

Comisión Especial Investigadora 47, 48, 49 y 51: Encargada de fiscalizar los actos de gobierno realizados por los ministerios, servicios públicos dependientes de tales ministerios, y la Delegación Presidencial de Valparaíso, entre los años 2023 y 2024, relativos a los actos realizados con ocasión de los incendios que afectaron en febrero de 2024 a las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana.

ANTECEDENTES

1. El día 2 de febrero de 2024, se produjo un grave incendio en la Región de Valparaíso que afectó a las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana. Esto desencadenó una serie de operaciones de respuesta y manejo de emergencias por parte de diversos organismos gubernamentales y cuerpos de bomberos. La magnitud del incendio provocó la trágica pérdida de 137 vidas humanas, más de 15.000 viviendas, daños materiales significativos y pérdidas de ecosistemas completos.

2. Alrededor del mediodía del 2 de febrero se inician simultáneamente 4 focos de fuego, entre ellos el foco “Las Tablas”, que pronto se convertiría en incendio¹, todos los cuales se habrían activado por hechos intencionales de autores conocidos, que actualmente investigados por el Ministerio Público. A modo de contexto, estos hechos ocurrieron a más de 40 kilómetros de los radios urbanos de las comunas afectadas. Luego a las 13:46 horas se inicia otro incendio en el sector de Lo Moscoso en la comuna de Villa Alemana.

3. A las 14:30 horas Conaf solicita a Senapred que se declare alerta roja para la comuna de Quilpué y a las 14:53 horas se solicita que se declare alerta roja provincial para Valparaíso y Marga Marga y alerta amarilla para el resto del territorio.

4. A las 15hrs la Delegada Presidencial Regional (s) declara públicamente que, con la información disponible hasta ese momento, el incendio no reúne las condiciones para que existan riesgos para las viviendas y cita al COGRID para las 21hrs de esa noche.

5. Los combates de los incendios (aún forestales) se mantienen durante las horas siguientes. A continuación, un relato textual del Director Regional de Conaf para graficar lo ocurrido entre las 17 y las 19hrs: “En radiofrecuencia, lo que ocurre es que los incendios, los eventos extremos, generan su propia meteorología. La cantidad de partículas, el humo y la alta temperatura generan una liberación de energía tan alta que, incluso, malogran o deterioran completamente las radiocomunicaciones. Nosotros manejamos frecuencias bajas. Los militares manejan frecuencias altas y no les ocurre esto. Entonces, entre las 5 y las 7 de la tarde tuvimos un lapsus, un total colapso del sistema de comunicaciones. Entre 225 a 300 antenas se cayeron ese día; es decir, el servicio, lamentablemente, dejó de operar. Por eso, a pesar de que teníamos información y tratábamos de generar comunicaciones, lamentablemente, estas no resultaban. Recién a las 18:23 horas pudimos solicitar que se activara la alerta SAE para Los Pinos, Teniente Serrano, Calichero y Colina de Oro” (Quilpué).

¹ En Conaf se distinguen y se tratan diferenciadamente los focos de los incendios. Los focos son concentraciones de fuego de menos de 200 metros de extensión. Cuando pasan ese umbral se convierten en incendios y se tratan como tales.

6. Alrededor de las 18:10 habían comenzado a incendiarse las primeras viviendas en la comuna de Quilpué en el Sector de Pompeya.

7. A las 18:22 desde tercera Compañía de Bomberos de Viña del Mar se observa fuego en ladera norte Canal Beagle. A las 18:23 informan que el fuego estaría llegando a la parte baja del sector el salto, planta de revisión técnica. Bomberos ya se encontraba en el lugar.

8. A las 18:32 horas se solicita activar el SAE para Pompeya Sur y Los Lunes. A las 18:39 horas se solicita activar el SAE para el sector Beagle, Villa Hermosa, Villa Dulce, Olivar y Jardín Botánico.

9. A las 22 hrs se desarrolla el COGRID Regional para evaluar la situación de la emergencia y coordinar a los actores involucrados. Se decreta el Estado de Catástrofe por calamidad pública para las provincias de Valparaíso y Marga Marga.

10. El día 3 de febrero se busca recopilar información sobre la evolución del incendio durante el segundo día, incluyendo su propagación a nuevas áreas y analizar los posibles factores que contribuyeron a su expansión.

11. el día 6 de febrero, después de 5 jornadas de trabajo, se inicia la desmovilización de los Cuerpos de Bomberos.

