sobre protección de derechos relacionados con necesidades básicas de subsistencia.

3. Derecho a la vivienda: Relacionado directamente con la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). Allí se enfatiza 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

32 La Carta Humanitaria está disponible en <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Carta-Humanitaria-ES.pdf>

necesidades especiales de esos grupos”³³. Las Directrices IASC dedican también un importante espacio al derecho a la vivienda. La norma principal consiste en que las autoridades deben adoptar “a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente, cumpliendo con los requisitos de idoneidad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

4. Derecho a la educación: En particular respecto del artículo N°26 de la DUDH y el artículo N°13 del PIDESC, donde se reconoce el derecho de toda persona a la educación. 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. Así también, a nivel interamericano, en lo dispuesto por el artículo N°13 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagra el acceso a la educación. En este punto, ya sea por destrucción de infraestructura como por desplazamiento de la población, el derecho a la educación es uno de los más afectados con ocasión de un desastre (INDH, 2012). Las Naciones Unidas se refieren a las situaciones de emergencia “como una fuente de graves violaciones al derecho a la educación que en la actualidad afecta a un gran número de personas”, por su “impacto devastador sobre la infraestructura escolar, la actividad docente y en general sobre las oportunidades educativas de los niños y niñas”³⁴. Las Directrices IASC ratifican las prescripciones internacionales reiterando que, pese al desastre, todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, para lo cual la educación se debe facilitar con la mayor prontitud y rapidez posible (Directriz B.2.6).

5. Derecho al trabajo: Entendido desde la obligación de los Estados de “tomar las medidas adecuadas para así garantizarlo”, tal como se explicita en el artículo N°6 del PIDESC. En efecto, el presupuesto principal de las Directrices IASC en relación con este derecho es que los proyectos para restaurar las actividades, oportunidades y subsistencia económica que se vean interrumpidas por el desastre natural, deberán iniciarse lo antes posible, es decir, desde la etapa de emergencia (Directriz C.3.1).

Sobre esta materia en particular, el INDH ha sostenido que:

Junto con la creación de empleo asalariado, las medidas a evaluar deben comprender también programas de rehabilitación o capacitación, acceso a microcréditos para el emprendimiento, adquisición de herramientas o reconstrucción de microempresas, y, en su caso, acceso a tierras productivas. Un criterio fundamental de evaluación consiste en establecer si las medidas que se han adoptado son temporales o definitivas, y, en el primer caso, su duración. Asimismo, será necesario evaluar de qué forma se ha garantizado que las mujeres damnificadas o que han perdido su fuente de ingresos son beneficiarias, sin discriminación, en las soluciones de reinserción laboral³⁵.

33 ONU. ACNUDH. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación general 4. *El derecho a una vivienda adecuada. Sexto período de sesiones*. Art. 11. Párr. 1.

34 Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo. *El derecho a la educación en situaciones de emergencia. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Vernor Muñoz. A/HRC/8/10. <https://www.refworld.org/es/pdfid/48bf9d5f2.pdf>

35 INDH. (2012). *Informe 27F: Estudio sobre la reconstrucción post terremoto desde una perspectiva de derechos humanos*. P. 23.



Durante las últimas dos décadas, han sucedido en Chile incendios extremadamente destructivos y difíciles de controlar, afectando principalmente a la zona centro-sur del país.

DERECHO A LA VIDA DIGNA Y LA PROTECCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUBSISTENCIA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN

Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.

ESTÁNDAR

- El derecho a la salud y la asistencia médica³⁶.
- Todas las personas necesitan el acceso a la alimentación adecuada³⁹.

DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- Durante y después de la etapa de emergencia se debe proporcionar agua potable, saneamiento y servicios básicos de salud a todas las personas afectadas. Estas deben estar disponibles siempre en suficiente cantidad y calidad³⁷.
- El abastecimiento adecuado de agua es fundamental para reducir el riesgo de enfermedades, satisfacer necesidades relativas al derecho a la alimentación, y necesidades de higiene personal y doméstica.
- Se debe asegurar el acceso de los afectados a la asistencia psicosocial cuando fuere necesario³⁸.
- En el examen de los procesos de reconstrucción es básico determinar si todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico o económico a suficientes alimentos nutritivos para llevar una vida sana y activa⁴⁰.
- Durante y después de la etapa de emergencia del desastre se deben suministrar alimentos adecuados a las personas afectadas que los necesiten.
- La idoneidad de los alimentos significa que estos deben estar disponibles en suficiente cantidad y calidad, y que sean accesibles, aceptables y adaptables⁴¹.

36 Artículo 25 de la DUDH.

37 Directriz B.1.2.

38 Directriz B.2.5.

39 Artículo 25 de la DUDH.

40 De acuerdo lo prescribe el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996.

41 Directriz B.1.2.

DERECHO A LA VIDA DIGNA Y LA PROTECCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUBSISTENCIA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN

Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.

ESTÁNDAR

- Todas las personas necesitan tener acceso a una vivienda adecuada⁴².
- Todas las personas tienen derecho a la educación, en particular el derecho a la educación gratuita en lo relativo a la instrucción elemental y fundamental.

DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- Se deben adoptar “a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente”.
- En la entrega de viviendas se debe dar cumplimiento a los requisitos de idoneidad, los que se refieren a accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de tenencia, adecuación cultural, localización, acceso a servicios esenciales como salud y educación, y respeto a las normas de seguridad destinadas a reducir daños en caso de futuros desastres⁴³.
- Todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, la que se debe facilitar con la mayor prontitud y rapidez posible. Se deben adoptar medidas para garantizar que no se interrumpa la prestación de la educación superior cuando los estudiantes, como consecuencia del desastre, no la puedan costear⁴⁵.
- Es fundamental evaluar y dimensionar correctamente los efectos que sobre el ejercicio del derecho a la educación conlleva la magnitud del daño a la infraestructura educacional y la cantidad de población escolar o universitaria desplazada⁴⁶.
- Se debe dar respuesta a las necesidades educativas de los estudiantes que como consecuencia del desastre han sido desplazados a lugares distantes de su establecimiento educacional.

⁴² Artículo 25 de la DUDH.

⁴³ Directriz C.2.1, en relación con Directriz B.2.1.

⁴⁴ Directriz B.2.6.

⁴⁵ Directriz C.4.1.

⁴⁶ Directriz C.4.1.

Continuación esquema nº2

DERECHO A LA VIDA DIGNA Y LA PROTECCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUBSISTENCIA. OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN DEL ESTANDAR
Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.	• Toda persona debe tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado⁴⁷.	• Restaurar lo antes posible, es decir, desde la etapa de emergencia⁴⁸, las actividades, oportunidades y subsistencia económica interrumpidas por el desastre natural. • Garantizar los procedimientos para reclamar la propiedad de sus tierras y posesiones, sin dilaciones indebidas, para aquellos propietarios de inmuebles urbanos o de tierras agrícolas cuyos títulos se hayan perdido o dañado durante el desastre natural o cuyos límites territoriales se hayan visto destruidos⁴⁹.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales de 2011.

2.2.3 Principio de igualdad y no discriminación

La prohibición de discriminación está consagrada 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”. De igual manera, el PIDCP indica en el artículo N°2.1 que “cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social,

⁴⁷ Artículo 23 de la DUDH.

⁴⁸ Directriz C.3.1.

⁴⁹ Directriz C.1.3.

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. La consagración de este principio también se encuentra en la CADH, en su artículo N°1. En el mismo sentido, lo establece la CEDAW, en su artículo N°1; la ICERD, en su artículo 2.1; el PIDESC, en el artículo N°2; la ICRMW, en el artículo 7; la CDN, en el artículo 2.1; y, la CRPD, en el artículo N°5. Además, el PIDCP indica, en su artículo N°4.1, que incluso aquellas disposiciones que en situaciones excepcionales impliquen la suspensión o restricción de determinados derechos, han de cumplir con el requisito de no entrañar discriminación fundada en los motivos señalados.

El principio de igualdad y no discriminación está presente también en disposiciones particulares referidas a determinados grupos de personas, como el artículo N°24 del PIDCP, referido al derecho de protección de los niños, niñas y adolescentes; y, el artículo N°3 del PIDESC, que hace referencia a la igualdad del hombre y la mujer. Esta igualdad también se plasma en la CEDAW, particularmente en la Observación General N°37 y en las Observaciones finales del mismo Comité el 2018, la ICERD y la CDPD.

De este principio de las Directrices deriva que los Estados tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar asistencia a todas las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos (Principios Generales II), por lo tanto, hace explícita la obligatoriedad de no discriminar a las personas afectadas en cuanto a satisfacción de derechos relacionados tanto a las necesidades básicas de subsistencia (Directriz B.1.2) como a las medidas de reinserción a las fuentes de subsistencia de las personas afectadas (Directriz C.3.1). Además, las Directrices IASC aportan un criterio importante para evaluar la existencia de discriminación, en el sentido de que cuando las medidas de asistencia y protección se dirigen a “categorías particulares de la población afectada, no constituyen discriminación, siempre y en la medida que se basen en las necesidades distintas de esta población” (Principios Generales I).

PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN

Principio de igualdad y no discriminación.

ESTÁNDAR

Todas las personas tienen los mismos derechos y libertades.

DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- La asistencia humanitaria debe basarse en una evaluación de las necesidades y debe brindarse a todas las personas afectadas por el desastre natural, sin distinción alguna de índole desfavorable, aparte de la derivada de la diferencia de necesidades⁵⁰.
- La asistencia humanitaria debe dar la necesaria prioridad a los grupos vulnerables “como las minorías, los hogares encabezados por una sola persona, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad y los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados”⁵¹.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales de 2011.

3. PANORAMA DE DESASTRES EN CHILE

Haciendo un recuento de este siglo, en Chile se han observado desastres, tales como, la erupción del volcán Chaitén (2008); el terremoto y maremoto que afectó a diversas regiones del país (2010); el terremoto en el norte grande (2014); el incendio en Valparaíso (2014); las inundaciones en el norte (2015); la erupción del volcán Calbuco (2015); el aluvión de Tocopilla (2015); el terremoto y tsunami de Coquimbo (2015); el terremoto de Quellón (2016); el incendio de Playa Ancha (2017); las inundaciones en el Norte Chico (2017); el aluvión en la Villa Santa Lucía (2018); y, recientemente, los incendios forestales e inundaciones en la zona centro-sur (2023).

Al respecto, cabe destacar que, en la edición del Reporte Mundial de Riesgo por Desastres Naturales del año 2019, Chile se ubicó en el puesto número 27 entre 180 países, siendo catalogado como uno de los países más peligrosos del planeta (BEH-IFHV, 2019 como se citó en SINIA, 2020). Debido a su ubicación y características geográficas, las principales amenazas están vinculadas a actividad sísmica y volcánica pero, en las últimas décadas, se han sumado nuevos peligros asociados tanto al cambio climático como a actividades antrópicas.

⁵⁰ Directriz B.1.1.

⁵¹ Ibidem.

En efecto, la ubicación geográfica de Chile al borde de una placa tectónica significa una exposición a alta actividad sísmica y volcánica, con impactos y efectos incluso a nivel mundial. El terremoto de Valdivia de 1960, de magnitud 9,5 en la escala de Richter, es el sismo de mayor magnitud desde que se tiene registro a nivel mundial⁵². Este sismo causó la muerte de miles de personas y enormes daños en la infraestructura, generando incluso cambios en la geografía del territorio, al desprenderse enormes masas de tierra continental⁵³.

Más recientemente, el 27 de febrero de 2010, se registró el segundo terremoto más fuerte de la historia de Chile, y uno de los cinco más intensos registrados en el mundo⁵⁴. El sismo de magnitud 8,8 grados en la escala de Richter tuvo su epicentro en la región del Maule, pero sus efectos abarcaron desde la región de Valparaíso hasta la región de la Araucanía, provocando la muerte de más de 500 personas y la desaparición de 30, además de 800 mil damnificados y 1,2 millones de personas con algún grado de afectación⁵⁵.

Según datos del Gobierno de ese año, el terremoto y posterior maremoto generaron pérdidas estimadas en cerca de \$30.000 millones de dólares, equivalentes al 18% del Producto Interno Bruto. Se produjeron daños en más de 50 ciudades y 900 pueblos, comunidades rurales y costeras, y más de 200 mil viviendas resultaron destruidas o seriamente dañadas. También afectó de forma severa a más de 4.000 escuelas, impidiendo a más de un millón de escolares iniciar su año escolar, 40 hospitales resultaron dañados y 17 quedaron inutilizables, la infraestructura pública registró daños en más de dos mil puntos a lo largo del país.

Respecto de factores medioambientales, según las características identificadas en el artículo 4.8 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁵⁶ Chile es considerado un país altamente vulnerable en cuanto a factores medioambientales, debido a que tiene: “áreas de borde costero de baja altura, áreas áridas, semiáridas y de bosques, susceptibilidad a fenómenos naturales, áreas propensas a sequía y desertificación, zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica y ecosistemas montañosos”⁵⁷, como las cordilleras de la Costa y los Andes.

