

---

## ELLOS PREVIENEN, NOSOTROS NOS PREPARAMOS Y TODOS RESPONDEMOS A LOS DESASTRES

Diana María Contreras Mojica, Dr. (PhD.) MSc. PgD. B.Arch. ABCP  
Becaria de investigación  
Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres – CIGIDEN  
Pontificia Universidad Católica (PUC) de Chile  
**FORO GESTION DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES**  
Ibague, Colombia

En esta ponencia se comparan los sistemas de prevención y atención de emergencias en cuatro países: Colombia, Costa Rica, Chile e Italia, con el objeto de reflexionar sobre la eficiencia de estos sistemas en cuanto a su grado de centralización y como cambiar este enfoque para empoderar a la comunidad y hacer más eficiente la respuesta a las emergencias.

En Colombia se promulgó en el año 2012 la ley 523 (Colombia, 2012), por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y se dictan otras disposiciones. El Organigrama de la Unidad Nacional de gestión del Riesgo de Desastres se puede observar en la Figura 1.



Figura 1 Organigrama de la Unidad Nacional de gestión del Riesgo de Desastres.

Fuente: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Organigrama.aspx>

El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en Colombia Será el agente del Presidente de la República en todos los asuntos relacionados con la materia. Si ustedes

miran cuidadosamente este esquema, se parece bastante al esquema Sistema Comando de Incidentes (SCI). El esquema de SCI es presentado en la Figura 2.

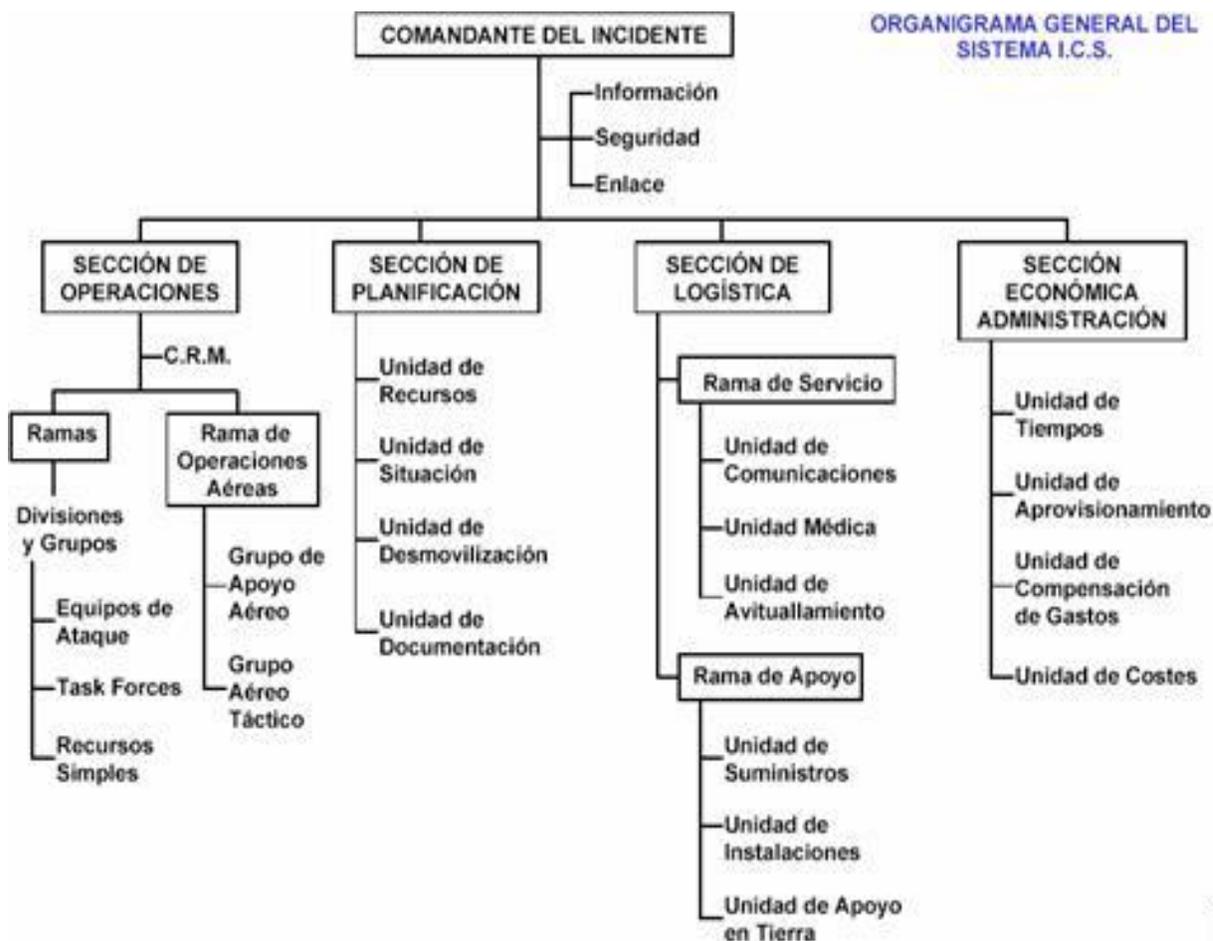


Figura 2 Organigrama del Sistema Comando de Incidentes (SCI).

