

Arqto.
Víctor Orellana



Entrevista al ex-Subdirector de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ONEMI (2014-2017), arquitecto Víctor Orellana (VO), realizada el día lunes 20 de noviembre de 2017, por Aldo Hidalgo y Constanza Ipinza (AO).

AO: Víctor, este número de la revista está dedicado al tema Catástrofe y Emergencia. Una primera pregunta. Muchas veces la idea de catástrofe se confunde con la de desastre natural. ¿Nos puede dar su visión al respecto?

VO: Las palabras catástrofe y desastre natural se utilizan como si significaran lo mismo. Lo que hemos ido aprendiendo con la experiencia en Chile y en otros países, es que los efectos detonadores no son solamente naturales. Es cierto, siempre hay una amenaza que la mayor parte de las veces es natural, como puede ser una determinada condición geológica, una condición del clima o una mezcla de ambas, pero también existen factores gatilladores que se relacionan con el desarrollo económico, cultural que son más sociales que naturales. Entonces estamos tratando de incorporar el concepto de desastre socionatural porque involucra ambos fenómenos.

AO: Es decir, ¿estamos expuestos sea por el lugar que habitamos tanto como por las acciones que emprendemos en dicho lugar?

VO: Hay un componente que tiene que ver con una amenaza natural que refiere

al lugar en donde estamos. En el caso de Chile, las más preponderantes son las amenazas geológicas, pero, como país en vías de desarrollo, tenemos condiciones socioeconómicas que generan una condición de permanente exposición frente a estos factores de riesgos. En cualquier lugar de Chile puede ocurrir un terremoto; hay menos lugares en los que se está expuesto a una erupción volcánica o a un tsunami o a ambos al mismo tiempo. Incluso hay lugares en donde pueden estar presentes las tres. Entonces, el tema de la exposición tiene que ver con dónde está localizada la gente. En el sentido de lo que hablábamos antes de empezar la entrevista, la amenaza por sí sola es parte de un paisaje, es un evento que posee un cierto nivel de espectacularidad. Una erupción volcánica en una isla desierta es un fenómeno natural por sí mismo, pero en la medida que hay personas cerca estamos frente a un potencial desastre. Pero frente al tema de la exposición está el tema de qué tan vulnerable está la población a esa amenaza.

AO: ¿Cómo se puede estimar ese grado de vulnerabilidad?

VO: Las condiciones de vulnerabilidad de la población pueden ser contenidas

a través de diferentes tipos de medidas: hablamos de medidas estructurales, que, por ejemplo, tienen relación con muros de contención, represas, canales, etc.; por otro lado, están las medidas no estructurales que tienen que ver con la educación, formación y cultura, y ahí vamos al punto que conversamos antes, sobre el hecho de que hay personas que insisten en quedarse en lugares expuestos a distintas amenazas. La gente decide quedarse en sitios riesgosos, aunque haya una condición de exposición crítica, como en el caso de Chaitén. Y hay una condición cultural, que no tiene que ver con no conocer los efectos, sino que pese a que hay una percepción del riesgo se decide vivir con ese riesgo. O sea, nosotros no podemos irnos de Chile por el hecho de los temblores, porque va a temblar siempre. Hay gente que efectivamente tiene un sentido de pertenencia o arraigo que hace que tomen la decisión de convivir con el riesgo.

AO: Es interesante este alcance sobre el arraigo y el de convivir con el riesgo. ¿Hay un olvido del riesgo?

VO: Yo creo que lo que subyace es que siempre vamos a tener la capacidad de responder. Hay una confianza, porque ya