12. A modo de contexto y de caracterización del incendio, puede establecerse que una intensa ola de calor (situación denominada para más de tres días con temperaturas sobre el promedio meteorológico), afectó desde la pre-cordillera de Los Andes hasta sectores costeros, principalmente entre las regiones de Coquimbo y Ñuble. Según la Dirección Meteorológica de Chile (DMC), esta intensa ola de calor se debió principalmente a una alta presión cálida potenciada por la alta presión boliviana en niveles más altos de la tropósfera (anticiclón en altura), generando mayor estabilidad y subsidencia atmosférica. Además, a la fecha de inicio de los incendios, en la zona costera no hubo presencia de vaguada costera, lo que aumentó las temperaturas y la presencia de viento con componente sur, por la dinámica del anticiclón.

13. Sobre el comportamiento de variables meteorológicas, la ola de calor estableció la presencia del componente 30-30-30 en las zonas costeras, vale decir, temperaturas sobre 30°C, humedad relativa bajo el 30% y vientos sobre 30 km/h, los cuales son las condiciones óptimas para la propagación de incendios forestales. Se observaron temperaturas sobre los 35° durante el 2 y 3 de febrero, lo que coincide con los días de mayor actividad de los incendios.

14. El incendio, de acuerdo a un informe preliminar elaborado por una comisión de la Unión Europea, habría determinado que el incendio, por su intensidad, longitud de llama y velocidad de propagación, no habría sido posible de controlar.

15. Los testimonios presentados ante la Comisión Especial Investigadora brindan información valiosa sobre las experiencias y los desafíos que enfrentaron las comunidades afectadas por la emergencia. Los testimonios refrendan la necesidad de reformar nuestro sistema de respuesta de emergencias, especialmente en materia de gestión, de monitoreo de incendios y de evacuaciones masivas frente a dicho escenario. Una gran cantidad de expertos sugiere que resulta imperativo avanzar en legislación mejorada para gestión de desastres y mejores mecanismos de comunicación y coordinación durante las emergencias. Por otro lado, cabe destacar la

resiliencia y determinación de las personas afectadas y la importancia de medidas proactivas y colaborativas para abordar las secuelas del desastre y prevenir sucesos futuros.

16. Pese a múltiples intentos, 77 oficios, de los 97 que fueron enviados por esta Comisión Especial Investigadora, no tuvieron respuesta alguna por parte de los organismos consultados. Entre ellos se cuentan el director ejecutivo de CONAF, las alcaldesas de Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y el alcalde de Valparaíso, entre otros.

CONCLUSIONES.

1. El lento y errático flujo de información clave para la toma de decisiones vitales en la gestión temprana de la emergencia, muy particularmente la decisión de evacuar viviendas, evidencia la necesidad urgente de mejorar las capacidades técnicas y de gobernanza de nuestro sistema, especialmente en la fase de respuesta ante emergencias. Es de gran relevancia que se considere la experiencia de incendios recientes, como lo fueron aquellos ocurridos en febrero de 2022 y las evidentes fallas humanas y técnicas de esta emergencia, para que los denominados incendios forestales “de sexta generación” no vuelvan a costar vidas humanas en zonas urbanas.

2. La responsabilidad de la CONAF por su inadecuada proyección de la trayectoria del fuego, iniciado a decenas de kilómetros de las zonas urbanas, producida por una falta de información actualizada en tiempo real y la falta de comunicación fluida de dicha información al gobierno central. Las fallas humanas y técnicas de CONAF fueron, a juicio de esta comisión, la principal causa de la fatal demora que tuvo SENAPRED para planificar y ejecutar oportunamente la evacuación de los perímetros urbanos afectados.

En efecto, los testimonios de todas las instituciones involucradas que asistieron a la Comisión Especial Investigadora son coincidentes al declarar que no se tuvo indicios oportunos por parte de CONAF, institución responsable de hacer pronóstico, del riesgo de incendio para viviendas hasta que fue demasiado tarde.

Lo anterior es refrendado por las propias declaraciones de CONAF, que declaró que “cambios en la orientación del viento” habrían provocado una falla en su modelación. Dicho cambio en la dirección del viento se habría producido de forma agresiva, alrededor de las 18hrs, y sus sistemas de modelamiento habrían sido incapaces de incorporar dicho factor adecuadamente en sus proyecciones.