Fuente: [http://www.belt.es/expertos/HOME2\\_experto.asp?id=4411](http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=4411)

Los gobernadores y alcaldes. Son conductores del SNGRD en su nivel territorial. Los Gobernadores deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

Los alcaldes como jefes de la administración local representan al SNGRD en el Distrito y el municipio. El alcalde es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

En Costa Rica, como en todos los países de Centroamérica y Europa, las acciones para reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico en Costa Rica están reguladas por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Decreto Legislativo No.8488, Expediente

No.14452, promulgado por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica en el año 2006 (CR, 2006).

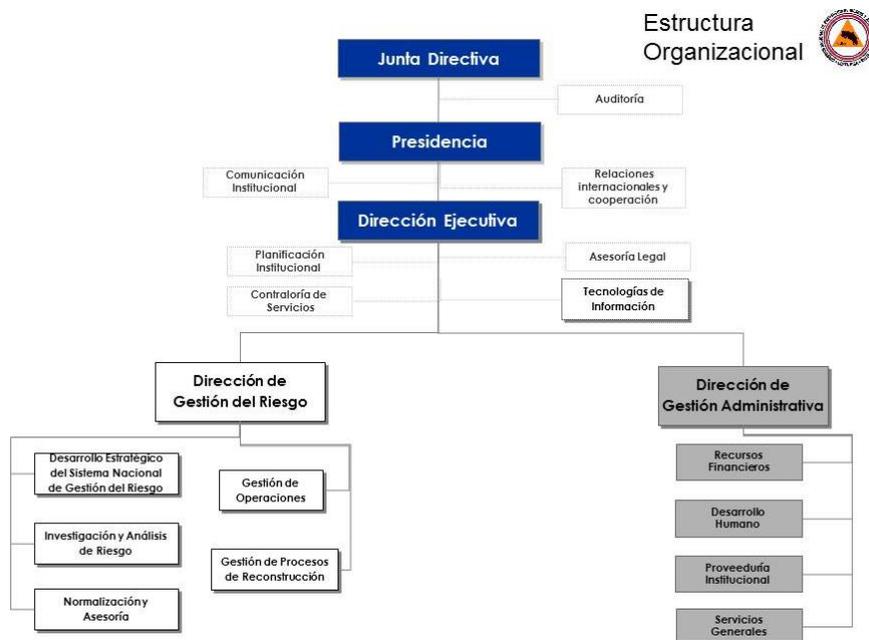


Figura 3. Estructura Organizacional de la Comisión de Emergencias de Costa Rica (CNE).

Source: <https://www.cne.go.cr/index.php/informacinstitucional-menuprincipal-91/iquienes-somos-menuprincipal-104>

En Costa Rica existe el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo presidido por la Comisión Nacional de Emergencias (CNE). Cada municipalidad, como es el caso de San José cuenta con una Organización Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (OMGRD). La CNE formula una Política Nacional de Gestión del Riesgo (CNE, 2015), vigente para un periodo de 15 años que empezó a regir a partir del 2016 y estará vigente hasta el 2030 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigente entre el 2016 y el 2030 (CNE, 2015). Las portadas de estos documentos se pueden ver en la Figura 4.



Figura 4 Portada de la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Costa Rica.  
Foto: Diana Contreras

En el marco del proyecto para la Evaluación y la Mitigación del Riesgo Sísmico en el Caribe y Centroamérica (Proyecto CCARA) financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en el año 2017 se llevó a cabo una evaluación participativa del riesgo sísmico y la resiliencia en San José de Costa Rica. Una de las conclusiones de este evento es que era necesario promover y fortalecer el voluntariado para las acciones de Prevención y Atención de Emergencias en los cantones de Alajuelita, Desamparados, Cañas, Coronado, Aserrí, Escazú y San José (Contreras et al., 2016). La respuesta a una de las preguntas del ejercicio se puede apreciar en la Figura 5.



Figura 5 Taller para la evaluación participativa del riesgo sísmico y la resiliencia en San José, Costa Rica. Source: (Contreras, Villar, et al., 2018).

En el caso de Chile la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI) es el organismo técnico del Estado de Chile encargado de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil. Su misión es planificar, impulsar, articular y ejecutar acciones de prevención, respuesta y rehabilitación frente a situaciones de riesgo colectivo, emergencias, desastres y catástrofes de origen natural o provocado por la acción humana. La ONEMI fue creada por Decreto Legislativo N° 369, en marzo de 1974 (ONEMI, 2018). El organigrama de ONEMI es presentado en la Figura 6.

