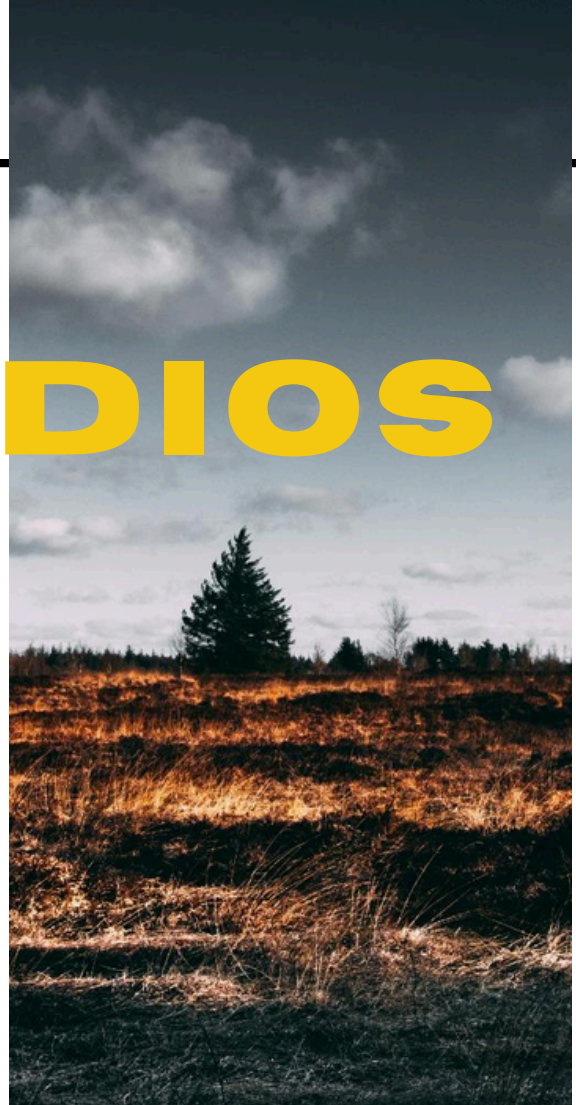


# MEGA INCENDIOS

por Daniela Ejsmentewicz Cáceres  
(Directora Ejecutiva CITRID)

En un país como el nuestro es inevitable estar expuesto a las fuerzas de la naturaleza: a los sismos, tsunamis y terremotos ahora se suman las amenazas agudizadas por el cambio climático. Esto no debe ser sorpresa, ya que el riesgo se modifica según los cambios sociales y naturales que ocurren en nuestro entorno. Ser conscientes del riesgo implica asumir la necesidad de permanente adaptación. Desde el punto de vista del Derecho, esto es desafiante ¿Cómo nuestras normas e instituciones se hacen cargo de un fenómeno en permanente cambio? ¿Las leyes de ayer sirven para los riesgos de hoy? La respuesta no es fácil y, considerando la evolución normativa chilena, se debe analizar la regulación existente para cada tipo de amenaza.

Si bien el riesgo de desastres es uno solo y en Chile existe una ley marco sobre el tema (ley 21.364), en la práctica cada amenaza suele tener una forma especial de regulación. Si usamos como criterio de orden las diferentes fases de la gestión del riesgo, en general, estas normas especiales se orientan a las fases de mitigación y de respuesta. Así, desde el año 2021, existe en Chile la ley que establece el sistema nacional de prevención y respuesta antes desastres (ley 21.364), pero en lo que a incendios se refiere, la norma sobre prevención y combate de incendios forestales es del año 1982 (Decreto 733 del Ministerio del Interior). De esta forma, la norma que regula las acciones generales de reducción del riesgo de desastres del país es muy posterior a las normas que regulan la emergencia del incendio y esto se repite en otro tipo de amenazas. Los años de diferencia entre las distintas normas no son inocuas: no solo la forma del Estado de la década del ochenta del siglo pasado es muy diferente al Estado del siglo XXI, sino que también la comprensión del fenómeno del riesgo de desastres es muy diferente.