La hipótesis de CONAF (imposible de falsear en el contexto de una comisión política) de todas formas fue acompañada de dos errores admitidos por ella misma, uno humano y otro técnico. El primer error fue la falta de sobrevuelo del avión ACO en las horas más críticas de la emergencia, donde presumiblemente se habría producido (y se podría haber visto y advertido) el cambio en la dirección del viento y del fuego. En efecto, entre las 15:50 y las 17:10, dicho avión no se encontraba operativo por “repostaje y alimentación”, reanudando sus funciones a las 17:10, momento en que se habría retomado el sobrevuelo de los sectores afectados. El segundo error, de carácter técnico, fue la falta de comunicación en tiempo real por parte del avión ACO con el comando de incidentes de Conaf, por lo que dicha institución solo se habría enterado del riesgo que el incendio de Lo Moscoso tenía para viviendas una vez terminado el sobrevuelo del ACO, lo que se produjo pasadas las 18hrs. En otras palabras, aun cuando la tesis del cambio de viento tuviera una base empírica, el error

humano de no contar con sobrevuelo durante las horas más críticas de la emergencia resultó fatal para una alerta oportuna.

3. En materia de prevención, el Ministerio de Agricultura es el responsable legal de las acciones de prevención de incendios en el país. Este ministerio tiene la tarea principal de supervisar y coordinar las labores relacionadas con la protección de bosques y prevención de incendios forestales. Por otro lado, Conaf juega un papel fundamental como entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, encargada de la gestión forestal y la prevención de incendios a nivel nacional.

Por otro lado, existen roles secundarios desempeñados por diferentes organismos y entidades en el ámbito de la prevención de incendios. Entre ellos se encuentran el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), que tiene como función apoyar en la planificación y ejecución de acciones preventivas, junto con los delegados presidenciales regionales y de los municipios en cuanto administradores del espacio público.

En cuanto a la coordinación de estos esfuerzos, se observa la evidente necesidad de una mejor articulación entre los distintos actores involucrados, incluyendo al Ministerio de Agricultura, Conaf, Municipios, Cuerpos de Bomberos y SENAPRED, para asegurar una prevención efectiva y coordinada ante posibles emergencias. Es crucial establecer protocolos claros de comunicación, cooperación y actuación conjunta, así como promover la capacitación y el fortalecimiento de los recursos disponibles para la prevención y control de incendios forestales en Chile.

4. El SENAPRED tiene como responsabilidad principal coordinar las acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante desastres naturales o causados por el hombre. Algunas de sus responsabilidades incluyen:

- a. Elaborar planes de emergencia y evacuación.
- b. Coordinar la respuesta de emergencia durante desastres.
- c. Implementar medidas de prevención y alerta.
- d. Colaborar con otros organismos en la respuesta y recuperación.
- e. Evaluar y monitorear los riesgos de desastres.

En el marco de esta emergencia, el lento proceso de aprobación de los planes de emergencia y evacuación comunales, la descoordinación evidente de las autoridades en los momentos más críticos de la emergencia, la nula eficacia de sus medidas de prevención y alerta, la total falta de comunicación entre autoridades que impidió la colaboración, incluso entre Senapred y Bomberos de Chile; y sus inexistentes capacidades de monitoreo del incendio en tiempo real, obligan a una reevaluación completa de un sistema que falló en todas y cada una de las dimensiones donde tiene responsabilidad. El mero reemplazo de su director titular no atenúa el necesario rediseño de la institución, cuya horizontalidad y vocación meramente coordinadora (sin facultades de mando) nuevamente se demostró totalmente inadecuada.

5. En materia de mitigación, la responsabilidad institucional es transversal y evidencia una descoordinación, falta de fiscalización y de sistematización de los trabajos, que se vuelve particularmente evidente a nivel municipal. Si bien existen múltiples factores involucrados, es insoslayable la mención particular de la falta de evidencia de proactividad en materia de limpieza y desmalezado de lugares con geografía irregular en el radio urbano, donde se requiere de trabajos manuales por parte de brigadas. Si bien el Congreso Nacional podría agilizar la tramitación de normas que

empoderen a los gobiernos locales para tomar más medidas, la Comisión no pudo verificar que las recomendaciones de la autoridad técnica, en este caso Conaf, fueran cumplidas a cabalidad por los municipios, particularmente los de Viña del Mar y de Quilpué a quienes se les remitió individualmente, entre agosto y septiembre de 2023, una “Propuesta de Confección de Obras de Mitigación y Actividades de Prevención de Incendios Forestales”, donde se detallaban los perímetros específicos, medidos por metro lineal, para las obras de despeje, cortafuegos y poda que debieron ejecutarse.