La gestión de la actual administración de ONEMI ha estado centrada en el reforzamiento del Sistema de Emergencia y Alerta Temprana y en el fortalecimiento del Sistema de Protección Civil, sumado a la atención y apoyo en las situaciones derivadas de las emergencias, por las diversas amenazas que se presentan a lo largo del país (terremotos, tsunamis, incendios forestales, etc).

ONEMI considera que la prevención es clave a la hora de salvar vidas y ha impulsado la tarea permanente de educar a la población en materias de autocuidado a través del programa de Chile Preparado. Además, ha desarrollado campañas junto a diversas instituciones públicas, como Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), en la misma línea de fortalecer las conductas preventivas.

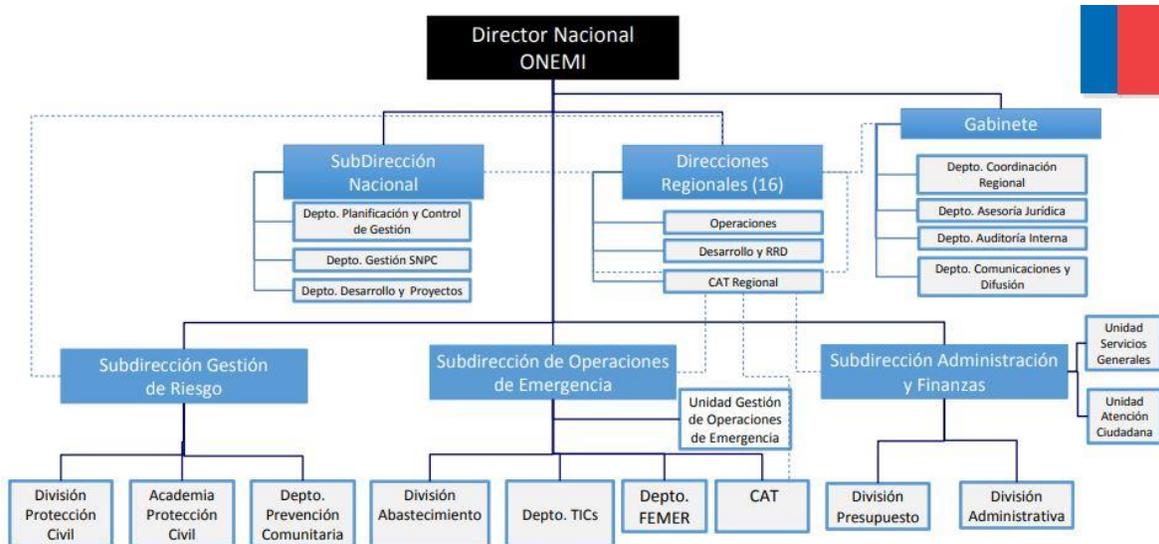


Figura 6 Organigrama de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI).  
 Fuente: file:///C:/Users/RL5/Documents/0\_Diana/Universidad%20del%20Tolima/ORGANIGRAMA\_2018.pdf

En el caso de Italia, también es el Departamento de la Protección Civil el que se encarga de las labores de Prevención y Atención de emergencias. El último cambio en la organización interna del Departamento de Protección Civil está en vigor desde el 10 de julio e intervino con el decreto del Primer Ministro de 9 de agosto de 2016 que derogó el Decreto del Primer Ministro anterior del 7 de noviembre de 2012.

El Departamento consta de 7 oficinas y treinta y cuatro servicios. El Subdirector de Departamento, el Servicio de Actividad Jurídica y Legislativa, el Servicio de Organización, Planificación Estratégica y Control Interno, la Oficina de Prensa, la Secretaría del Jefe de Departamento y un alto directivo con las tareas de consultoría, estudio e investigación. El Departamento incluye otras seis oficinas, divididas en servicios: Oficina I - Voluntariado y recursos del Servicio Nacional, Oficina II - Promoción e integración del Servicio Nacional, III Oficina - actividades técnicas y científicas para la predicción y prevención de riesgos, Oficina IV - Actividades para superar la emergencia y apoyo para intervenciones estructurales, Oficina V - Recursos humanos e instrumentales y servicios operativos generales, Oficina VI - Administración y presupuesto. El organigrama del Departamento de la Protección Civil es presentado en la Figura 7.