Otro punto interesante, si se reflexiona sobre institucionalidad para la reducción del riesgo, es la tal vez excesiva y, definitivamente, poco consciente tendencia a la sectorialización en la acción pública. Un ejemplo de esto es la dictación de la ley marco de cambio climático (ley 21.455) casi un año después de la publicación de la ley 21.364. Desde el marco teórico de la gestión del riesgo de desastres, las dos normas están profundamente relacionadas: el cambio climático es una amenaza de carácter mixta (tiene elementos naturales y antrópicos); suele manifestarse de manera concreta en los territorios por medio de emergencias, desastres o catástrofes (los tres conceptos no son sinónimos, existe una escala de gravedad entre ellos) y toda acción de mitigación o adaptación son acciones de reducción del riesgo. Sin embargo, en su técnica legislativa, las normas no dialogan entre sí y apenas hacen referencia la una a la otra. Esto se hace evidente en la gran cantidad de instrumentos que cada norma exige de manera autónoma, cuando tal vez lo más conveniente habría sido fusionar dichos documentos, ya que, en el fondo, ambas normas tienen objetivos comunes: la sustentabilidad, la seguridad de la población y la reducción del riesgo. Además de una pertinencia teórica, dicha fusión podría tener una ventaja práctica, ya que permitiría un uso más eficiente de los recursos públicos.



Así, desde un punto de vista jurídico, las normas de gestión del riesgo se enfrentan al doble desafío de la dispersión normativa por sectorialización y cierta incompatibilidad conceptual entre normas muy antiguas y otras más recientes. Este escenario no es exclusivo de la gestión del riesgo, la verdad es que todos los operadores jurídicos (abogados, funcionarios o ciudadano de a pie) siempre deben trabajar con lo que hay y, aun cuando las circunstancias nos son favorables, no sería justo afirmar que no se logran avances. Sin embargo, en lo que a gestión del riesgo se refiere, la ocurrencia de un desastre es una prueba implacable y los incendios de febrero del 2024 en Chile demostraron la insuficiencia de los avances logrados a la fecha.

En la discusión pública se han dado muchos motivos y han señalado diversos culpables de la catástrofe. Se ha señalado que las empresas forestales no aplican los cuidados necesarios, que las personas no implementaron medidas de protección, que las autoridades no aprobaron los planes de mitigación y respuesta, etc. Los dardos también se han apuntado al Congreso por su retraso en la aprobación de las normas necesarias para prevenir este tipo de eventos. En particular, se ha hablado de dos proyectos de ley en actual tramitación: a) el boletín 14058-12, que modifica la ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal para incorporar criterios de prevención de incendios forestales, prohibir temporalmente los cambios de uso de suelo en los terrenos afectados y dispone la reforestación con especies nativas y b) el proyecto presentado por la entonces Presidenta Michelle Bachelet, que crea el Servicio Nacional Forestal. Sin embargo, el trabajo legislativo sobre el tema no es nuevo, el Observatorio Legislativo de CITRID ha analizado proyectos de ley relativos a incendios forestales que datan del año 2005 en adelante y tratan un gran número de materias: desde la modificación de penas por el delito de incendios, hasta la autorización de paso por los peajes de vehículos de emergencia, pasando por la modificación al Código del Trabajo para contratar brigadistas; la modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones con fines preventivos; la implementación de medidas de protección al bosque nativo o le da atribuciones a las Juntas de Vecinos para la ejecución de acciones de prevención, entre otros. Como es natural, no todas estas iniciativas logran ser ley y la tramitación de algunas de ellas es penosamente larga.

Sin embargo, de todo el trabajo legislativo antes descrito es posible sacar algunas conclusiones: primero, es un diagnóstico consolidado la necesidad de transformar CONAF en un servicio público con mayores atribuciones, facultades de fiscalización y presupuesto. En segundo lugar, es necesario establecer criterios de recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas que impidan el uso especulativo del desastre y, por último, faltan lineamientos más consistentes que establezcan procesos especiales y formas de compensación a las víctimas. Este último punto se hace aún más importante cuando la Contraloría General de la República concluye en sus auditorías que han existido errores u omisiones no justificadas en las emisiones de alerta (un informe emitido por la Unidad de Control Externo de la Contraloría Regional del Maule sobre el sistema frontal del 2023 se refiere al tema). Dichos informes también constatan la falta de creación de los planes municipales de gestión del riesgo en las localidades afectadas ¿Quién es el responsable de estas situaciones? ¿Tuvieron SENAPRED y los Municipios los recursos y medios para elaborar planes de emergencia o hacer los simulacros para probar los procesos de alerta? ¿Ha sido todo esto solo un problema de falta de rigor en la planificación y ejecución del trabajo de los organismos públicos? Las respuestas a estas preguntas no son