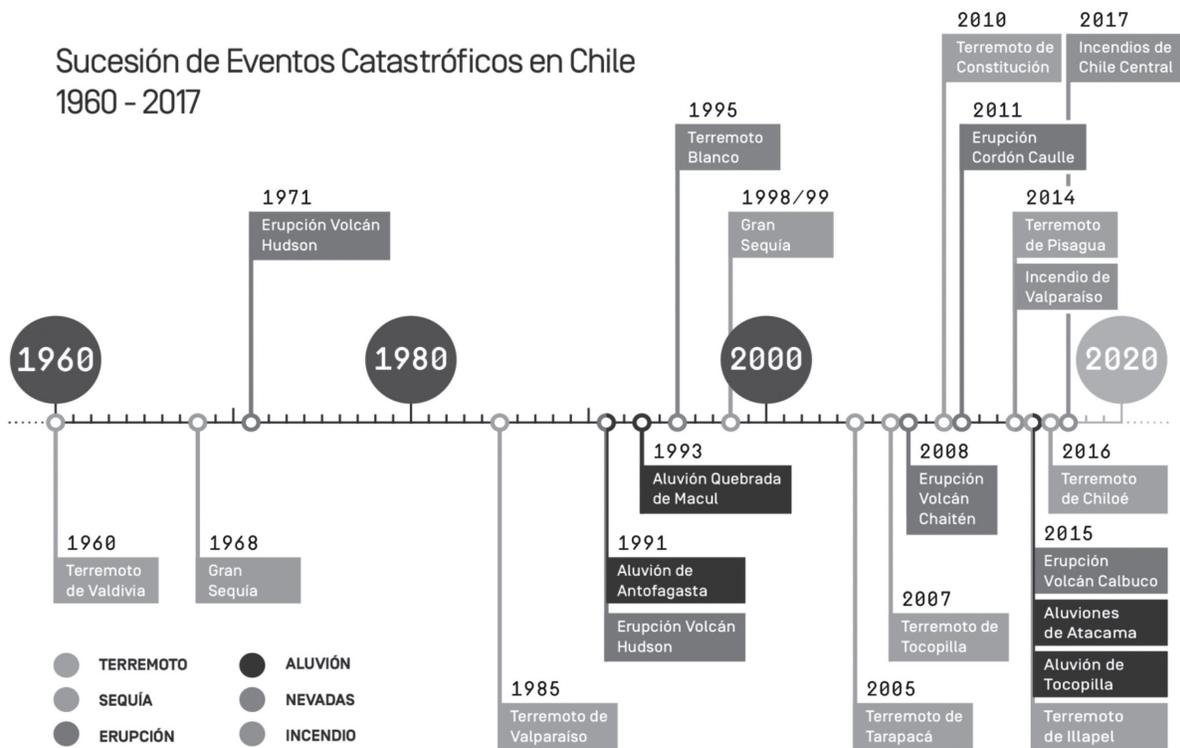


Figura 1. Chile: Historia de desastres. Fuente: CIGIDEN.

ha pasado en Chile desde antes que se llamara Chile. De hecho, cuando Darwin llegó a Chile en 1835, ocurrió un terremoto en la zona de Talcahuano y a él le llamó mucho la atención que, aunque se cayó toda la ciudad, permanecía un sentido de comunidad que compartía una situación de sufrimiento colectivo. Surge el sentimiento de salir adelante, con la reconstrucción, el Chile Ayuda a Chile, todas esas cosas que son parte de nuestra historia. En la medida que esto ocurre cada 20, 50 o 100 años, finalmente, se va creando una cultura que se asume, sabiendo que se puede volver a destruir y se convive con eso, aunque puede repetirse nuevamente, va construyendo un carácter nacional.

AO: Una cultura que, al mismo tiempo, piensa que en esta manifestación de la naturaleza puede haber una especie de castigo.

VO: Claro, cuando se piensa que es una maldición. Justamente, era al revés de lo que decía sobre el concepto de desastre sicionatural. Fray Camilo Henríquez fue uno de los que luchó por hacer ver que no eran castigos divinos. Él decía que no, que estos eran fenómenos de la naturaleza, pero había una pugna allí. Este es un tema que ha trabajado el artista Sebastián

Riffo, quién está haciendo un doctorado en Medios Audiovisuales. Él investiga esta concepción cultural y artística del desastre como castigo. Su fuente principal está asociada a la Biblia, al Apocalipsis, a todos los fenómenos que aparecen allí. Hay gente que sigue creyendo en eso, incluso gente que no es católica. En este caso la narrativa tiene que ver con lo inevitable. En Japón, en cambio, se entiende que todo es perecible y que no hay nada eterno. Todo esto tiene que ver con la cultura, con la religión. Los latinos, al ser en su mayoría católicos, somos muy de vivir la vida con intensidad porque tenemos conciencia de que vamos a morir, como un castigo, y que luego nos vamos a trasladar a un lugar mejor, al paraíso. Por ese lado, se genera un sustrato que va más allá de uno, que permanece, y hace que este país acreciente su capacidad de resiliencia.