A pesar de lo bien organizados que parecen los sistemas centralizados similares a la estructura SCI, estos me recuerda la frase del famoso cantautor: Facundo Cabral: “ (...) Nunca espere que mi vida me la resuelva el Estado, porque me devuelve menos de lo que me ha quitado (...)”. Precisamente este es el caso de L'Aquila en Italia donde el Gobierno Central con Protección Civil tomó el control de la respuesta a la emergencia ocasionada por el terremoto que ocurrió el 6 de Abril de 2009 y de la reconstrucción de la ciudad cuya planeación y avance ha sido cuestionada por su extrema lentitud (Contreras, Blaschke, Kienberger, & Zeil, 2014) y por haber reubicado los habitantes del centro histórico que resultó bastante afectado, en 19 nuevos asentamientos alejados de la ciudad (Contreras, Blaschke, Kienberger, & Zeil, 2013), rompiendo el tejido urbano de L'Aquila como se puede apreciar en la Figura 8. Los asentamientos más alejados de la ciudad contaban con un mínimo

de equipamiento (Contreras, Blaschke, & Hodgson, 2017) como se muestra en la Figura 9. Estos equipamientos no cubren las necesidades de los habitantes y tampoco generan empleo. Esta cuestionada estrategia de respuesta y reconstrucción ha ocasionado la migración de habitantes de la ciudad. La reconstrucción del centro histórico realmente empezó en el 2014, 5 años después del sismo como se puede ver en las Figuras 10 y 11. Incluso a 2016 existen edificaciones que están e igual o peor estado que inmediatamente después del sismo (Contreras, Forino, & Blaschke, 2018) como se puede apreciar en la Figura 12.

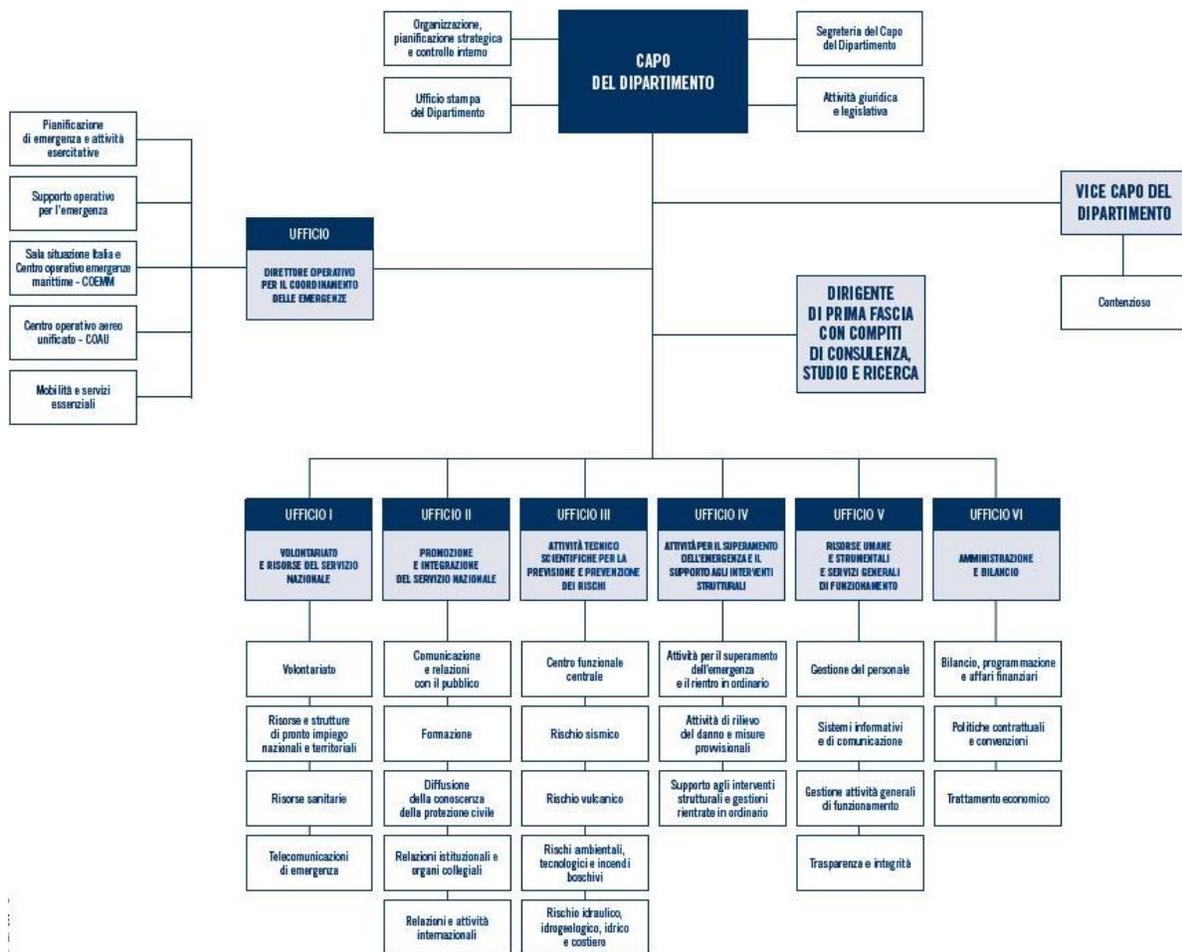


Figura 7 Organigrama del Departamento de la Protección Civil Italiana.