Durante los últimos años, este fenómeno se ha expresado en la reducción de las precipitaciones, el aumento de la temperatura y el acelerado derretimiento de la criósfera⁵⁸, lo que ha generado una

52 Biblioteca Nacional Digital de Chile. (19 de mayo de 2022). *Sismogramas del megaterremoto de 1960 son puestos a disposición del público*. <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/612/w3-article-634225.html>

53 Ministerio de Medio Ambiente (2021). *Capítulo 17: Eventos extremos y desastres*. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/17-eventos-extremos-y-desastres.pdf>

54 Organización Panamericana de Salud. (2010). *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile. Crónicas y lecciones aprendidas en el sector salud*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/10037>

55 Ibidem.

56 ONU. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

57 Centro UC Cambio Global. *Impactos y Adaptación al cambio climático en Chile*. <https://cambioglobal.uc.cl/comunicacion-y-recursos/impac>

58 Espacios sobre o bajo la superficie de la Tierra (incluido el océano) que contienen nieve y hielo (hielo continental, hielo marino y permafrost). En Office of Climate Education. *El océano y la criósfera en un clima cambiante. Resumen para profesores*. P. 32. https://www.oce.global/sites/default/files/2020-07/OCE-RA-P_SROCC-ES-10_V3-%2820-07-2020%29_WEB.pdf

disminución en la disponibilidad de recursos hídricos y la mayor presencia de aluviones, marejadas y olas de calor, a la vez que en algunas zonas se acentúan los eventos pluviales. Como afirma Rojas et al. (2019), los impactos se han observado recientemente en la megasequía que ha afectado la zona central y que representa uno de los efectos más duros del cambio climático en Chile. En contraste, la mayor abundancia en precipitaciones del invierno altiplánico produjo en 2015 la activación de un sinnúmero de quebradas, el violento aumento del caudal de ríos y la generación de 18 aluviones de gran impacto en el norte, entre las regiones de Atacama y Antofagasta. Según las cifras de SENAPRED murieron 31 personas, 16 desaparecieron y 35.086 resultaron damnificadas⁵⁹.

Lo cierto es que se espera que estas amenazas aumenten y afecten ampliamente a “la población, la infraestructura y los sistemas naturales en función de la intensidad de la amenaza, los distintos niveles de exposición, las capacidades de adaptación y los niveles de vulnerabilidad y resiliencia de los afectados” (Rojas et al., 2019, p.19).

En efecto, durante los meses de junio y agosto de 2023, la zona centro-sur del país, se vio afectada por sistemas frontales que dejaron estragos por inundaciones en distintas localidades de Chile. La primera emergencia se registró el 20 de junio, según datos del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), 27.588 personas resultaron damnificadas, una desaparecida y tres fallecidas, con 2.553 viviendas con daños mayores y 1.853 viviendas destruidas⁶⁰. La segunda emergencia fue el 18 de agosto y generó mayor afectación que la anterior, dado que se registraron 57.584 personas damnificadas y tres fallecidas, con 10.720 viviendas con daños mayores y 239 destruidas⁶¹.

Finalmente, Chile presenta también riesgos antrópicos, que se refieren a los riesgos de desastres provocados por actividades humanas, o cuando se realizan acciones que agravan la ocurrencia de los fenómenos naturales al emplear inadecuadamente recursos naturales. Algunos ejemplos de este tipo de desastre son los incendios forestales, los accidentes tecnológicos o sanitarios, entre otros. En el caso de los incendios forestales, estos se originan principalmente producto de la actividad humana y de los cambios en el uso del suelo, así como por los efectos del cambio climático, que además repercuten en la intensidad y extensión de los incendios⁶². Los incendios de gran magnitud se han denominado “eventos de incendios extremos” o “megaincendios”, y el aumento de su frecuencia ha significado grandes costos para extinguirlos, pérdida de infraestructura, daño medioambiental y pérdida de vidas humanas sin precedentes⁶³.

59 SENAPRED. (Enero de 2023). *Desastres en la Memoria: Desastres y Catástrofes ocurridos en Chile*. <https://storymaps.arcgis.com/stories/8ccd8a4-dcc2c469091ebf40fd68c2095>

60 Información obtenida a partir del monitoreo por evento meteorológico entre las regiones de Valparaíso y La Araucanía de SENAPRED. Recuperado el 6 de octubre de 2023 de <https://senapred.cl/monitoreo-por-evento-meteorologico-entre-las-regiones-de-valparaiso-y-la-araukania/>

61 Información obtenida a partir del monitoreo por evento meteorológico entre las regiones de Valparaíso y Biobío de SENAPRED. Recuperado el 6 de octubre de 2023 de <https://senapred.cl/monitoreo-por-evento-meteorologico-entre-las-regiones-de-valparaiso-y-biobio/>

62 González, M.E., Sapiains, R., Gómez-González, S., Garreaud, R., Miranda, A., Galleguillos, M., Jacques, M., Pauchard, A., Hoyos, J., Cordero, L., Vásquez, F., Lara, A., Aldunce, P., Delgado, V., Arriagada, Ugarte, A.M., Sepúlveda, A., Fariás, L., García, R., Rondanelli, R.J., Ponce, R., Vargas, F., Rojas, M., Boisier, J.P., C., Carrasco, Little, C., Osses, M., Zamorano, C., Díaz-Hormazabal, I., Ceballos, A., Guerra, E., Moncada, M., Castillo, I. 2020. Incendios forestales en Chile: causas, impactos y resiliencia. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, Universidad de Chile, Universidad de Concepción y Universidad Austral de Chile. <https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informe-CR2-IncendiosforestalesenChile.pdf>

63 Ibidem.

Durante las últimas dos décadas, en Chile han sucedido incendios extremadamente destructivos y difíciles de controlar, afectando principalmente a la zona centro-sur del país, lo que ha generado graves impactos sociales, económicos y ambientales⁶⁴. Efectivamente, los megaincendios ocurridos en Chile en 2017 y 2023, entre las regiones de Valparaíso y La Araucanía, rompieron todos los registros previos de cantidad de hectáreas quemadas, superando el promedio histórico desde mediados de los años setenta⁶⁵.

De hecho, sólo durante febrero se registró un gran número de incendios forestales (al menos 406 eventos individuales), varias docenas de ellos catalogados como “alerta roja”, que afectaron cerca de 450.000 hectáreas. Como consecuencia de los incendios murieron 26 personas y cerca de 8.000 resultaron afectadas por la pérdida de viviendas o medios de vida, lo que ha significado también un importante impacto en la industria silvoagropecuaria, con 11.656 productores agrícolas afectados, un total de 5.900 hectáreas de cultivos impactadas y 33.909 animales muertos⁶⁶. Además, es importante considerar que estos incendios se han producido en las zonas donde conviven poblaciones humanas y ecosistemas vegetales. Estas áreas, denominadas de interfaz urbano-rural, comprenden cerca de un 5% del territorio nacional y concentran aproximadamente el 80% de la población⁶⁷.

Debido a este panorama de amenazas presentes y latentes a las que el país se enfrenta, el desafío del abordaje institucional y normativo adquiere una dimensión de urgencia mayor. Los desastres representan un gran desafío para la garantía del ejercicio de los derechos humanos de las personas, por eso, en el contexto nacional descrito, se requiere analizar las respuestas del Estado de Chile porque su calidad y oportunidad pueden potencialmente significar la pérdida de vidas, la desorganización de los medios de vida, propiedades destruidas y un medio ambiente dañado (EIRD, 2004), y en el largo plazo, dificultar el desarrollo humano y los logros tanto individuales y nacionales alcanzados con esfuerzo.

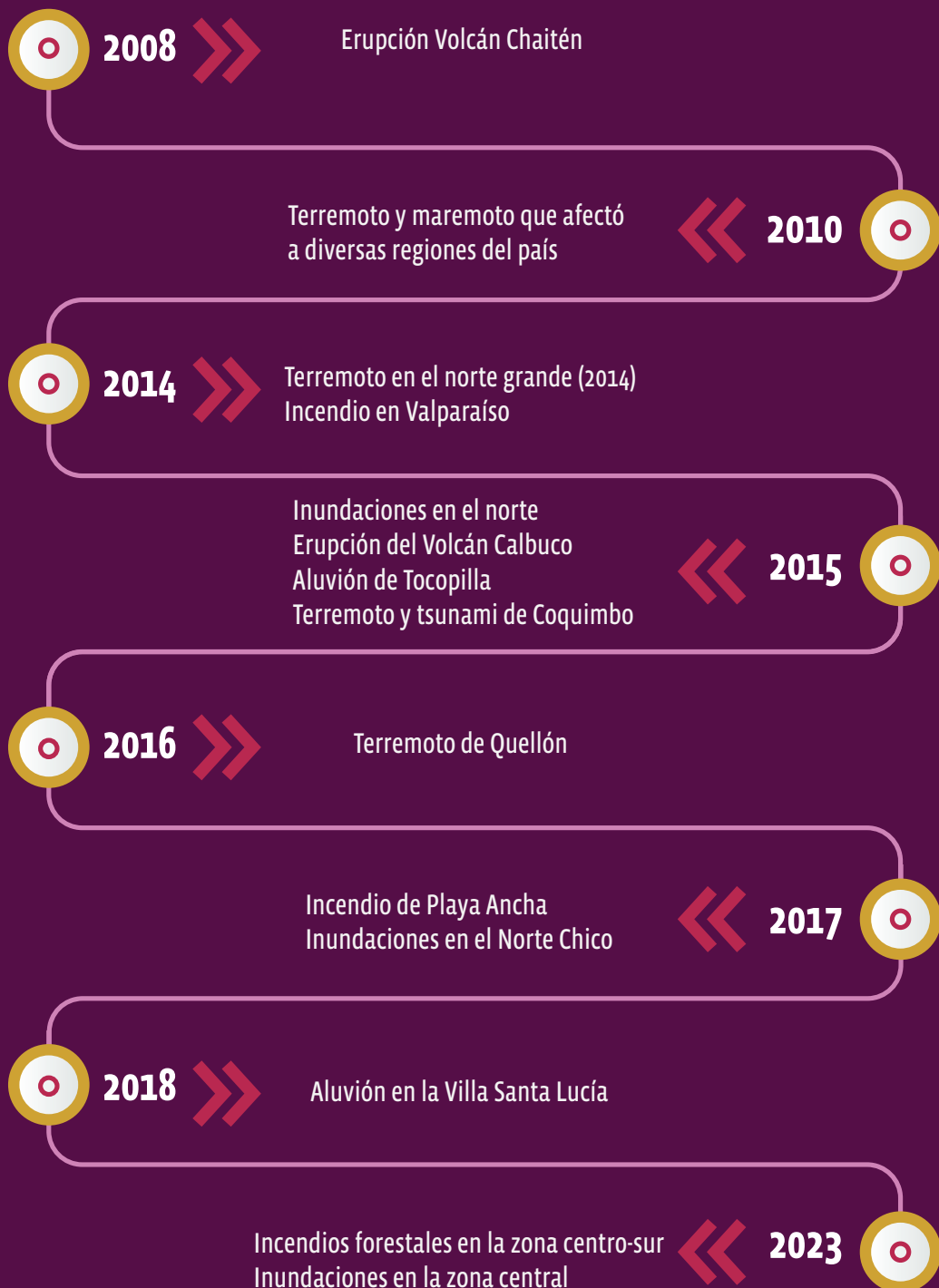
⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ ONU. (10 de abril de 2023). *Chile. Incendios forestales 2023. Reporte de situación*. <https://chile.un.org/es/227052-chile-incendios-forestales-2023-reporte-de-situaci%C3%B3n-n5#~:text=Como%20efecto%20de%20los%20incendios,Ha%20de%20cultivos%20afectadas%2C%20y>

⁶⁷ Ibidem.

Cronología de desastres emblemáticos en Chile



4. EL ESTADO ANTE LOS DESASTRES: AVANCES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

A pesar de la larga tradición de amenazas vividas en el territorio nacional, a nivel institucional recién en los últimos años se han observado avances más sustanciales dirigidos a la reducción de riesgos de desastres. En efecto, desde la creación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) en 1974, no hubo mayores cambios en la política hasta el hito del terremoto y tsunami de 2010, cuando se aceleró la discusión conceptual y normativa en torno a esta materia⁶⁸.

Durante el año 2010 se realizó en Chile una Misión Interagencial de las Naciones Unidas en respuesta a la solicitud de Chile para evaluar el estado de avance del Marco de Acción de Hyogo⁶⁹. A partir de la visita se determinaron 75 recomendaciones⁷⁰. La primera fue la formulación de una Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a través de un proceso multisectorial e interinstitucional que involucrara a todos los actores del sector público, privado y sociedad civil, invitando también a su respectiva traducción mediante un plan nacional que considere las particularidades territoriales⁷¹.

Es así como en el año 2012 se constituyó la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, como una instancia multisectorial e interdisciplinaria coordinada por la ONEMI. Su función principal era lograr la incorporación de la gestión de riesgo de desastres a las políticas, la planificación y los programas de desarrollo. La Plataforma fue la encargada de elaborar la política requerida por las Naciones Unidas, con el fin de desarrollar la gestión integral del riesgo de desastres en el país.

Para su elaboración, trabajaron cinco mesas sectoriales, correspondientes a las cinco prioridades del entonces Marco de Acción de Hyogo: i) fortalecimiento institucional; ii) fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y alerta temprana; iii) fomento de la cultura de la prevención y el autoaseguramiento; iv) reducción de los factores subyacentes del riesgo, y v) fortalecimiento de la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz⁷².