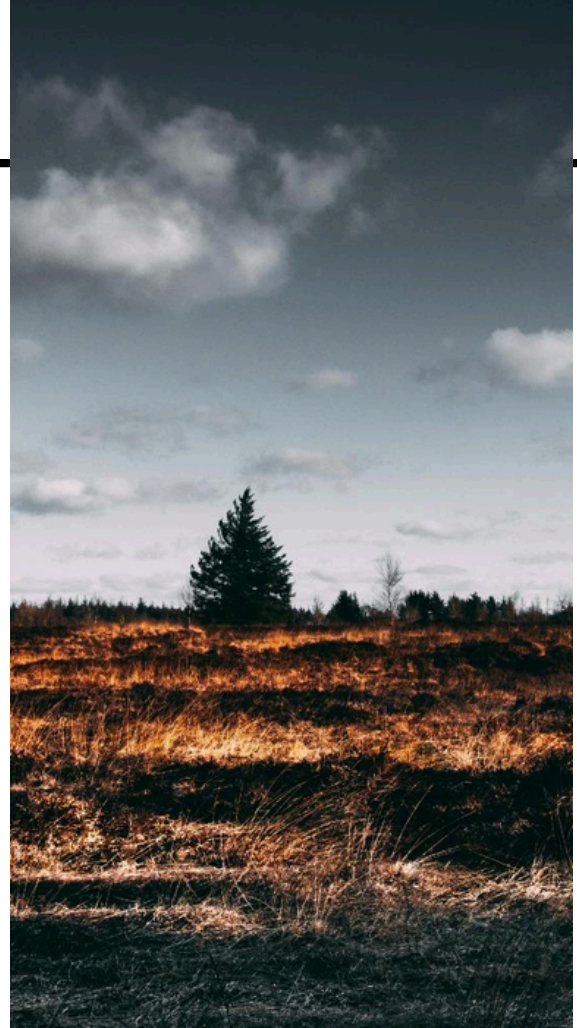


Imagen: Comunicaciones Universidad de Chile.

fáciles y requieren desenredar una larga y compleja trama de años donde hay muchos involucrados con diferentes grados de responsabilidad. Sin embargo, hacerlo es indispensable y la falta de de-construcción de los procesos de generación de riesgo que desencadenan en desastres es un gran vacío en nuestro sistema de gestión del riesgo. Sin entender de manera integral cómo se ha generado el daño, es muy difícil intervenir de manera asertiva para reducirlo. En ese sentido, los tradicionales juicios de responsabilidad por daños (que han existido para cada evento catastrófico) no son suficiente incentivo para la implementación consistente y continua de medidas de reducción del riesgo de desastres en el largo plazo.

En estos temas, lamentablemente, no existe una "bala de plata", por lo que una medida aislada y descoordinada con otras no será un real remedio. Tampoco existen "héroes" de la gestión del riesgo de desastres capaces de tener una visión panorámica universal del tema, abordando todos los aspectos del proceso y que puedan darnos LA solución para TODOS nuestros problemas. Por el contrario, lo que se necesita es un conjunto de personas (funcionarios, políticos, ciudadanos de a pie, empresarios, etc.) dispuestos a trabajar de forma coordinada y humilde; capaces de reconocer, valorar y asumir el rol que les toca dentro un sistema complejo y que tengan la genuina voluntad de cooperar, más allá de diferencias superficiales, en la reducción del riesgo de desastres en nuestro país. Lo que describo es un trabajo difícil, tedioso y detallista, pero no imposible. Este tipo de esfuerzos se han hecho antes y, si ya existe experiencia al respecto, lo realizado puede repetirse y solo hay que trabajar en ello.