Source: [http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/organigramma\\_agosto2017.pdf](http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/organigramma_agosto2017.pdf)

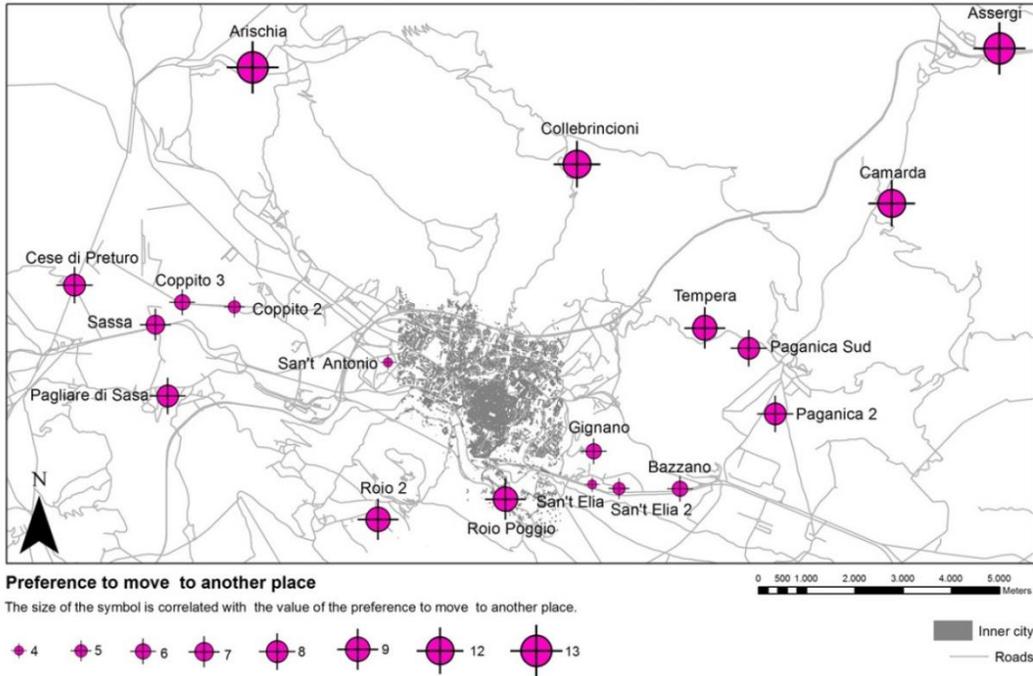


Figura 8 Nivel de insatisfacción con los asentamientos donde fueron reubicados los habitantes del centro de L'Aquila (Italia) después del sismo.

Fuente: Figura 10, página 1795 (Contreras et al., 2013).

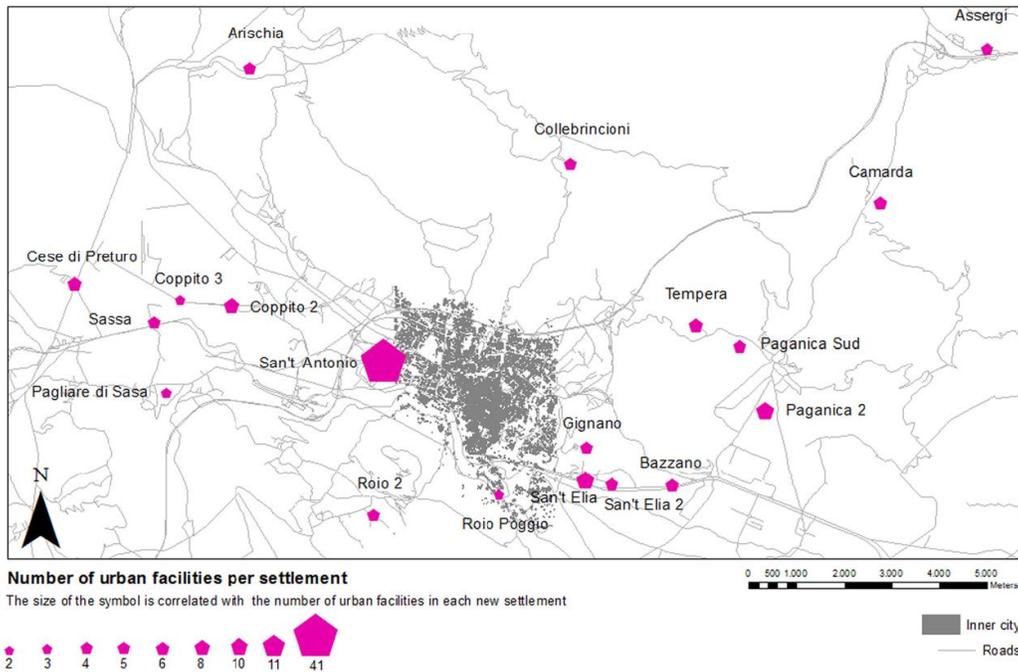


Figura 9 Número de equipamientos urbanos por asentamiento en L'Aquila (Italia).