68 De todas maneras, cabe destacar como hito anterior a 2010, la aprobación del Plan Nacional de Protección Civil en tanto instrumento indicativo para la gestión del riesgo en Chile, mediante el Decreto Supremo 156 (2002).

69 La Misión se realizó en octubre de 2010 y estuvo conformada por 14 expertos de Naciones Unidas, OEA y FICR, con amplia experiencia en el análisis de la reducción del riesgo de desastres. Durante nueve días la Misión recolectó y sistematizó información referida a seis regiones del país. Chile es el segundo país de América que realiza este tipo de evaluación.

70 Secretaría de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2010). *Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

71 Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo del Desastre de SENAPRED. <https://web.senapred.cl/plataforma-nacional-para-la-reduccion-del-riesgo-del-desastre/>

72 ONEMI. (2017). *Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres*. https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile-pol_tica-nacional-en-gesti_n-del-riesgo-de-desastres.pdf

A partir de ese trabajo, el año 2017 se publicó la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres con el objetivo de “brindar al Estado de Chile un instrumento o marco guía que permitiera desarrollar una gestión integral del riesgo de desastres donde se articularan la política general con las políticas transversales y las políticas sectoriales, y en donde se llevaran a cabo las acciones de prevención, respuesta y recuperación ante desastres, dentro del marco del desarrollo sustentable”.

Paralelamente, la ONEMI junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, avanzaron en una alianza estratégica para la implementación del proyecto Adecuación de Estándares Internacionales para la respuesta a Emergencias en Chile. El objetivo general de esta iniciativa fue “fortalecer la logística y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos destinados a las fases de preparación y respuesta a emergencias, a través de la incorporación e institucionalización de estándares internacionales de acción humanitaria y la coordinación con el resto de los actores”⁷³.

El documento, de manera simplificada, aplica los objetivos planteados por el Proyecto Esfera a la realidad chilena y establece normas mínimas en materias de:

- Seguridad alimentaria y nutricional.
- Abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene.
- Alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios.

Los tres grupos de normas articularon 35 estándares nacionales para la respuesta a emergencias en Chile, los cuales fueron suscritos por veinte organismos del Estado orientados a definir el apoyo que las personas afectadas deben recibir en caso de un evento adverso. Este hito fue gravitante en la medida que implicó un esfuerzo concreto para garantizar a nivel multisectorial el respeto de los derechos y la dignidad de la población y también para definir las condiciones básicas para una rápida recuperación post desastre. La entonces Representante Residente del PNUD en Chile, Silvia Rucks, sostuvo que estos estándares significaron un avance respecto a “medir la eficacia y eficiencia de la respuesta, tanto en lo relacionado con la cobertura de las necesidades de las personas afectadas, como en la calidad de la Acción Humanitaria y de Desarrollo, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas”.

Al finalizar la implementación de la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, el Estado elaboró la segunda versión de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) y el Plan Estratégico Nacional 2020-2030. Actualmente, éstos son los instrumentos rectores en gestión del riesgo de desastres que definen principios, enfoques transversales, ejes prioritarios, objetivos estratégicos, acciones, metas, plazos y actores nacionales involucrados, mediante los cuales se deben diseñar y ejecutar estas iniciativas⁷⁴.

73 ONEMI y PNUD-Chile. (25 de octubre de 2017). *Estándares Nacionales para la Respuesta a Emergencias en Chile*. <https://www.undp.org/es/chile/publications/est%C3%A1ndares-nacionales-para-la-respuesta-emergencias-en-chile>

74 Si bien esta Política se diseñó a partir del Marco de Sendai, también se consideraron otros instrumentos internacionales que ya se estaban implementando en el país, tales como, los Estándares Nacionales para la Respuesta a Emergencias, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda Humanitaria, el Acuerdo de París y su respectiva Contribución Nacional Tentativa (NDC), la Nueva Agenda Urbana Hábitat III, entre otros.

La PNRRD se articuló con el fin de establecer condiciones favorables para la instalación y habilitación de procesos de modernización o consolidación en materia de reducción del riesgo de desastres, impulsando procesos que pudieran fortalecer la coordinación interinstitucional. En ese marco de modernización, el año 2021 se publicó la Ley 21.364 que estableció el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED), que sustituyó a la ONEMI por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED).

El SINAPRED es el sistema conformado por entidades públicas y privadas con competencias relacionadas con las fases del ciclo del riesgo de desastres (cuadro 2), que se organizan descentralizadamente y de manera escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional hasta nacional, para garantizar una adecuada gestión del riesgo de desastres. Mientras que el SENAPRED es el servicio encargado de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar las actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres a través de la mitigación, preparación, alerta, respuesta y recuperación, y así contribuir al desarrollo sostenible del país.

FASES PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES ESTABLECIDAS EN LA LEY 21.364

a. FASE DE MITIGACIÓN: comprende las medidas dirigidas a reducir los riesgos existentes, evitar la generación de nuevos riesgos y limitar los impactos adversos o daños producidos por las amenazas.

b. FASE DE PREPARACIÓN: implica las capacidades y habilidades que se desarrollan para prever, responder y recuperarse de forma oportuna y eficaz de los impactos de amenazas inminentes o emergencias.

La Alerta constituye una etapa de la Fase de Preparación y consistirá en un estado de monitoreo y atención permanente; a la vez que será un estado declarado cuando se advierte la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso, con el fin de tomar precauciones y difundirlas.

c. FASE DE RESPUESTA: corresponde a las actividades propias de atención de una emergencia, que se llevan a cabo inmediatamente después de ocurrido el evento. Tienen por objetivo salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada y disminuir las pérdidas.

d. FASE DE RECUPERACIÓN: acciones que tienen por objeto el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante las etapas de rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada, y evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes. De este modo, las etapas en la Fase de Recuperación son las siguientes:

i) Rehabilitación: consiste en la recuperación, a corto plazo, de los servicios básicos y el inicio de la reparación del daño físico, social, ambiental y económico de la zona afectada, durante el período de transición comprendido entre la culminación de las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción.

ii) Reconstrucción: consiste en la reparación o reemplazo, a mediano y largo plazo, de la infraestructura dañada, y la restauración o perfeccionamiento de los sistemas de producción. Esta etapa no es materia de esta ley.

Fuente: Artículo 3 de la Ley 21.364⁷⁵.

75 Ley 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas que indica. 7 de agosto de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423&idParte=10257836>

La dictación de esta Ley proveyó un entorno normativo a un sinnúmero de iniciativas estatales, plasmando así un esfuerzo de fortalecimiento institucional de años sobre la materia, según lo señalado por el Programa de Reducción de Riesgos y Desastres de la Universidad de Chile (CITRID):

El decreto anterior sobre el Plan Nacional de Protección Civil decía claramente que era indicativo. En cambio, esta Ley claramente no lo es, es mandatorio, entonces te genera un reconocimiento legal de lo que antes estaba manejando a nivel de reglamento indicativo. Es así como con esta nueva norma se supera este límite que te ponía al principio de legalidad, donde yo, como autoridad pública, solamente puedo hacer lo que la ley me mandata. Ahora la ley te está mandando directamente. También es un avance que se haya pasado de ser una Oficina a un Servicio, porque tiene mucha más fortaleza institucional, tiene su presupuesto, tiene sus normas orgánicas, tiene su autonomía y su independencia, tiene mucho más peso dentro del organismo del Estado. También ayuda que esto esté dentro del Ministerio del Interior, que es un ministerio que políticamente tiene mucho más peso que otros dentro de la gobernanza de esta temática⁷⁶.

Aun así, personas entrevistadas en los gobiernos locales y regionales declaran que la Ley que creó la nueva institucionalidad no está exenta de críticas. Entre las que más se destacan, figuran la falta de presupuesto y de una integración normativa con otros instrumentos del Estado.

Sobre el primer punto, cabe mencionar que, si bien SENAPRED cuenta con financiamiento para el robustecimiento institucional, no existe un apoyo financiero concreto que permita a los gobiernos locales y subnacionales implementar y desarrollar los planes relacionados con la gestión del riesgo de desastres a lo largo del territorio⁷⁷. En efecto, la Ley obliga a los municipios a entregar un Plan de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) y, a su vez, sugiere la creación dentro de sus estructuras de una unidad de gestión de desastres, o en su defecto, contar con un encargado de gestión de riesgos de desastres, pero sin inyección de nuevos recursos para su implementación, a pesar de que la Ley 18.695 sobre la Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 5 asevera que “cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo”⁷⁸.

Si bien la subdirectora de SENAPRED, Alicia Cebrián, indicó haber entregado asesoría técnica a los municipios, estos reportan dificultades para generar el Plan debido a la falta de financiamiento para establecer una Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres, y solo cuentan con un funcionario a quien, a sus funciones previas, se le agregó el cargo de Encargado de Emergencias:

Las grandes deudas pendientes a mi juicio son todo lo que tenga que ver con financiamiento. Esta Ley vino sin financiamiento, fue un asunto que se discutió muchísimo en la comisión del Senado

76 D. Ejsmentewicz (directora ejecutiva) y N. Silva (investigadora) del CITRID, entrevista personal, 12 de julio de 2023.

77 El artículo 41 de la Ley 21.364 considera financiamiento para estos planes, pero en su ejecución este financiamiento se otorga sólo a través de capacitación a los municipios en el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres y no para su implementación.

78 Ley 18.695 sobre Orgánica Constitucional de Municipalidades. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>

cuando se estaba aprobando. ¿Cómo la van a implementar los municipios? Esa es su gran piedra de tope, no tiene financiamiento, entonces ¿cómo lo van a implementar?⁷⁹.

Este aspecto ha sido un nudo crítico para las municipalidades afectadas por los incendios e inundaciones, así lo manifestaron directamente al INDH los municipios con los que tuvo contacto⁸⁰, con el fin de observar la respuesta del Estado en atención a los desastres acaecidos durante este año. La escasez de recursos técnicos y financieros para instalar una unidad a cargo del tema fue indicada como una variable crítica, especialmente en aquellas municipalidades más pobres y con componente rural.

Ahora bien, existen otras fórmulas posibles para abordar el tema. En efecto, lo cierto es que tanto las amenazas como los riesgos no conocen de límites administrativos ni territoriales y se despliegan en amplios territorios compartidos por comunas colindantes, por lo que la cooperación o asociación entre municipios es vital para prevenir desastres. Sin embargo, aun cuando la Ley 18.695 permite a las municipalidades asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus funciones (artículo 5), el INDH no ha observado este ejercicio en terreno. Asimismo, constató que en los espacios institucionalizados de coordinación provincial y regional para estas materias –como los Comité para la Gestión del Riesgo de Desastres (COGRID)– no se generan iniciativas horizontales de cooperación, es decir, entre unidades territoriales pares, problema que es posible ver también en otros espacios de coordinación interinstitucional.

El segundo punto crítico es la falta de una integración normativa de la Ley con otros instrumentos del Estado que tiene su expresión más concreta en los problemas operativos para el desarrollo de una respuesta estatal más oportuna en la fase de rehabilitación. Tal como indica en el informe *INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile* (2023), uno de los hallazgos más importantes fue la falta de celeridad y adecuación de la ayuda estatal, debido, por un lado, a la atrofia burocrática propia del Estado que ralentiza ciertos procedimientos, y por otro, a no contar con instrumentos de ayuda para responder en una situación de extrema urgencia, por tanto, se utilizan las mismas iniciativas usada en tiempos normales. Además, este nudo, se amplifica cuando se centra el análisis en las fases de mitigación y recuperación porque en el país, los grandes proyectos de infraestructura aún no se piensan de manera contundente con un enfoque en las amenazas presentes.

Respecto a esto último, el artículo 46 de la Ley 21.364 introdujo modificaciones en el decreto supremo 104 de 1977 del Ministerio del Interior que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley 16.282, y que establece disposiciones permanentes para casos de sismos y catástrofes. Sin embargo, la modificación de algunos artículos del texto, así como la derogación de otros, no logra articular de manera coordinada los distintos cuerpos legales aplicables en la fase de recuperación. En síntesis, la Ley 16.282 que regula actualmente la reconstrucción, presenta dificultades para integrarse a la nueva institucionalidad. Así lo ejemplifican desde CITRID:

79 A. Cebrián, entrevista personal, 1° de agosto de 2023.

80 Municipios de Coelemu, Santa Juana, Nacimiento, Purén, San Nicolás, Santa Cruz, Licantén, Paredones, Coltauco, Dofihue, Rengo y Linares.

Esta normativa dejó de lado la actualización de las normas sobre reconstrucción, la ley expresamente deja afuera el proceso de recuperación y reconstrucción. Este proceso sigue estando regulado por la antigua Ley 16.282 que es de la década del setenta, que en algunas cosas funciona, pero en otras no. No se hace cargo del proceso de recuperación y lo que implica en complejidad institucional⁸¹.

De esta forma, esta prerrogativa realza la necesidad de sumar complementariamente a la institucionalidad de SENAPRED, la normativa y protocolos provenientes del resto de la arquitectura institucional del Estado para dotar de efectividad el trabajo de prevención y reducción del riesgo de desastre. En este sentido, se destaca la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT)⁸²—bajo el paraguas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo— que unifica en una sola instancia al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y al Consejo de Desarrollo Rural (CNDR), y que se plantea el desafío de dar una respuesta interinstitucional a los conflictos y amenazas latentes. Si bien esta instancia se entiende como un instrumento consultivo, resultan un avance las iniciativas dirigidas a una mirada integral del problema con un enfoque en la reducción de vulnerabilidades locales y la reducción de riesgos de desastres.