AO: ¿Cómo nace y se desarrolla la ONEMI?

VO: ONEMI es un organismo que ha ido creciendo y desarrollándose desde un núcleo logístico y operativo en los años 70, cuando se originó, y que poco a poco ha ido incorporando otras funciones asociadas al tema preventivo y prospectivo. Todo esto se viene desencadenando desde la

experiencia que tuvo Chile con el terremoto del '60, el que fue de escala global, que superó toda la capacidad nacional y fue generando una discusión institucional que derivó finalmente en la creación de ONEMI. La Oficina Nacional de Emergencia que se venía pensando después del terremoto del '60, era mucho más grande; más vinculante, más técnica, más científica, más poderosa, por así decirlo. Pero cuando llega el golpe militar se replantea y se reduce a una condición mínima de apoyo logístico de telecomunicaciones como una oficina más, de ahí surge su condición de "oficina". Ahora, ese núcleo permanece hasta la actualidad porque nos sigue gobernando la Ley del año 74. Entonces, todas estas nuevas funciones, nuevas estructuras que se han ido incorporando provienen de la influencia de marcos internacionales que empiezan a hablar en los años 90 de gestión del riesgo. El tema no es sólo la emergencia, es poder anticiparse. Se han incorporado aspectos de prevención, de preparación, de capacitación de una forma mucho más desarrollada, de coordinación del sistema que empieza a crecer. Las direcciones regionales tampoco estaban en el diseño original. Hoy es una organización que tiene 400 personas, pero en los noventa no eran más de 90 funcionarios.



Figura 2. Chile 2014-2015. Iquique. Foto: J. Figueroa.



Figura 3. Chile 2014-2015. Valparaíso. Foto: J. Figueroa.

AO: ONEMI es una entidad preocupada por la Emergencia, ¿cuál es su tarea y las relaciones con otros organismos?

VO: Lo que hemos visto nosotros, desde nuestra experiencia, es que para efectos de enfrentar la amenaza y reducir la exposición y la vulnerabilidad, tenemos que, en primer lugar, aumentar el conocimiento científico, por ejemplo, conocer mucho más de los terremotos, de los tsunamis. Para el año 2010, el último de los tsunamis había ocurrido 50 años antes. Dos generaciones no conocían un tsunami. No había conocimientos técnicos científicos en Chile, ahora sí los hay. Los temas de exposición están más ligados al ordenamiento territorial, al uso de suelo. Los temas de vulnerabilidad están mucho más asociados a los temas de la pobreza. Pero, ninguna de esas tareas es tarea de la ONEMI, nosotros actuamos cuando el sistema que tiene que hacerse cargo de estas tres cosas falla, digamos, ahí opera ONEMI para evitar que se transforme en un desastre. Conceptualmente hay un escalamiento. No es lo mismo la emergencia, el desastre o la catástrofe. Tiene que ver con hasta dónde un evento es posible de ser gestionado por un grupo y cuando empieza requerir ayuda de otro grupo. Entonces, una emergencia es cuando un grupo afectado lo puede resolver por sí mismo. Apagar un incendio pequeño con agua, fue una emergencia. Pero si resulta que ese evento superó nuestra capacidad, estamos frente a un desastre. Ahora, si ese desastre supera nuestra capacidad como país, estamos frente a una catástrofe. Por ejemplo, lo que sucedió con los incendios en el verano; un incendio que no puedo apagar con mis recursos, estamos hablando una emergencia, si lo puedo apagar la CONAF, estamos hablando de un desastre, si tiene

que venir el Super Tanker y el Yliuchin y las brigadas extranjeras, es una catástrofe.

AO: ¿Qué hace la ONEMI en esas circunstancias?