Fuente: Figura 4, página 82 (Contreras et al., 2017).

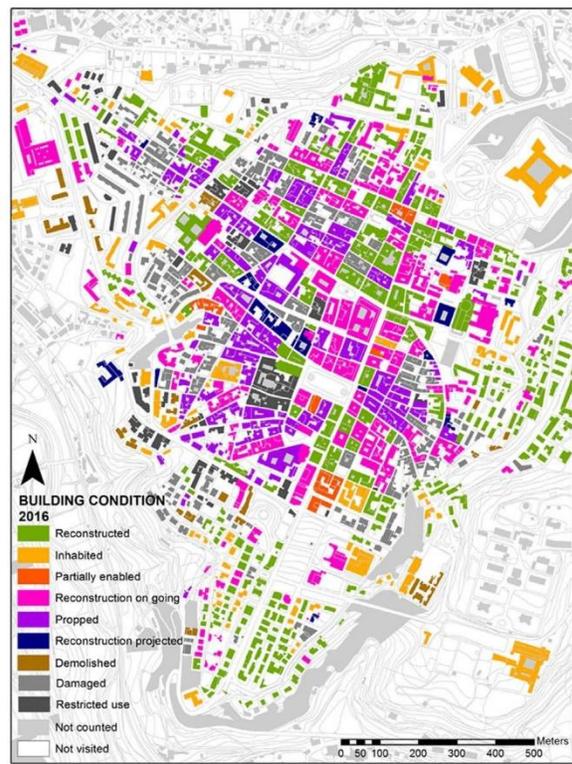
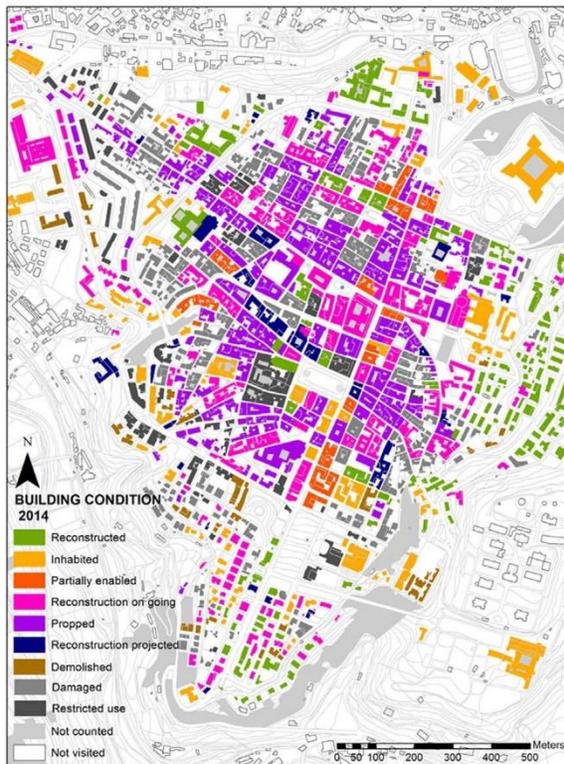
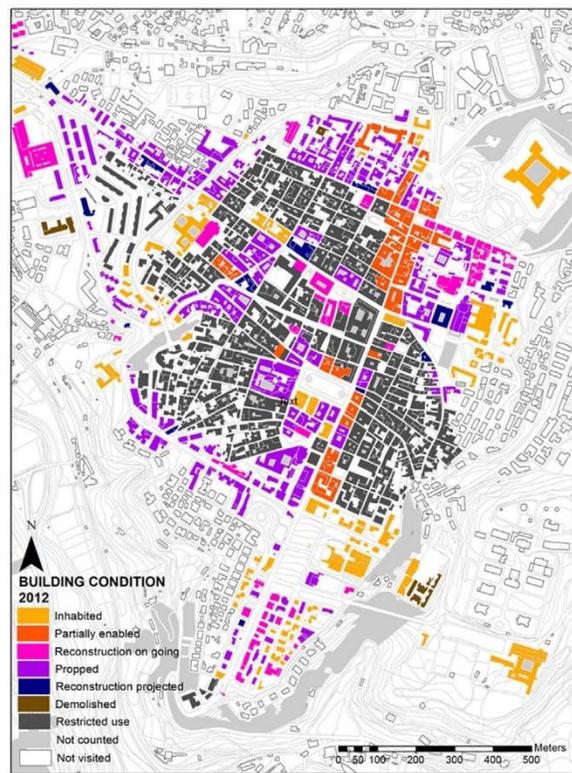
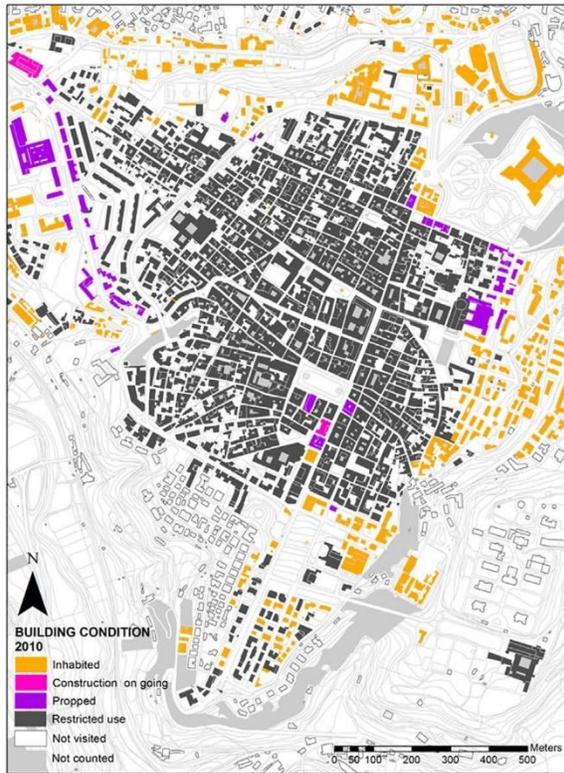