Un segundo anuncio relevante del Ejecutivo es el lanzamiento del Plan de Prevención y Combate de Incendios Forestales que incrementa en un 28,15% los recursos dispuestos para esta materia. Junto con la inyección de recursos, el Plan trae una propuesta que incluye a actores públicos y privados, y considera tres ejes principales de trabajo interministerial: prevención y mitigación, preparación para la respuesta y comunicaciones⁸³.

El Ejecutivo anunció también la solicitud de tramitación con suma urgencia del proyecto de ley que reemplaza la institucionalidad de CONAF por el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR), y el ingreso de un nuevo proyecto de ley sobre incendios forestales y rurales⁸⁴, que busca entre otras cosas, crear y actualizar diversos instrumentos para la prevención y mitigación de los incendios, definir zonas de interfaz urbano-rural forestal en la planificación territorial, considerar medidas de prevención de incendios forestales o rurales, crear zonas de amortiguación forestal en caso de no existir instrumentos de planificación territorial o instrumentos de gestión forestal actualizados, y dotar a SERNAFOR de facultades sancionatorias.

81 D. Ejsmentewicz y N. Silva.

82 Diario Oficial. (12 de septiembre de 2023). *Ministerio de Vivienda y Urbanismo crea el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial*. <https://www.doe.cl/alerta/12092023/2375909>

83 Gobierno de Chile. (30 de septiembre de 2022). *Presupuesto 2024: Así se distribuirán los fondos para mejorar la vida de los chilenos*. <https://www.gob.cl/noticias/presupuesto-2024-asi-se-distribuiran-los-fondos-para-mejorar-la-vida-de-los-chilenos/>

84 El 4 de octubre se retomó la discusión del proyecto de Ley que crea el SERNAFOR, en las comisiones unidas de Medio Ambiente, Agricultura, Cambio Climático y Bienes Nacionales.

Todas estas iniciativas están dirigidas al fortalecimiento normativo de la gestión de desastres desde un nivel integral y general en la estructura institucional del Estado; adicionalmente, ponen de relieve la urgencia de avanzar más rápida y eficazmente en la armonización normativa de todo el aparato estatal, con el fin de gestionar de manera eficaz los riesgos que conducen a potenciales desastres, y que pueden provocar afectaciones de los derechos de las personas, sobre lo que existía un amplia brecha, tal como declaró Naciones Unidas⁸⁵:

El marco normativo e institucional respecto a la reducción del riesgo de desastres está muy atomizado, constituyéndose la normativa y la estructura existente no como un cuerpo de normas e instituciones articuladas entre sí, sino más bien como un conglomerado disperso de compartimentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos⁸⁶.

Finalmente, es preciso subrayar un último aspecto asociado con las formas en que el Estado ha enfrentado la gestión de riesgos y desastres, relacionado con la debilidad de los distintos niveles de coordinación que provoca incertidumbre en las personas afectadas en cuanto a la continuidad de las acciones y sus responsables, aspecto que fue detectado transversalmente en las observaciones realizadas por el INDH en la zona centro-sur del país. Tal como mencionan los investigadores del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)²:

El problema, desde un punto de vista de la gobernanza de los desastres, es que todos estos instrumentos actúan de manera un poco independiente. Cuesta coordinarlos porque tendemos mucho a la especificidad. Entonces hay un organismo encargado de gestión de riesgo de desastres que es el SENAPRED, pero que, por ejemplo, debería incorporar la visión del cambio climático cada vez más, sin embargo, no aparece como experto en cambio climático.

Pasa también con los planes de ordenamiento territorial, sobre todo ahora con las nuevas modificaciones que se harán. La idea es que vayan incorporando los riesgos asociados al cambio climático, los riesgos asociados a los desastres, como parte de su especificidad también. Entonces, uno de los grandes problemas, no es la falta de herramientas de política pública para abordar estos temas, sino el déficit o la limitada coordinación que existe entre estos⁸⁷.

85 ONU. (2010). Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

86 Ibidem. P. 18.

87 M. González y G. Azócar, entrevista personal, 3 de agosto de 2023.

Avances institucionales y normativos en Chile

2010



Durante el año 2010 se realizó en Chile una Misión Interagencial de las Naciones Unidas en respuesta a la solicitud de Chile para evaluar el estado de avance del Marco de Acción de Hyogo.



2012 se constituyó la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, como una instancia multisectorial e interdisciplinaria coordinada por la ONEMI.



2012

2017



2017 se publicó la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.



El Estado elaboró la segunda versión de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) y el Plan Estratégico Nacional 2020-2030.



2020

2021



En ese marco de modernización, el año 2021 se publicó la Ley 21.364 que estableció el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) y que sustituyó a la ONEMI por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED).



5. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA ACTUACIÓN DEL ESTADO ANTE DESASTRES

Ya sea en la situación de incendios, inundaciones, alertas de erupciones o en episodios de remociones en masa en el sur del país, las capacidades institucionales del Estado se han puesto a prueba, especialmente en cuanto a la actuación bajo un enfoque de derechos humanos, según las obligaciones y estándares internacionales descritos en la segunda sección de este capítulo. A continuación, se presenta un panorama de las brechas entre el diseño de los planes con sus criterios de política pública y principios, en contraste con su ejecución en casos observados por el INDH, desde un enfoque en derechos humanos.

5.1 Sobre el derecho a la vida, la libertad, integridad física y la seguridad

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 genere un desastre. El PIDCP sostiene en el artículo N°6 que el derecho a la vida “es inherente a la persona humana” y en su artículo 4 afirma que este derecho no se puede suspender ante ninguna excepción. En este sentido, ante la amenaza u ocurrencia de desastres, se mantiene la obligación del Estado de tomar todas las medidas posibles, no sólo desde el respeto de este derecho –que incluye el deber de proteger la vida– sino también, incluye la obligación estatal de preservar la existencia humana, cuando esta se encuentra amenazada.

Al respecto, la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera –que Chile plasmó en su marco teórico para la implementación del proyecto de *Adecuación de Estándares Internacionales para la respuesta a Emergencias en Chile*– consagra que el derecho a la vida “conlleva el deber de preservar la vida si esta se ve amenazada, lo que lleva implícito el deber de no rehusar ni impedir que se preste la asistencia necesaria para salvar vidas”; y además, define el derecho a la protección y seguridad como “la responsabilidad soberana de los Estados de proteger a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción”.

Los aspectos más operativos de estos principios se ven reflejados, principalmente, en las fases de respuesta temprana, en la de mitigación y en la de preparación. En la respuesta temprana se anclan todas las iniciativas propias de atención a una emergencia, y por tanto, su objetivo es salvar vidas y disminuir las pérdidas; en la mitigación, se abordan las medidas para reducir los riesgos existentes y limitar los impactos adversos, en esta etapa son importantes las medianas y grandes obras de infraestructura, así como el mapeo de amenazas; finalmente, en la fase de preparación, entran en juego las capacidades y habilidades que se desarrollan para prever, responder y recuperarse de forma oportuna a los impactos de amenazas inminentes, es decir, aquí adquieren una dimensión vital los planes de reducción de riesgo de desastres.

5.1.1 Sobre el deber de proteger la vida y la integridad física

Los datos levantados y las experiencias observadas permiten advertir un panorama heterogéneo de avances. En efecto, los fenómenos sísmicos de gran magnitud en el país han generado aprendizajes y desarrollos, tales como, la introducción de normativa para construcciones antisísmicas⁸⁸, planes de evacuación y socialización de acciones a la ciudadanía, en tanto, tras la erupción del volcán Chaitén en 2008 se creó un sistema de monitoreo permanente con alertas tempranas y protocolos de actuación. No obstante, en lo que refiere a otros fenómenos relacionados con el cambio climático y otros factores antrópicos, no se han concretado avances y los incendios, aluviones e inundaciones ocurridos con mayor frecuencia en los últimos años, han generado impactos devastadores en regiones con poca preparación (Ñuble, Biobío y Araucanía⁸⁹ después de los incendios de febrero y O'Higgins, Maule y Ñuble⁹⁰ en junio y agosto).

Cabe destacar que la generación de planes, políticas y diversos instrumentos son prioritarios para reducir el riesgo y prepararse adecuadamente, por medio de la ejecución de medidas de mitigación y preparación que permitan disminuir la vulnerabilidad a estas amenazas. A nivel de diseño de la política se observan avances, pues donde antes sólo se contaba con planes de emergencia –vale decir protocolos para responder una vez que sucede el fenómeno– la actual legislación establece la generación de planes de reducción de riesgo de desastres como medidas de mitigación y preparación, a nivel comunal, provincial y regional.

Estos planes para el resguardo de la vida de las personas emergen como una herramienta estatal de relevancia, más aún cuando la legislación señala la necesidad de contar con mapas de amenazas y de riesgos que permitan hacer un diagnóstico previo de los potenciales eventos. Sin embargo, a nivel de implementación se advierten a lo menos tres desafíos:

- Oportunidad en la elaboración de planes.
- Financiamiento para diagnósticos y obras de mitigación.
- Acceso a capacidades técnicas y financieras para los gobiernos locales.

Sobre la oportunidad en la elaboración, validación y actualización permanente de los mapas de amenazas⁹¹, el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) señala que se encuentran en desarrollo:

88 En *La situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*, Naciones Unidas dice que Chile “presenta una baja vulnerabilidad estructural gracias a la aplicación generalizada y efectiva de un código de construcción sísmo-resistente, que hace de este país un ejemplo regional”.

89 INDH. (2023). *Informe INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile*.

90 INDH. (2023). *Informe INDH en terreno sobre las inundaciones de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y Maule*.

91 La Ley 21.364 en su artículo 35, inciso 10, indica que: “Se entenderá por Mapas de Amenaza a los instrumentos que identifican las áreas expuestas al efecto directo o indirecto de una amenaza, cuya representación gráfica es una zonificación simple realizada a través de diversas metodologías y variadas escalas según la amenaza”.

Está evolucionando, para eso se requiere recursos, no basta con la capacidad técnica que tenemos. Hay que seguir avanzando en construir estos mapas de peligro en las zonas de más riesgo y afectación. También hay que avanzar en la escala, porque una es la escala global y otra es más particular para que las autoridades locales tengan una mejor información y conocimiento de dónde específicamente hay mayor riesgo⁹².

Uno de los problemas que emerge ante la ausencia de los mapas definitivos, es que una de las expectativas de los planes de reducción de riesgos de desastres –a la luz de las orientaciones de la Ley– no solo es contar con esta información, sino que se puedan constituir a partir de éste y otros instrumentos de planificación territorial. Sin embargo, en la práctica, esto no sucede porque los mapas no están terminados –aunque la fecha límite de entrega a SENAPRED de los planes comunales era el 31 de agosto– y porque aún ante una situación de disponibilidad de mapas, éstos son sólo de carácter consultivo. Así lo afirma la subdirectora de SENAPRED:

Los mapas de amenaza que tienen que hacer los organismos técnicos y los mapas de riesgo que tenemos que hacer nosotros son instrumentos que tendrían que ser consultados para la elaboración de los planos reguladores, pero no es obligatorio hacerlo⁹³.

Esto quiere decir que, además de la falta de oportunidad temporal de los insumos para la elaboración de los planes, estos no necesariamente podrían ser incorporados en la planificación, por lo tanto, se generarían levantamientos parciales de la problemática.

Respecto del financiamiento, los datos levantados muestran que el Estado aún no destina los recursos necesarios para abordar tempranamente tanto las tareas de preparación como de mitigación. Un ejemplo, explica el director nacional de SERNAGEOMIN, es lo que ocurre con la elaboración del diagnóstico regional de los suelos, frente a la amenaza de las remociones en masa:

Lo fundamental son los peligros de remociones en masa. Eso es lo más sustantivo. Hay un equipo, capacidades, una unidad especializada en peligros geológicos, que está elaborando mapas de peligro en los territorios. Y ahí se puede decir cuál es la brecha: la falta de recursos, porque si tuviéramos más recursos podríamos mapear el país, de las zonas donde efectivamente se requiere tener conocimiento de posibles peligros de remociones en masa con mayor anticipación⁹⁴.

Sin embargo, no es sólo el caso de los diagnósticos. El financiamiento no está llegando de manera apropiada y oportuna para las medianas y grandes obras de mitigación. En efecto, en el levantamiento de información realizado por el INDH en los meses de junio y agosto por las inundaciones, se advirtió la falta de infraestructura que permitiera disminuir los impactos derivados del alza de las cuencas

92 Aguilera, P. (director nacional de SERNAGEOMIN). Entrevista personal. 21 de agosto de 2023.

93 Cebrián, A.

94 Aguilera, P.

hidrográficas, aun cuando había conocimiento de las potenciales zonas críticas, fueron claves para evitar más pérdidas de vida las acciones autodeterminadas de los gobiernos locales y algunos planes de preparación de SENAPRED. El caso de la comuna de Licantén es icónico y uno de los más preocupantes, pues se asienta en una zona inundable, por lo tanto, con alta probabilidad de volver a sufrir daño ante cada evento de lluvia, sin embargo, no ha habido inversión estatal sostenible en grandes obras para mitigar sus efectos, poniendo en peligro la vida de sus habitantes. El caso de la comuna de Licantén es icónico y uno de los más preocupantes, pues se asienta en una zona inundable, por lo tanto, con alta probabilidad de volver a sufrir daño ante cada evento de lluvia, sin embargo, no ha habido inversión estatal sostenible en grandes obras para mitigar sus efectos, poniendo en peligro la vida de sus habitantes.