VO: Nuestro rol es coordinar los recursos con los que el país cuenta y con los de aquellos países que cooperan para poder solventar esa dinámica, evitando que haya catástrofe, porque mientras más grave hay mayor dependencia de recursos humanos como materiales. También va entregando ciertas capacidades a la población para que puedan responder. Pero efectivamente, aquí hay temas de base para que estas cosas ocurran menos, esa es la fórmula. O sea, podemos tener la mejor ONEMI, la más desarrollada, la más rápida, pero si no resolvemos el tema científico, el tema de la exposición, el tema de la vulnerabilidad, van a seguir ocurriendo desastres, la capacidad humana es finita, puede ser superada, como le pasó a Japón en 2011, que, hasta ese momento, era el país más preparado del mundo.

AO: ¿La ONEMI participa en los planes de ordenamiento territorial?

VO: Tenemos participación en varios temas. Estamos trabajando en la mesa nacional y regional de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Damos nuestra opinión desde el punto de vista de dónde y por qué vemos nosotros que estas cosas se producen, pero nuestra acción no es vinculante con la toma de decisiones de ordenamiento territorial, es solamente una opinión y otro organismo debe tomar la decisión. Nos pasó que cuando nos pidieron nuestra opinión sobre la reubicación del hospital de Constitución, nosotros opinamos y sugerimos moverlo

de ahí, y se movió, pero por decisión del Ministerio de Salud. No necesitamos a la ONEMI para que diga que una persona que vive a 2 kilómetros de un volcán, de un cráter, corre un riesgo, eso es evidente.

AO: ¿Con qué recursos cuenta el país para enfrentar un evento?

VO: En gestión de emergencias lo que se trata de hacer como principio es resolver el daño lo más rápido posible. Para eso hay mecanismos de aprobación de fondos especiales de emergencia que son recursos que administra la Subsecretaría del Interior y que ejecutamos como ONEMI. Nos hacemos cargo de las compras de emergencia. Los fondos, en su gran mayoría, salen de las asignaciones del presupuesto del año, de recortes o reasignaciones. El año 2015, sólo en paliar los efectos de las emergencias, se gastaron más de 300 millones de dólares. Entonces cuando los montos empiezan a ser más grandes obviamente que hay que darse un espacio para revisar los mecanismos. Ya para los incendios forestales del año pasado se utilizó por primera vez la reserva o fondo de estabilización económica y social (FEES) que son cerca de 14 mil millones de dólares que están guardados en otros países, en bonos. En esa oportunidad se dimensionaron los costos del desastre en 333 millones de dólares, de los cuales se usaron 230 millones de dólares del FEES, eso fue como el 70% del gasto.

AO: El arquitecto Alejandro Aravena ha dicho que, respecto a la reconstrucción, que los dineros que se gastaban había que gastarlos bien, en el sentido que pudieran ser parte de un proyecto más general, no perderlos en inversiones que luego se perderían, como en las mediaguas.

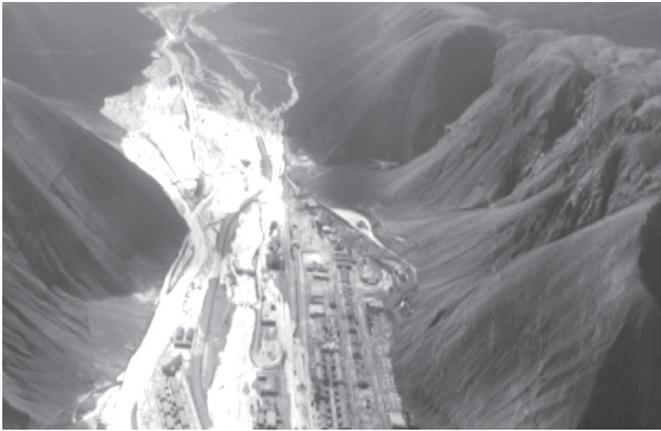


Figura 4. Chile 2014-2015. Atacama. Foto: J. Figueroa.



Figura 5. Chile 2014-2015. Coquimbo. Foto: J. Figueroa.

VO: Claro, es que esa parte de las mediaguas están en programa de emergencia. La mediagua se considera un bien fungible. La mediagua no es una inversión, es un gasto. De ahí en adelante la vivienda definitiva tiene que ver más bien con un tema de inversión, que es más bien el ámbito donde se maneja Aravena, en el sentido que ha generado toda una línea de pensamiento en torno a cómo los recursos del Estado se pueden aprovechar mejor. Y eso se probó en la reconstrucción en Constitución y anduvo bien, el tema es que ese es otro fondo, otra línea presupuestaria, y allí hay que gastar más porque la idea es ir incorporando el aprendizaje de cada desastre. Por ejemplo, después del 2010 se revisó la norma sísmica con lo cual, hacer hoy un edificio resulta ser más caro, pero es más seguro desde el punto de vista sísmico.