Figura 10 Cambios en la condición de las edificaciones entre 2009 y 2016 en L'Aquila (Italia).  
 Fuente: Figura 8, página 462 (Contreras, Forino, et al., 2018).

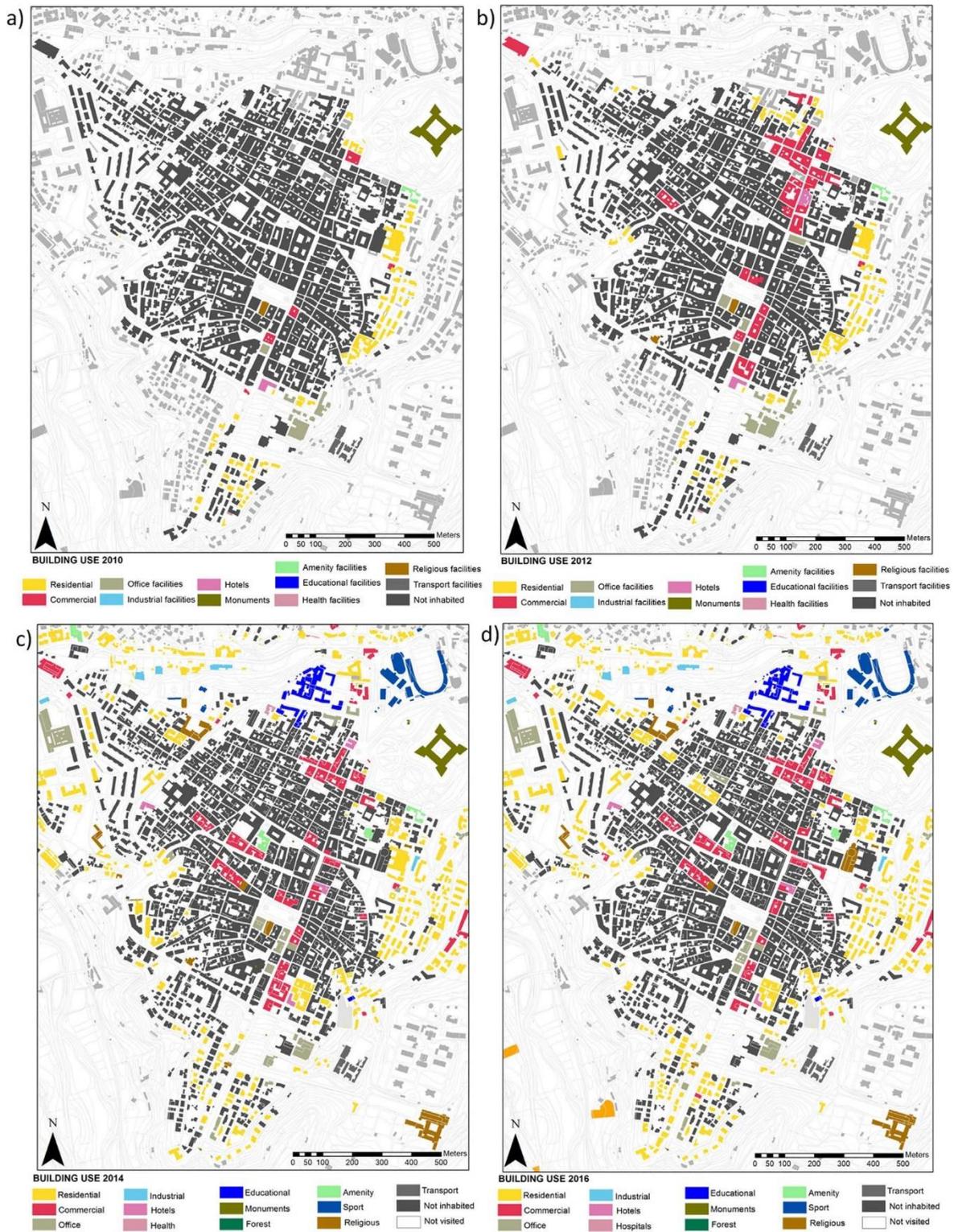


Figura 11 Cambios en el uso de las edificaciones entre 2009 y 2016 en L'Aquila (Italia).  
 Fuente: Figura 11, página 459 (Contreras, Forino, et al., 2018).



Figura 12 Vivienda de estudiantes a) 2009, b)2010, c)2012, d)2014 and e)2016. Foto: Diana Contreras

---

El mensaje que se quiere entregar es que a pesar de que los Estados tienen la obligación constitucional de proteger la vida de sus ciudadanos, esto no siempre se puede garantizar en caso de un evento de gran magnitud e incluso algunas veces en la vida diaria como se puede ver en la Figura 13. Un ejemplo de esto fue en el sismo del Eje Cafetero en Colombia en 1999, cuando la estación de bomberos colapso sobre las máquinas y los pocos oficiales que resultaron ilesos debieron primero orientar sus esfuerzos a rescatar a sus compañeros de debajo de los escombros antes que a la población.



Figura 13 Máquina de bomberos a reparación in Bogotá D.C., Colombia. Foto: Diana Contreras.

Entonces solo nos queda empoderarnos y prepararnos para cualquier evento verificando siempre las salidas de emergencia y los puntos de encuentro en nuestra oficina y en todo sitio que visitemos. Contar con un botiquín debidamente equipado y siempre con reservas de agua y comida no perecedera y tener a mano documentos de identidad, radio de pilas, linterna, dinero en efectivo y un silbato (Romero, Valdés, Vélez, Tapia, & Contreras, 2003). Adicionalmente podemos tomar cursos de Primer Respondiente como el que está disponible en la página web del Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (IDIGER) (IDIGER, 2018) donde se puede aprender que hacer en caso de emergencia y como prestar primeros auxilios a nuestros semejantes.

## REFERENCIAS

CNE. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016 -2030*. Retrieved from San Jose, Costa Rica: [https://www.cne.go.cr/Documentos/planificacion/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_GESTION\\_DE\\_L\\_RIESGO.pdf](https://www.cne.go.cr/Documentos/planificacion/POLITICA_NACIONAL_DE_GESTION_DE_L_RIESGO.pdf)