Finalmente, respecto a la capacidad de los gobiernos locales para acceder a recursos técnicos y financieros para implementar medidas de mitigación, se advierte que el mayor problema es la variante territorial porque en las zonas con baja densidad poblacional se presenta una mínima probabilidad de optar a recursos frescos a través de fondos concursables debido, por un lado, a la falta de profesionales calificados, y por otro, a que la mayoría de las políticas públicas que requieren grandes inversiones, siguen el modelo tradicional de evaluación de costo-beneficio y rentabilidad social⁹⁵. En entrevista con la Delegación Presidencial Provincial de Palena, la jefa de gabinete, Katherine Barría, señala:

Financiar más estudios, o todos estos proyectos que tienen que ver con las medidas de mitigación, le juega muy en contra a este tipo de comunidad. Esto no le pasa a Dichato o a Iquique porque son zonas en donde hay mayor rentabilidad social, los proyectos de inversión son diferentes. Para comunidades pequeñas, la fórmula no es nunca equitativa (...) entonces, competimos con Puerto Montt, con la región⁹⁶.

En el Informe Anual 2022 esta arista fue destacada en el análisis de regiones con alta ruralidad, donde se abordaba la asimetría de accesos no sólo para la población habitante, sino para los mismos equipos públicos que son llamados a implementar las políticas, contraviniendo entre otros aspectos, los principios de igualdad y no discriminación. En este caso, la poca capacidad de los equipos locales para poder competir por recursos, también los sitúa en una situación de vulnerabilidad que puede ampliar los impactos ante el evento de una amenaza. Naciones Unidas, afirma la necesidad de invertir recursos para salvar vidas y medios de subsistencia. Además, enfatiza la rentabilidad futura que tiene la inversión en la reducción de riesgos, dado que, “por cada dólar invertido en la reducción de riesgos y la prevención se pueden ahorrar hasta 15 dólares en la recuperación después de un desastre”⁹⁷.

95 De acuerdo con el artículo 22 de la Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social “la realización de estudios de preinversión y los proyectos de inversión a ejecutarse mediante el sistema de concesión deberán contar, como documento interno de la Administración, con un informe emitido por el Ministerio de Desarrollo Social. En el caso de los proyectos de inversión, el informe deberá estar fundamentado en una evaluación técnica y económica que analice su rentabilidad social”. Esta rentabilidad corresponde a los beneficios que un proyecto aporta a la sociedad una vez ejecutado y puesto en marcha, puede ser positiva, aunque su rentabilidad económica no lo sea. La relación costo/efectividad compara la inversión con el número de beneficiarios directos del proyecto, por tanto, apunta a asuntos netamente económicos y no al beneficiario final (sociedad). https://academiasni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plugin-file.php/11324/mod_folder/content/0/Recursos%20de%20Aprendizaje/11%20Evaluacion_social%20%282017%29.pdf?forcedownload=1

96 K. Barría, entrevista personal, 13 de junio de 2023.

97 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.undrr.org/es/sobre-undrr/financiamiento>

Sobre este punto, cabe destacar la publicación del 13 de septiembre pasado en el Diario Oficial de los Decretos del Ejecutivo que regulan y fijan la Política Nacional de Zonas Extremas⁹⁸ (Núm. 43.652) y la Política de Zonas en Desarrollo en Materia Social⁹⁹ (Núm. 43.646). Estas políticas tienen como objetivo, dar continuidad a la ejecución de los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) iniciados el año 2014, y se espera que la ejecución de estas políticas permita a los gobiernos regionales llevar a cabo nuevas inversiones dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas; mejorar el proceso de cómo se establece la inversión en las zonas que requieren más apoyo del Estado, y apoyar de manera equitativa y armónica el desarrollo del país.

5.1.2 Sobre el derecho a la libertad y la seguridad

Respecto de estas aristas, su garantía se juega más bien en situaciones de post desastre, pues un desafío que impone el estándar sobre la materia es ubicar a la población en zonas de bajo riesgo, con el fin de maximizar su seguridad. Pero, ante la falta de diagnósticos más completos de las diversas amenazas en el territorio, las zonas críticas sólo se conocen una vez ocurridos los eventos. En este sentido, el principio presenta mayores dificultades para ser cumplido.

En primera instancia pareciera que tanto la libertad de elegir el lugar de asentamiento como la seguridad que se debe entregar a las personas para garantizar la protección de sus derechos, tienden a entrar en tensión, sin embargo, resultan compatibles en la medida que el Estado adopta todas las medidas de mitigación necesarias para gestionar y reducir el riesgo de desastre al que se encuentran expuestas la personas en los lugares que habitan. Con información adecuada sobre el riesgo es factible determinar las posibles consecuencias que desencadenaría la ocurrencia de un fenómeno, y de esta manera, realizar las acciones necesarias para minimizar los efectos negativos y estar mucho mejor preparados para responder al desastre. Una sociedad con conocimiento y preparación para enfrentar los desastres y sobre todo reducirlos, logra aumentar su resiliencia.

Un ejemplo es la ciudad de Chaitén que en mayo de 2008 fue desalojada totalmente ante la amenaza de una erupción. Poco después, la erupción del volcán generó un desastre que también llevó a inundaciones que destruyeron casi toda la ciudad, que quedó cubierta de cenizas. Debido a la actividad volcánica se prohibió el retorno de los habitantes y en respuesta, el Estado propuso en primera instancia estrategias para fortalecer y rehabilitar a la comunidad a partir de la reubicación de toda su población en una nueva ciudad, lo que trajo consigo una serie de problemas en torno al desarraigo y a la libertad de poder elegir donde vivir. Sin embargo, esta reubicación no llegó a concretarse y debido a las gestiones de sus

98 La nueva política –además de las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, y Magallanes, la provincia de Palena y la comuna de Cochamó– incorpora a la región de Tarapacá, la provincia de Isla de Pascua y el archipiélago de Juan Fernández, que aborda a través de los planes de desarrollo, que resultan particularmente relevantes para las dos últimas zonas debido a su aislamiento geográfico. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2023/09/13/43652/01/2375397.pdf>

99 La política busca promover el acceso de oportunidades entre las personas, independiente del lugar donde habiten y desde un enfoque de derechos igualitarios y equitativos, focalizando recursos y acciones en aquellos territorios que presentan mayores brechas en su desarrollo y bienestar social. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2023/09/06/43646/01/2372087.pdf>



En el levantamiento de información de los meses junio y agosto por las inundaciones, realizados por el INDH, se advirtió la falta de infraestructura que permitiera disminuir los impactos producto de las alzas de las cuencas hidrográficas.

habitantes y de los gobiernos locales, terminaron por reconstruir el asentamiento en el mismo lugar. En consecuencia, dejar a la población retornar a la ciudad y prepararla para enfrentar nuevas amenazas implicó, en última instancia, un cambio importante en la política de respuesta dado que se implementaron acciones de garantía al derecho de las personas a tener la oportunidad de elegir libremente si querían regresar a su lugar de origen, permanecer en las zonas a la que habían sido desplazados, o bien, reasentarse en otra parte del país.

5.2 Sobre el derecho a la vida digna y la necesidad de subsistencia¹⁰⁰

Tal como se determinó en el apartado de estándares internacionales, el derecho a una vida digna consagra que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y su familia, incluidas la alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continua de las condiciones de existencia, asistencia médica y servicios sociales necesarios. Es decir, en la medida que este derecho se concreta permite abordar la suma de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Los estándares internacionales especifican que el derecho a la vida digna incluye el derecho a los seguros, eso significa que, en casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la propia voluntad, como la ocurrencia de desastres, estos se deben proveer. Por lo tanto, los aspectos más operativos de estos principios se pueden ver reflejados principalmente en la fase de recuperación, dado que es ahí cuando el Estado debe realizar acciones que permitan el restablecimiento de las condiciones normales de vida de las personas. En efecto, se observan dos momentos que requieren de acciones distintas. Primero, en la rehabilitación, se espera la entrega de todas las ayudas que se puedan proporcionar a corto plazo para proveer los servicios básicos. Segundo, en la reconstrucción, se deben realizar las acciones de mediano y largo plazo para el restablecimiento definitivo de las condiciones de vida que las personas afectadas tenían previamente.

Por eso, al evaluar la acción del Estado en casos emblemáticos de los últimos años, se demuestra un cumplimiento dispar respecto a los derechos a la salud, alimentación, vivienda, educación y trabajo. En suma, el Estado no ha sido capaz de asegurar todos los medios de subsistencia, que permitan a las personas afectadas por un desastre, restablecer sus condiciones normales de vida.

5.2.1 Sobre el 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, en torno a dos ejes.

Respecto al acceso a los servicios de salud, ante la ocurrencia de desastres se observaron centros de salud que resultaron con pérdida total en localidades donde eran el único de lugar de atención. Esto

¹⁰⁰ Para el análisis de estos casos, se tomaron en consideración, principalmente, la erupción del volcán Chaitén (2008), los aluviones en Atacama (2015 y 2017) y los incendios forestales e inundaciones en el centro-sur del país (2023).

afecta el derecho a la salud de los habitantes durante la etapa de emergencia y también después porque, en muchos casos, el restablecimiento de los servicios se extiende por un periodo tiempo mayor.

En particular, sobre las postas rurales afectadas por los incendios que se encuentran a la espera de una reconstrucción definitiva, en la región del Biobío¹⁰¹ se observó el caso de una posta instalada en una tienda de campaña donada por un organismo internacional. Sin embargo, ésta apenas contaba con la infraestructura necesaria para realizar atenciones: no contaba con baños para el personal, además era objeto de constantes inundaciones debido a la lluvia, lo que obliga a gestionar el traslado de pacientes hacia otro centro un día a la semana, complejizando así las atenciones de una población que ya debía abordar diariamente diversos tipos obstáculos, derivados de los problemas de conectividad. Esta situación afectaba de mayor manera a grupos de especial protección, tales como, personas mayores, enfermos crónicos, personas con discapacidad y mujeres embarazadas.

También se evidenciaron otros problemas en la comuna de Licantén, localidad ampliamente afectada tras la primera inundación (23 de junio) que dejó al hospital con pérdida casi total, lo que obligó a trasladar toda la atención a un colegio que luego también resultó afectado por el agua. Así, en el lapso de un mes, el recinto tuvo que instalarse en dos colegios. Actualmente, las distintas áreas del recinto funcionan en carpas que también fueron afectadas por la segunda inundación ocurrida el 22 agosto, lo que forzó a trasladar la unidad de Urgencia a otro colegio y el SAMU a una iglesia hasta que pasara el riesgo. El Gobierno ha prometido la instalación de un hospital modular y se proyecta un nuevo hospital para la comuna dentro de cuatro años más¹⁰², pero las autoridades locales indican que todavía no tienen certeza si se concretarán los anuncios.

Por consiguiente, se vulnera el derecho a la salud y más aún, se evidencia la afectación de infraestructura crítica que debe estar ubicada en zonas seguras, que no estén expuestas a amenazas y, de esa manera, asegurar la continuidad de su funcionamiento ante la ocurrencia de desastres en los territorios.

Esta nueva ley es más exigente, no se trata solamente de gestionar las emergencias, tú tienes que asegurar que tu población esté segura, que si hay una crecida del río por el cambio climático, no se va a llevar las casas ni las personas, que no vas a perder el hospital, que esa gente no va a perder su derecho a la salud, porque tú no hiciste planificación territorial y se inundó de nuevo el hospital de Licantén. O sea, ese tipo de cosas de carácter más preventivo. Pero el mensaje no ha logrado pasar, entonces esto todavía se asocia mucho con la emergencia, y está súper bien que estemos conformes de que se haya gestionado bien la emergencia, pero esas emergencias, esos desastres nunca tuvieron que haber ocurrido. Según esta nueva ley no deberíamos tener desastres, deberíamos tener solo emergencias¹⁰³.

101 INDH. (2023). *Informe INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile*.

102 Fenpruss. (26 de septiembre de 2023) *Fenpruss Licantén lucha por un nuevo hospital tras las inundaciones*. <https://web2.fenpruss.cl/fenpruss-licanten-lucha-por-un-nuevo-hospital-tras-las-inundaciones/>

103 D. Ejsmentewicz, y N. Silva.

Esta situación refleja una afectación respecto al derecho a la salud en su conjunto, ya que mientras se realiza la reconstrucción definitiva de los centros de salud afectados, la respuesta temporal del Estado ha sido insuficiente, tanto en la dimensión de la calidad del servicio (con estándares bajos de infraestructura, materiales y condiciones de trabajo dignas para sus funcionarios y funcionarias) como también en la garantía del acceso a un servicio de salud adecuado para las personas del sector, que afecta sobre todo a grupos de especial protección.

Por otro lado, en relación con la salud mental, en diversas regiones, las personas damnificadas por desastres han relatado que durante la etapa de respuesta ante la emergencia manifestaron necesidad de contención psicológica y síntomas de angustia y estrés provocados por la experiencia de un hecho traumático. Si bien en los anuncios de ayuda temprana, así como en los planes de reconstrucción anunciados por el Gobierno ante los desastres de este año, se considera un eje de apoyo psicosocial, testimonios de personas afectadas señalan que no recibieron información para acceder a atención psicológica, que resulta urgente sobre todo para algunas personas que se han visto impedidas de retomar sus actividades regulares.