AO: Ustedes tienen un visor de riesgo de desastre que georreferencia las amenazas naturales, la población y con la infraestructura crítica potencialmente afectada ¿Cómo han levantado esa información para poder añadirla al visor?

VO: El año 2015 conformamos mesas público-privadas con empresas de distintas áreas estratégicas y con ellas una de las tareas fue generar un inventario de su infraestructura para incorporarlo en nuestro sistema de información geográfica (SIG), que tiene una parte de acceso público y una de uso restringido, la que trabajamos internamente para el uso de los Comités de Operaciones de Emergencia. Contamos con información de líneas de comunicación, de combustible, de agua, de telecomunicaciones, de gas, etc. Con esta información, se generan planes preventivos, por ejemplo, que indican las medidas que se

deberán tomar en caso de que un incendio forestal se desarrolle en una zona cercana a un depósito de combustible.

Además, tenemos un visor de acceso público, llamado Chile Preparado, en el que uno puede ingresar su dirección, señalando a qué amenazas se está expuesto, ya sea tsunami, de incendio forestal o erupción volcánica, también muestra infraestructura de protección civil, por ejemplo, vías de evacuación, zonas de seguridad, Carabineros, Salud, Bomberos, además, al entrar en la página con la dirección de la casa o del colegio o al lugar donde vas de vacaciones. Se muestra la amenaza potencial, los espacios de seguridad y las recomendaciones de preparación y respuesta en caso de una emergencia.

AO: ¿Nos puede contar de un caso de emergencia cuyo fin haya sido positivo?

VO: En el caso de Talcahuano, a partir del terremoto del 2010, se llevó adelante un proceso de proyectos estratégicos que hacen que hoy en día esa ciudad sea mucho mejor que antes del terremoto. Eso fue una decisión que se tomó a nivel local y que logró el apoyo de todos los niveles, donde se logró aprovechar esta oportunidad para recuperar los espacios públicos, mejorar las viviendas, fortalecer las organizaciones comunitarias y eso a la larga va sumando y generando un desarrollo urbano que mejora la calidad de vida de las personas que viven o trabajan ahí. Es un caso real que está documentado y que es ejemplo a nivel nacional y mundial. Se ha presentado en otros países y puede ser replicado, no es una comuna necesariamente rica ni muy pobre, pero con ese ejemplo se podría ver cómo estamos con las otras comunas, en este caso hablamos del concepto de

renovación, es decir, reconstruir mejor que antes.

AO: ¿Cuáles fueron las acciones específicas que permitieron que este caso fuese exitoso?

VO: En este caso, se dio que existía una base de organización a nivel de barrio que reaccionó muy rápido en términos de la respuesta, se autorganizó y, finalmente, se formalizó esa manera de operar para estructurar el trabajo de gestión de riesgos a nivel de barrio. Eso poco a poco se fue convirtiendo en un caso de éxito y fue atrayendo a otros organismos internacionales que fueron haciendo proyectos pilotos desde la Unión Europea, Naciones Unidas y Japón. Se generaron proyectos de desarrollo comunitarios, de incorporación de tecnología y de manejo del riesgo. Ahora, todo eso iba paralelo al proceso de reconstrucción que puso énfasis en mejorar la calidad de vida de la ciudad completa, no solamente cómo reconstruir la infraestructura y las casas, sino que también cómo recuperar el espacio público y la actividad económica local.

El proyecto estrella de la reconstrucción, en Talcahuano, es el proyecto de recuperación del sector costero de La Poza, que es un proyecto antiguo, y dado que se había destruido casi en su totalidad con el tsunami se retomó, se replanteó y se tomó la decisión de construirlo. Hay una cara que tiene que ver con la infraestructura, que tiene que ver con el cómo se ve, pero también una cara de cómo se involucra una comunidad, en términos de organización de sus barrios y eso queda también como un capital para enfrentar futuros desastres.

Transcripción: Danilo Larenas.