- 
- Colombia. (2012). *Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Congreso de Colombia.
- Contreras, D., Blaschke, T., & Hodgson, M. E. (2017). Lack of spatial resilience in a recovery process: Case L'Aquila, Italy. *Technological Forecasting and Social Change*, 121, 76-88. doi:<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.12.010>
- Contreras, D., Blaschke, T., Kienberger, S., & Zeil, P. (2013). Spatial connectivity as a recovery process indicator: The L'Aquila earthquake. *Technological Forecasting and Social Change*, 80(9), 1782-1803. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2012.12.001>
- Contreras, D., Blaschke, T., Kienberger, S., & Zeil, P. (2014). Myths and realities about the recovery of L'Aquila after the earthquake. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 8(0), 125-142. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijdrr.2014.02.001>
- Contreras, D., Forino, G., & Blaschke, T. (2018). Measuring the progress of a recovery process after an earthquake: The case of L'aquila, Italy. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 28, 450-464. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2017.09.048>
- Contreras, D., Villar, M., Romero, L., Salgado, D., Mousori, M., & Tokica, M. (2016). *Reporte del Taller para la Evaluación Participativa del Riesgo Sísmico y la Resiliencia en San José de Costa Rica* Retrieved from
- Contreras, D., Villar, M., Romero, L., Salgado, D., Mousori, M., & Tokica, M. (2018). *Reporte del Taller para la Evaluación Participativa del Riesgo Sísmico y la Resiliencia en San José de Costa Rica* Retrieved from Pavia, Italy:
- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, (2006).
- IDIGER. (2018). Primer respondiente Retrieved from [http://app.gentequeayuda.gov.co/Primer\\_Respondiente/](http://app.gentequeayuda.gov.co/Primer_Respondiente/)
- ONEMI. (2018). Presentacion Retrieved from <http://www.onemi.cl/presentacion/>
- Romero, X., Valdés, F., Vélez, M. A., Tapia, G., & Contreras, D. (2003). Guía de preparativos de respuesta a emergencias por terremoto. (Translated title: Preparedness Guidelines for earthquake emergency response). In E. B. D. C. Telecomunicaciones (Ed.).