Esta carencia conlleva la afectación en la accesibilidad a la salud, expresado en problemas de acceso a los programas específicos de apoyo y acompañamiento psicológico para las personas afectadas por los desastres y la situación vivida, tanto por la pérdida de familiares y/o seres queridos como también por las pérdidas materiales o económicas, incluidas aquellas vinculadas al sustento económico familiar. Si bien representa un avance que el Estado considere en sus medidas la salud mental, se hace hincapié en la necesidad de no sólo crear e implementar los instrumentos de ayuda, sino también asegurar su acceso a través de medidas de información eficaces, para que las víctimas los puedan conocer.

Por último, en relación con el acceso a agua y saneamiento, se destaca la amplia contribución de las autoridades sanitarias para la mantención y cuidado sanitario, como constatan en la SEREMI de Salud de La Araucanía: “nosotros somos una autoridad sanitaria, nos ocupamos del tema del agua, de la basura, de la higiene, de la autorización de los albergues, de que la condición sanitaria de los albergues sea adecuada, la alimentación, quién va a cocinar, en qué condiciones”¹⁰⁴.

Sin embargo, sobre la etapa de rehabilitación posterior a los incendios, cuando las zonas rurales se encontraban sin acceso al agua, los comentarios apuntan a dos aristas que contravienen los estándares definidos en la Observación General N°15 del Comité DESC, (referidos a que el abastecimiento de agua para cada persona sea continuo y suficiente para los usos personales y domésticos), en particular, disponibilidad y accesibilidad. Por una parte, la cantidad de agua que se entregaba por persona diariamente se encuentra por debajo del estándar de la OMS, fijado en 100 litros diarios por persona, ya que sólo se entregaban 50 litros diarios por persona. Por otra parte, la calidad del agua podría verse afectada por una inadecuada manipulación o almacenamiento, afectando la dimensión de calidad del derecho al agua y saneamiento.

104 R. Cuyul. (SEREMI de Salud Araucanía), entrevista personal, 30 de mayo de 2023.

5.2.2 Sobre el derecho a la alimentación

Respecto al derecho a la alimentación, las Directrices IASC ratifican los estándares internacionales, especificando que durante y después de la etapa de emergencia del desastre, se deben suministrar alimentos adecuados a las personas afectadas por los desastres, que necesiten estos bienes y que carecen de medios de subsistencia.

Durante las emergencias del presente año, el INDH constató a través de las visitas a los albergues, que este derecho se ha garantizado correctamente por el Estado. En concreto, durante la fase de emergencia de los incendios forestales, se emitió un oficio a SENAPRED, quienes afirmaron que:

En relación con las medidas que se adoptaron para cubrir las necesidades alimentarias inmediatas de personas, hogares y comunidades afectadas por incendios, la principal medida adoptada fue la habilitación de albergues en las comunas donde se produjeron afectaciones producto de esta emergencia, en los cuales se entregó alimentación a las personas albergadas, la que está a cargo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), acorde con un instrumento suscrito con SENAPRED, que permite entregar cuatro comidas diarias -desayuno, almuerzo, once y comida- a las personas albergadas y por los días que requieran permanecer en estos establecimientos. Sólo a modo de ejemplo, en la región del Biobío se habilitaron en diez comunas un total de treinta albergues. Los que permanecieron atendiendo en promedio seis días entregándose 2.380 raciones. Así también, se dispuso del servicio de alimentación a los voluntarios autorizados y brigadistas que trabajaron en las labores de combate de los incendios forestales¹⁰⁵.

No obstante, es importante poner atención a las potenciales afectaciones que pueden generar los desastres en la agricultura, específicamente en el acceso a los alimentos, tanto en cantidad y calidad, y que sean accesibles, aceptables y adaptables para las personas. De hecho, según lo reportado por los miembros del sector agrícola, las inundaciones de los meses de junio y agosto afectaron siembras que generaron grandes pérdidas de producción¹⁰⁶. Tras una evaluación basada en los antecedentes recopilados entre campesinos y dirigentes, el Gobierno anunció la declaración de Estado de Emergencia Agrícola para las regiones de O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío, con el objetivo de destinar recursos para los sectores ganadero, agrícola, vitivinícola y apícola.

105 SENAPRED. Oficio 884 del 11 de mayo de 2023. Respuesta del director nacional al INDH.

106 Guzmán, L. (3 de julio de 2023). Inundaciones dejan pérdidas en torno a US\$ 290 millones en el sector agrícola. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/empresas/actualidad/inundaciones-dejan-perdidas-en-torno-a-us-290-millones-en-el-sector>

5.2.3 Sobre el derecho a la vivienda

El Comité DESC de Naciones Unidas ha precisado en su Observación General N°4, que el derecho a una vivienda adecuada “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”.

Ante la ocurrencia de un desastre y la afectación de este derecho, las medidas tomadas por el Estado se enfocan primero en habilitar albergues en el periodo de emergencia; luego, la entrega de viviendas temporales para las familias que resultaron con pérdida total y la posterior entrega de vivienda definitivas. Desde las Directrices IASC, se enfatiza en que el Estado debe adoptar “a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente”.

En este ámbito, durante las emergencias vividas este año, el INDH observó que el Estado ha presentado grandes avances, pues tras los incendios forestales el Gobierno gestionó la rápida entrega de viviendas transitorias, que se presentaron como viviendas de alto estándar por contar con “instalación eléctrica interior, conexiones de entrada y salida de agua potable y de alcantarillado”. Sin embargo, gran parte de las personas afectadas vivían en zonas rurales y en terreno se observó que en muchas comunas estas viviendas no se ajustaban a las necesidades de los territorios, por las condiciones geográficas, climáticas y sociodemográficas de la zona¹⁰⁷.

Por ejemplo, en la región del Biobío, las viviendas no estaban habilitadas para uso de fosa séptica y no contaban con aleros ni acondicionamiento térmico, necesarios para los sistemas frontales del período invernal en la zona. Un segundo punto sobre las viviendas es la accesibilidad, pues no consideran la alta presencia en la zona de personas mayores o con discapacidad. Por lo tanto, estas viviendas transitorias no cumplían con varios de los criterios mínimos para considerar una vivienda como adecuada: disponibilidad de servicios, instalaciones e infraestructura, habitabilidad, accesibilidad y adecuación.

Además, en relación con las últimas emergencias derivadas de las inundaciones, las autoridades regionales reportaron al INDH que en algunos territorios todavía no finaliza la instalación de las viviendas transitorias:

107 Al respecto, se realizaron dos recomendaciones al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el Informe de INDH en terreno sobre los incendios forestales de las regiones de Ñuble y Biobío (2023).

Efectivamente, al tener constantemente eventos de estas características durante este año, no se alcanza a cerrar un proceso y se abre otro. Y creo que esta condición, sumado a que sean organismos nacionales los que se hagan cargo de los problemas de las regiones, genera un punto de inflexión y cuando aparece otro evento en otra parte del país, como que este evento se terminó en esta región y nos vamos a la otra. Está la comuna de Quillón, por ejemplo, donde se instalaron las viviendas de emergencia, pero no tienen ni fosa, ni agua ni luz todavía¹⁰⁸.

En cuanto a las viviendas definitivas, se han observado brechas respecto al cumplimiento de los otros criterios mínimos para considerar una vivienda como adecuada: asequibilidad, ubicación y seguridad.

Respecto a la asequibilidad de las personas para la vivienda definitiva, se observa una gran dificultad en relación con los títulos de dominio, lo que complejiza el acceso a la vivienda definitiva. En efecto, el INDH advirtió en su trabajo en terreno, un problema generalizado en la acreditación de títulos de dominio de las propiedades o terrenos donde se encontraban propiedades siniestradas por los últimos desastres, afectando a un grupo de la población que no ha logrado acceder a los documentos necesarios para acreditar dominio y amenazando sus posibilidades de optar a la solución definitiva. En última instancia, esto contraviene directamente el principio de igualdad y no discriminación en el proceso de reconstrucción que debe llevar adelante el Estado de Chile. Como ejemplo de esta situación, en la comuna de Nacimiento, sólo se habían otorgado ocho subsidios para vivienda definitiva, de los 173 posibles.

Esta situación implica que 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 19/4 del Consejo de Derechos Humanos¹⁰⁹, 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.

Por último, en relación con la ubicación y seguridad de las viviendas, en diversas entrevistas las autoridades señalaron que las viviendas definitivas se emplazarían en los mismos terrenos que fueron afectados, tanto en el caso de los incendios como de las inundaciones, pero la falta de medidas de mitigación para disminuir el riesgo de desastres significa que las familias se siguen exponiendo a las amenazas, sin generar capacidades locales para que la ciudadanía resista de mejor manera ante la ocurrencia de fenómenos naturales.

108 Ó. Crisóstomo (Gobernador Regional de Ñuble), entrevista personal, 19 de julio de 2023.

109 Naciones Unidas (2012). Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 19/4. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/126/88/PDF/G1212688.pdf?OpenElement>

“La falta de planificación rural, creo que es una materia que ningún gobierno ni ningún congreso ha querido entender, lo dejan acéfalo y hoy pagamos las consecuencias. Los vivimos en los incendios, donde la falta de un instrumento que nos permita ordenar territorialmente, particularmente el sector rural, hace que las forestales estén al lado de las poblaciones, y nuevas poblaciones se instalen al lado de las forestales. Eso no te permite hacer nada. En las inundaciones, la falta de políticas rurales hace que existan viviendas muy cercanas a los lechos de los ríos, y nadie puede hacer nada porque está permitido hacerlo”¹¹⁰.

Se observó con especial preocupación el caso de las viviendas definitivas que se entregaron en la región de Atacama, a partir del desastre generado por los aluviones ocurridos en 2015 y 2017. Por ejemplo, el caso del conjunto habitacional ecosustentable “Oasis de Chañaral” compuesto por 260 viviendas, financiado por el subsidio habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda, modalidad Construcción en Nuevos Terrenos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con una inversión que supera los 10 mil millones de pesos, en el marco del Plan de Reconstrucción del Gobierno de Chile. Las viviendas fueron entregadas a comienzos del año 2018 y hoy presentan graves problemas en su infraestructura. En 2021, sus dueños denunciaron públicamente graves problemas con el suministro de agua potable (en particular cortes prolongados de suministro, derrames de aguas servidas y filtraciones), enchufes en mal estado y otras dificultades de carácter estructural. La anterior presidenta del Comité de Administración del conjunto relató cómo se ha visto afectado el derecho a una vivienda adecuada: “De haber vivido en un lugar tranquilo que pensábamos que era para toda la vida se nos fue en minutos. Segundo, claro, recibimos estas casas, pero han tenido miles de problemas. Entonces, lamentablemente no hemos podido cerrar ese ciclo”¹¹¹.

Al respecto, la SEREMI de Vivienda de la región señaló que “existió un problema a nivel central en cuanto a la entrega de viviendas, tal como se menciona, tiene todos los errores que puede tener un proyecto: errores de diseño, errores en la construcción” y menciona también el error de obligar a las personas a vivir en un condominio y no prepararlas para ello”¹¹².

5.2.4 Sobre el derecho a la educación

Sobre el derecho a la educación, las Directrices IASC ratifican los estándares internacionales y especifican que, pese al desastre, todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, que se debe facilitar con la mayor prontitud y rapidez posible, para asegurar su pleno ejercicio. Ante la destrucción de establecimientos educacionales en la primera emergencia del año, el Gobierno enfatizó que se garantizaría que las y los estudiantes de zonas afectadas por los incendios pudieran comenzar su año escolar. Para ello, se tomaron acciones orientadas a reubicar estudiantes en otros establecimientos, arrendar infraestructura cercana y transporte escolar para asegurar los traslados a quienes lo necesitaran.

110 Crisóstomo, Ó.

111 O. Montesinos (persona damnificada por los aluviones en la región de Atacama), entrevista personal, 26 de abril de 2023.

112 R. Díaz, entrevista personal, 27 de mayo de 2023.

Antes, cuando ocurría un desastre que despojaba a las personas de sus viviendas, lo habitual era utilizar establecimientos educacionales como lugares de albergues debido a que cuentan con el equipamiento necesario para alojar a las personas. En consideración de que esto repercutía en la suspensión de clases de esos establecimientos, desde SENAPRED señalaron que se ha avanzado en estrategias de planificación, con el objetivo de contar con infraestructura –como los centros comunitarios de las comunas– que se pueda habilitar como albergue cuando sea requerido por la comunidad.

Es también en la línea de la municipalidad, estamos promoviendo ocupar centros comunitarios, que hoy día, en términos de infraestructura pública, hay hartos centros comunitarios importantes en la comuna, entonces, así no afectamos a las escuelas también¹¹³.

Sin embargo, también señalan que la decisión sobre usar o no establecimientos educacionales, depende principalmente del grado de afectación que genere el desastre.

Es la mirada estratégica de no usar establecimientos, obviamente eso depende de la afectación, si tenemos una gran cantidad de afectación y vamos a tener que utilizar albergues, probablemente los establecimientos educacionales, una decisión que vamos a tener que tomar acá¹¹⁴.

Lo que efectivamente se observó tras las inundaciones. En las visitas a terreno se evidenció la utilización de diversos centros educacionales como albergues, incluso algunos se mantuvieron operando sin pausa entre ambas inundaciones, debido a la demora en rehabilitar las viviendas de las personas damnificadas. Particularmente, en la comuna de Coltauco, el municipio manifestó su preocupación por la pérdida de aproximadamente 28 días de clases entre ambas emergencias porque los colegios se utilizaron como albergues. Sobre este punto, se han solicitado directrices respecto a la manera de garantizar la recuperación de clases, sin respuesta del Estado hasta la fecha.

5.2.5 Sobre el derecho al trabajo

En relación a la garantía del acceso al trabajo, el INDH advirtió que las medidas adoptadas por el Gobierno en el eje de reactivación productiva del plan de reconstrucción por los incendios forestales respondían parcialmente al deber del Estado indicado en la Observación General N°18 del Comité DESC, relativo a garantizar este derecho cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan a su control.

Es relevante mencionar que en materia productiva, la agricultura es una de las principales fuentes laborales de las regiones afectadas por los incendios y las inundaciones. Allí confluyen el trabajo vitivinícola, el cultivo hortofrutícola, la apicultura y la crianza de animales. Los últimos desastres

113 R. Muñoz, A. Véliz y M. Herrera (SENAPRED, región de Atacama), entrevista personal, 27 de abril de 2023.

114 Ibidem.

arrasaron con los cultivos, animales, equipamiento para estas actividades y los espacios de almacenamiento. Indudablemente, la pérdida de cultivos afecta las fuentes de trabajo e ingresos para muchas personas, porque la recuperación del suelo y el crecimiento de los cultivos requerirá de varios años.

En este sentido, el Plan de Reconstrucción por los incendios forestales dispuso varias ayudas para la recuperación de la actividad económica y productiva. En concreto, se entregó ayuda a los pequeños y medianos productores a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y de programas municipales, sin embargo, durante el trabajo en terreno se recogieron testimonios de algunos pequeños empresarios damnificados que reportaron no haber logrado acceder a muchas de estas medidas. En el caso de los pequeños y medianos productores se ofrecieron programas de cofinanciamiento, es decir, que el beneficio era sólo un porcentaje y las personas afectadas aportaban el resto, sin embargo, dada la situación de pérdida total de sus bienes, no tenían la posibilidad de financiarlo. Por otro lado, los programas concursables existían previamente, y establecen requisitos para su otorgamiento, por lo tanto, las personas afectadas por los incendios postulan junto con otras personas a nivel nacional, perdiendo el efecto de medida específica para enfrentar esta situación.

En este ámbito, se observan aprendizajes institucionales, pues tras el desencadenamiento de la segunda inundación, el Gobierno declaró Estado de Emergencia Agrícola para las regiones de O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío, lo que permitió destinar recursos para los sectores ganadero, agrícola, vitivinícolas y apícola. Desde SERCOTEC se creó el Programa de Emergencia Inundaciones 2023, que no requiere postulación y que ha sido anunciado como un instrumento orientado a la recuperación productiva de las micro y pequeñas empresas de las regiones afectadas por las intensas lluvias de junio y agosto de 2023. Para ello, el Programa considera acceso a financiamiento con el que la empresa podrá costear los bienes o servicios necesarios para restablecer sus actividades productivas y/o comerciales en breve plazo. Las empresas beneficiarias son seleccionadas a partir del catastro de emergencia productiva realizado en las regiones afectadas por el Ministerio de Economía.

En relación con el empleo, el eje de reactivación productiva del plan de reconstrucción planteado por el Gobierno contempla medidas para la promoción y protección del empleo formal y también del trabajo autónomo. Respecto al empleo formal, los trabajadores, reportan que las medidas han resultado insuficientes porque los subsidios a la contratación se establecieron por un período de seis meses y a partir de un cofinanciamiento para las empresas. En cuanto a las medidas relativas a lo que denominaron trabajo autónomo (independiente), la información recabada en terreno arrojó que no se había logrado integrar a personas con empleos informales que perdieron sus fuentes laborales o cuyos ingresos también se vieron interrumpidos por el desastre.

5.3 Sobre el principio de igualdad y no discriminación

En lo referente al principio de igualdad y no discriminación, las Directrices IASC establecen que los Estados tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar acceso seguro, sin impedimentos y sin discriminación, a los bienes y servicios necesarios para atender las necesidades básicas. Además, se señala que se deberán tomar medidas específicas, tales como, acceso prioritario o sistemas separados de distribución para garantizar que las personas con necesidades específicas tengan acceso adecuado a los bienes y servicios humanitarios¹¹⁵. Concretamente, estas iniciativas se ven reflejadas en las medidas implementadas en la fase de recuperación y, en parte, ya han sido desarrolladas en el apartado anterior.

No obstante, cabe destacar algunos avances y nudos críticos. Por una parte, está el reconocimiento de ciertos grupos de especial protección que requieren medidas específicas que les garanticen acceso durante la entrega de las primeras ayudas. Desde SENAPRED, se señala:

En general, cuando se inició el trabajo de ONEMI, la creencia o lo que permeaba la acción de nuevos organismos de acción humanitaria, era que la acción humanitaria es neutra, igual para todos. Y era difícil romper con esa neutralidad, que era la que hacía que se pasaran a llevar derechos de las personas, [por ejemplo] la caja de alimentos era la misma para todo el mundo. Desde ese punto de inflexión, se empezó a trabajar en incorporar el enfoque de género en los productos del servicio, y luego en los instrumentos del servicio. Entonces, hoy día hay productos diferenciados por género y diferenciados por grupos de especial protección, y hay productos en los que se han ido incorporando el enfoque de discapacidad, el lenguaje inclusivo. Pero hay una deuda que tenemos con ciertos grupos que esperamos saldar en el corto plazo¹¹⁶.

El enfoque de estas ayudas ha sido bien recibido tanto por las víctimas como por las autoridades locales, y la progresiva inclusión de otros grupos de especial protección ha sido destacado como un tema en el que se debe seguir mejorando. Allí emergen los desafíos respecto a la incorporación de las necesidades de ciertas minorías de la población, particularmente las que se observan en las etapas de alerta y respuesta, cuando se requieren medidas específicas para su abordaje. Al respecto, el CITRID dice:

Se avanzó mucho en género, se ha avanzado incluso en niños, niñas y adolescentes, se ha avanzado en personas en situación de discapacidad, pero también creo que hay que empezar a avanzar (...) en los grupos de minorías sexuales. Hay nuevas necesidades, por ejemplo, las personas con dependencia o con electrodependencia. Qué pasa, por ejemplo, con los SAE, la mensajería del Sistema de Alerta de Emergencia; qué pasa con personas del espectro autista; o con las personas con dificultades auditivas, que no escuchan bien una sirena o les puede generar otros problemas porque el sonido de esta mensajería es muy agudo, es bien desesperante¹¹⁷.

115 Directriz B.1.1.

116 A. Cebrián

117 D. Ejsmentewicz y N. Silva.

BIENVENIDOS



El INDH estuvo presente en las regiones comprendidas entre O'Higgins y el Biobío, afectadas tanto por los incendios forestales como por las inundaciones, para verificar la respuesta del Estado ante las emergencias.

Al desafío de seguir incorporando aristas sobre grupos de especial protección, se suma un nudo crítico relativo a aspectos operacionales en la fase de recuperación. Si bien las ayudas tempranas suelen implementarse con un acceso universal, asegurando el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, se presentan dificultades para garantizar este derecho durante la etapa de reconstrucción, especialmente, como se dijo antes, respecto a la asequibilidad de las personas a la vivienda definitiva debido a, entre otros aspectos, a las dificultades, con los títulos de dominio.

En materia de beneficios, mas no de la primera ayuda, sino que más de la recuperación (...) tenemos limitaciones para poder entregar una vivienda de emergencia a alguien que no es dueño del terreno, que no acredite tenencia, que no tenga el permiso para, también tenemos restricciones y si está en zona de riesgo. También tenemos restricciones para entregar los beneficios, que no tiene que ver con si tiene o no residencia, etcétera. Y en materias de entrega de elementos de primera ayuda, de primera respuesta, nosotros no hacemos distinción¹¹⁸.

Este problema se amplifica además cuando se mira a las personas migrantes, que se encuentran en situación de irregularidad. “Hay que señalar que las personas que se encuentran en situación irregular no podrían recibir ningún tipo de ayuda en una situación normal (...) si bien hoy día no es un delito haber ingresado de manera irregular, no tienen prácticamente derecho a nada, porque no están de manera regular¹¹⁹.”

En ambos casos –es decir, las personas que no pueden acceder a la ayuda estatal por temas relativos a títulos de dominio, así como las personas migrantes irregulares– la dificultad es no contar con respuestas claras y definitivas por parte del Estado en su conjunto y queda al arbitrio de las municipalidades abordar estas situaciones, con la consecuente disparidad de iniciativas que puede existir.

Ahora bien, existen otros problemas en la operacionalización de las ayudas y que afectan a otros grupos de especial protección¹²⁰, por ejemplo, en el caso de las mujeres que viven en el plexo urbano rural, el Estado anunció una planificación para la reconstrucción ante los desastres de incendios forestales con enfoque de género. Sin embargo, lo que se observó más transversalmente en terreno, fueron casos de mujeres jefas de hogar con trabajo autónomo que no habían sido objeto de priorización en las ayudas, dado que no cabían dentro de las categorías productivas más recurrentes. En estos casos, el Estado no ha cumplido con la *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la OIT*, que indica la responsabilidad principal de los gobiernos a ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal que hoy están excluidos.

¹¹⁸ A. Cebrián.

¹¹⁹ F. López, (Delegado Presidencial de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins), entrevista personal, 17 de julio de 2023.

¹²⁰ En los informes de INDH en terreno de incendios e inundaciones (2023), se profundiza respecto a nudos críticos identificados en los grupos de especial protección.

Por último, se observa con especial preocupación tanto la situación de niños, niñas y adolescentes, como de las personas mayores que habitan en zonas rurales devastadas este año por los incendios y las inundaciones. En efecto, resulta pertinente volver sobre el Informe Anual 2022 del INDH que en un capítulo abordó los derechos humanos en sectores rurales del país y constató falencias para garantizar el acceso a bienes y servicios por parte del Estado, situación que se evidenció nuevamente este año en las recientes emergencias. Tal como se observa en los datos presentados, aspectos relativos a salud, educación, conectividad y vivienda permiten explorar la hipótesis de una saturación de vulneraciones en los sectores rurales.

Al respecto, desde la Gerencia Protección Contra Incendios Forestales de CONAF señalan las afectaciones en que se encuentran de manera permanente las personas que habitan en los territorios rurales, y que se agravaron ante la ocurrencia de los incendios porque las personas pierden los pocos bienes y servicios que tienen:

Hoy los incendios están afectando a las personas de manera muy relevante. Está muriendo gente, está quedando gente sin lo poco que tiene. Y esto se da en ambientes rurales, donde justamente la precariedad es más elevada. El modelo de desarrollo forestal que ha tenido este país durante décadas ha hecho, según mi humilde opinión, que la precariedad de los sectores rurales sea realmente importante. Algunos ven este oro verde que algunos llaman (...) el tema forestal, pero cuando vamos al territorio eso no se nota en la gente¹²¹.

Finalmente, en el caso de niños, niñas y adolescentes, no sólo se presentan problemas de acceso a la educación, sino también en materia de salud mental. En reuniones con funcionarios de las municipalidades de Coelemu, Coltauco y Licantén se subrayó la falta de acciones orientadas a evaluar los impactos de los desastres en este sector de la población, aun cuando se han acreditado –a través de instrumentos de tamizaje– indicios de estrés postraumático¹²².

121 Lobos, P. (jefe Central de Coordinación Regional Contra Incendios Forestales, CONAF), entrevista personal. 27 de julio de 2023.

122 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 trastorno de estrés postraumático (TEPT) en una muestra de 321 niños, niñas y adolescentes de la comuna, afectados por la inundación del 24 de junio de 2023. El cuestionario incluía preguntas sobre recuerdos negativos, miedo, preocupación, pesadillas, dificultades para dormir, y otros síntomas relacionados con el TEPT. Los resultados indican que el 29,28% de los participantes fue afectado directamente por la inundación y experimentó pérdidas y cambios significativos en sus vidas. Los síntomas de TEPT más frecuentes fueron: miedo (29,91%), preocupación (30,22%) y tristeza (30,53%). Otros síntomas prevalentes fueron dificultades para dormir (28,35%), pesadillas (22,43%) y nerviosismo (24,3%).

Definiciones fundamentales para entender la gestión de desastres



Amenaza

Fenómeno de origen natural, biológico o antrópico, que puede ocasionar pérdidas o daños a las personas, infraestructura y modos de vida.



Vulnerabilidad

Características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien, que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.



Desastre

Resultado de la interacción entre la exposición a una amenaza y las condiciones de vulnerabilidad presentes en un territorio.



Riesgo de desastres

Probabilidad de ocurrencia de un desastre.



Reducción de riesgo del desastres

Esfuerzo dirigido a abordar factores causales de los desastres con el fin de reducir el grado de exposición a las amenazas.



Gestión del riesgo de desastres

Proceso continuo de ejecución de políticas y fortalecimiento de las capacidades para reducir el impacto adverso de las amenazas.



Resiliencia

Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El panorama respecto de los desastres en Chile presenta un rasgo distintivo marcado por el aumento de su recurrencia y por la heterogeneidad de sus fuentes. La reiterada pérdida de vidas humanas, los daños al ecosistema, la exacerbación de las condiciones de precariedad en algunos territorios, la pérdida de fuentes de empleo e ingresos, los daños y destrucción en infraestructura pública y privada, y los costos asociados a la reconstrucción, hacen que la gestión del riesgo de desastres se imponga como un desafío país que no se puede abordar de manera sectorial o con un solo titular institucional a su cargo, sino que convoca un esfuerzo mayor de todo el aparataje del Estado.

Tal como se define en los antecedentes, el no abordar correctamente este desafío puede generar no solo la pérdida de vidas y daños materiales sustanciales, sino también la vulneración de un conjunto de derechos en la población afectada. Por esa razón, resulta vital el vínculo entre los desastres, la asistencia humanitaria y el derecho internacional de los derechos humanos, y observar la acción del Estado bajo ese enfoque es un ejercicio relevante.

Al hacerlo, emergen a lo menos tres nudos críticos, siendo el primero el diseño institucional. Se observa una falta de armonización entre el marco normativo de la gestión del riesgo de desastres con otros instrumentos del Estado, lo que en la práctica genera problemas operativos para el desarrollo de una respuesta estatal durante las emergencias. Esto se expresa principalmente en la demora de algunas ayudas porque las iniciativas se implementan con instrumentos que no están pensados en su origen para abordar situaciones de desastres, que requieren ser visadas por distintos actores y servicios. Dicho de otro modo, la respuesta del Estado se ralentiza por nudos burocráticos y por instrumentos que no se adecuan al contexto, provocando en algunos casos, una revictimización de la población afectada.

Aquí se entiende la urgencia de sumar al SENAPRED otros instrumentos normativos y protocolos provenientes del resto de la arquitectura institucional del Estado, para dotar de efectividad el trabajo de prevención y reducción del riesgo de desastre.

Un segundo nudo crítico dice relación con las dificultades de llevar adelante una implementación adecuada de la Ley –en especial durante las fases de mitigación y preparación– comprometiendo la garantía del derecho a la vida. En efecto, se advierten cuatro aspectos importantes sobre esta materia. Primero, la falta de distribución de recursos financieros a nivel local, lo que impacta directamente en la gestión del riesgo de desastres, específicamente, en las iniciativas de preparación. Segundo, la demora en la generación de planes relacionados a la reducción del riesgo que cuenten con un diagnóstico completo de las amenazas presentes en sus territorios. Tercero, la posibilidad concreta de que los gobiernos locales y subnacionales puedan priorizar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas sobre esta materia es escasa, pues la ley no entrega recursos frescos para su implementación. Por último, las dificultades para ejecutar obras de mitigación porque implican coordinaciones intersectoriales y recursos de mayor envergadura, que no han sido posibles de llevar adelante. Este problema

es más evidente en aquellos territorios de carácter rural o con poca densidad poblacional ya que, para el análisis de las políticas públicas, su inversión no cumple con criterios de rentabilidad.

El tercer nudo crítico tiene que ver con algunos problemas en el restablecimiento de los medios de vida para la subsistencia de las personas afectadas por un desastre. Cuando se hace un repaso de las actuaciones del Estado por cada una de las operacionalizaciones de los estándares, se advierte un cumplimiento dispar en el aseguramiento del acceso a los derechos de salud, alimentación, vivienda, educación y trabajo. En particular, respecto a grupos de especial protección que requieren medidas específicas para que se garantice su acceso a esos derechos durante la entrega de ayudas tempranas y definitivas. Este aspecto, colisiona directamente con la capacidad del Estado en cumplir con los estándares de derechos humanos sobre la materia.

No obstante, también es necesario destacar los avances del Estado en la materia. Destaca el robustecimiento institucional, donde la dictación de la Ley 21.364 plasma a nivel normativo, las iniciativas llevadas a cabo por el Estado durante los últimos años. A ello, se suma la puesta en marcha de la segunda versión de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y su Plan Estratégico 2020-2030, que se expresan como los instrumentos rectores en el país para la gestión del riesgo de desastres.

En esta misma línea, falta ver cómo se armonizará y fortalecerá el tramado normativo e institucional mayor del aparato estatal para abordar de manera integral la reducción del riesgo de desastres. En este sentido, el anuncio del Plan Nacional de prevención, mitigación y combate de incendios 2023-2024, así como la indicación de suma urgencia para la Ley de Incendios o el lanzamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, son buenos ejemplos que habrán de ser monitoreados.

En definitiva, el desafío concreto del Estado respecto a esta política es disminuir la brecha entre lo enunciado en su diseño y su implementación, lo que significa robustecer no solo la institución de SENAPRED, sino también mejorar la coordinación con otros servicios y cautelar que en todas las instancias del proceso, el enfoque de derechos humanos sea un pilar de las iniciativas, para garantizar los derechos humanos de las personas que se ven afectadas por la ocurrencia de desastres.

7. RECOMENDACIONES

- 1.** Se recomienda al Ministerio de Interior y Seguridad Pública asignar recursos en la Ley de Presupuesto, en virtud de la Ley 21.364, para crear un programa que permita la implementación de los Planes de Reducción del Riesgo de Desastres.
- 2.** Se recomienda a los poderes colegisladores generar una propuesta de modificación de la normativa vigente, que regule la fase de recuperación ante desastres y que se oriente a asegurar el cumplimiento de los principios definidos por la Ley 21.364 en esta materia.
- 3.** Se recomienda al Poder Ejecutivo fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los organismos técnicos asignados para la elaboración, validación y actualización permanente de los mapas de amenazas, con el fin de identificar oportunamente los peligros existentes en el territorio.
- 4.** Se recomienda a los organismos con competencias en la planificación territorial, incluir como parte de dicha planificación los mapas de amenazas y riesgos, para la toma de decisiones sobre la materia.
- 5.** Se recomienda al Ministerio de Obras Públicas abordar, dentro de sus competencias, de manera prioritaria el diseño y ejecución de obras de mitigación, tomando como marco los planes de reducción de riesgos de desastres a nivel municipal, provincial y regional.
- 6.** Se recomienda a SENAPRED intensificar medidas de preparación para la población, que permitan reducir el riesgo de desastres y fortalecer la capacidad de las personas para prepararse, responder y recuperarse de la ocurrencia de desastres.
- 7.** Se recomienda al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, dentro de sus competencias, adoptar medidas para garantizar a las personas damnificadas el acceso universal a las ayudas tempranas y a los planes de reconstrucción, especialmente a aquellas pertenecientes a grupos de especial protección, como niños, niñas y adolescentes, personas mayores y con discapacidad.
- 8.** Se reitera la recomendación del informe del INDH en terreno sobre los incendios de 2023, dirigida a SENAPRED y al Ministerio de Interior y Seguridad Pública, para que incorporen en la práctica el enfoque de derechos humanos a la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- 9.** Se recomienda a los poderes colegisladores crear una norma específica para que la reconstrucción en zonas seguras de infraestructura crítica dañada o destruida producto de desastres se realice en zonas seguras para asegurar oportunamente la operatividad de estos servicios.
- 10.** Se recomienda a las Municipalidades hacer uso de los espacios de coordinación interinstitucionales vigentes como los COGRID provinciales y regionales, para desarrollar de manera concertada, iniciativas territoriales de mitigación y preparación en el marco de la gestión de riesgo de desastres.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Esfera. (2018). *El Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. Cuarta edición.*

<https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>

Asociación Esfera. (2018). *La Carta Humanitaria.* <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Car-ta-Humanitaria-ES.pdf>

Biblioteca Nacional Digital de Chile. (2022). *Sismogramas del megaterremoto de 1960 son puestos a disposición del público.* <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/612/w3-article-634225.html>

Brookings Institution. (2006). *Protección de las Personas Afectadas por los Desastres Naturales.*

<https://www.brookings.edu/es/research/proteccion-de-las-perso-nas-afectadas-por-los-desastres-naturales/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2014). *Manual para la Evaluación de Desastres.* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf.

Comité Permanente entre Organismos (IASC). (2011). *Directrices Operacionales del IASC sobre la protec-ción de las personas en situaciones de desastres naturales.*

<https://www.acnur.org/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=h-ttps%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5e58733e4.pdf>.

Diario Oficial. (2023). Ministerio de Vivienda y Urbanismo crea el Consejo Nacional de Desarrollo Territo-rial. <https://www.doe.cl/alerta/12092023/2375909>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2007). *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.* https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/o-ther/3oic_resolution4annex_idrlguidelines_esp_final_pdf

Gobierno de Chile. (2022). Presupuesto 2024: Así se distribuirán los fondos para mejorar la vida de los chilenos. <https://www.gob.cl/noticias/presupuesto-2024-asi-se-distribui-ran-los-fondos-para-mejorar-la-vida-de-los-chilenos/>

González y otros. (2020). *Incendios forestales en Chile: causas, impactos y resiliencia.* Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, Universidad de Chile, Universidad de Concepción y Universidad Austral de Chile.

<https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informe-CR2-IncendiosforestalesenChile.pdf>

Guzmán, L. (2023). Inundaciones dejan pérdidas en torno a US\$ 290 millones en el sector agrícola. Diario Financiero.

<https://www.df.cl/empresas/actualidad/inundaciones-dejan-perdidas-en-torno-a-us-290-millones-en-el-sector>

IFRC. (2007). Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic_resolution4annex_idrlguidelines_esp_final_.pdf

INDH. (2012). 27F: *Estudio sobre la reconstrucción post terremoto desde una perspectiva de derechos humanos*. <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/07/informe-reconstruccion-indh.pdf>.

INDH. (2023). *Informe INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile*.

INDH. (2023). *Informe INDH en terreno sobre las inundaciones de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y Maule*.

Micheletti, Stefano, Pancani, Dante, & Pisani, Elena. (2020). Análisis comparativo de la lógica técnico-política de reconstrucción: *terremoto e incendios forestales en el Maule*, Chile. Revista INVI, 35(98), 155-183. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582020000100155&script=sci_arttext.

Ministerio de Medio Ambiente (2021). Capítulo 17: *Eventos extremos y desastres*. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/17-eventos-extremos-y-desastres.pdf>

Ministerio de Medio Ambiente, Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). (2020). *Informe del estado del medio ambiente*. Capítulo 17 “Eventos extremos y desastres”. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/17-eventos-extremos-y-desastres.pdf>

ONEMI y PNUD-Chile. (2017). *Estándares Nacionales para la Respuesta a Emergencias en Chile*. <https://www.undp.org/es/chile/publications/est%C3%A1ndares-nacionales-para-la-respuesta-emergencias-en-chile>

ONEMI. (2017). *Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres*. https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---pol_tica-nacional-en-gesti_n-del-riesgo-de-desastres.pdf

ONU. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH. (2023). *Informe INDH en terreno sobre las inundaciones de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y Maule*.

ONU. (2001). *Marco de Acción para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*. https://library.wmo.int/index.php?lvl=author_see&id=9766.

ONU. (2010). *Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

ONU. (2023). *Chile. Incendios forestales 2023*. Reporte de situación. <https://chile.un.org/es/227052-chile-incendios-forestales-2023-reporte-de-situaci%C3%B3n-n5#:~:text=Como%20efecto%20de%20los%20incendios,Ha%20e%20cultivos%20afectadas%2C%20y>

ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ACNUDH. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada. Sexto período de sesiones. Art. 11. Párr. 1.*

ONU, Asamblea General. (2013). *Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflicto*. A/HRC/RES/22/16. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/10/PDF/G1312910.pdf?OpenElement>

ONU, Asamblea General. (2008). *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo. El derecho a la educación en situaciones de emergencia. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Vernor Muñoz. A/HRC/8/10. <https://www.refworld.org/es/pdfid/48bfd5f2.pdf>

ONU, Asamblea General. (2015). *Informe definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos*. A/HRC/28/76. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/021/97/PDF/G1502197.pdf?OpenElement>

ONU, Comité Permanente entre Agencias. (2011). *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. <https://www.acnur.org/libraries/pdf.-js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5e58733e4.pdf>

ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

ONU, Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales, (1994). *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro*. <https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>.

ONU, Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>.

ONU, Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

ONU, Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNDRR. (2021). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/6207f4784.pdf>.

ONU, Secretaría Institucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres - EIRD. (2004). *Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Capítulo 1 Vivir con el riesgo: énfasis en la reducción del riesgo de desastres*. <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>.

ONU, Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres -EIRD. (2010). *Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

Organización Panamericana de Salud. (2010). *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile. Crónicas y lecciones aprendidas en el sector salud*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/10037>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2010). *Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización. Buró de Prevención de Crisis y Recuperación*. https://www.preventionweb.net/files/17429_reducciongobernabilidadytransversal.pdf.

Rojas M., P. Aldunce, L. Farías, H. González, P.A. Marquet, J. C. Muñoz, R. Palma-Behnke, A. Stehr y S. Vicuña (editores) (2019). *Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones*. Santiago: Comité Científico COP25, Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/03/Resumen-para-tomadores-de-decisiones.pdf>.

SENAPRED. (2023). *Desastres en la Memoria: Desastres y Catástrofes ocurridos en Chile*. <https://story-maps.arcgis.com/stories/8ccd8a4dcc2c469091ebf40fd68c2095>