En efecto, la alcaldesa Ripamonti, en lugar de transparentar los trabajos específicos que realizó, acompañando un calendario georreferenciado con los lugares donde se hizo trabajos de limpieza de quebradas, desmalezado y cortafuegos, dando respuesta a los planes remitidos por Conaf, optó por apuntar a las dificultades propias del trabajo y de la geografía de la comuna, así como sindicó a sus predecesores de “cometer ilegalidades” al ingresar a terrenos privados para dichos trabajos, argumentando no estar dispuesta a cometerlas y apuntando que “se expulsó a un funcionario por esto”. La Comisión pudo constatar que, en lugar de despachar o coordinar brigadas suficientes para trabajar en los espacios públicos o de dictar ordenanzas de incendios y de multar a sus infractores privados, se apuntó reiteradamente a la falta de atribuciones legales más coactivas y a las “ilegalidades” de las administraciones anteriores.

6. En materia de respuesta a la emergencia, rol de la autoridad con facultades de mando, esto es, la Delegación Presidencial, resultó sumamente ineficiente. Si bien la información técnica con que se contó resultó defectuosa, la Delegada Presidencial Regional tiene la responsabilidad de representar al Presidente de la República en la región y de coordinar la acción de los servicios públicos en las situaciones de emergencia. Durante esta emergencia se esperaba que la Delegada liderara las acciones para enfrentar la crisis, coordinando la respuesta de los organismos de emergencia y garantizando la protección de la población.

Las deficiencias de gestión en la coordinación de las acciones de emergencia, la falta de diligencia en la toma de decisiones oportunas, la falta de efectividad en la respuesta a la emergencia, y la mala calidad e ineficacia de las medidas implementadas durante la crisis quedaron muy en evidencia durante las peores horas de la emergencia y las semanas que le siguieron.

7. La falta de una gobernanza adecuada para los COGRID los convierten en instancias inútiles para las principales fuerzas de tarea operativas. Tal como lo evidencian los testimonios de los Cuerpos de Bomberos de la Región, la distracción de sus comandantes resultó del todo inconveniente por cuanto en los COGRID no se tomaron decisiones operativas y nuevamente abundaron las autoridades políticas sin conocimiento técnico.

Al respecto, resulta muy ilustrativo ver como SENAPRED no fue capaz de planificar ni ejecutar ninguna evacuación y se limitó a apoyar la evacuación espontánea que se dio en el contexto de la llegada del fuego a las viviendas. La tardanza en las decisiones operativas impidió que se ejecutara una evacuación más temprana y que se salvaran vidas con la información que se disponía alrededor de las 17:40².

8. En materia de recuperación, SENAPRED es la institución encargada de la instalación de viviendas de emergencia. En dicho rol, su gestión fue reprobada, a lo menos en relación con lo siguiente:

² Puesto “Charlie Torre” advierte por primera vez que el fuego se dirige a las viviendas.

- a. Demoras en la entrega de viviendas de emergencia a las personas afectadas. Al respecto, se destacó la frustración generada en las víctimas por la agilidad comprometida para las viviendas de emergencia en relación con los verdaderos tiempos que se tomó Senapred para la entrega de soluciones habitacionales transitorias.
- b. Defectos en la comunicación de Senapred llevaron a un número muy sustancial de víctimas a rechazar su vivienda de emergencia, todo lo cual pudo evitarse con mejores bajadas comunicacionales aclarando que las soluciones transitorias no son excluyentes con las definitivas.
- c. Fallas en viviendas de emergencia de mala calidad que se volvieron evidentes con los frentes de mal tiempo que se experimentaron en los meses que siguieron a la emergencia, causando problemas adicionales a quienes ya habían sufrido pérdidas significativas.
- d. Información insuficiente sobre la ejecución de recursos destinados a la emergencia, incluyendo el uso eficiente de presupuesto y la entrega oportuna de subsidios para la autoconstrucción.

Las críticas anteriores resaltan la importancia de una gestión eficaz, transparente y profesional por parte de SENAPRED en situaciones de emergencia, que se aleje de cualquier lógica política. La rendición de cuentas y la mejora continua en la gestión de desastres son aspectos fundamentales para garantizar la seguridad y el bienestar de la población afectada.

9. La ministra Secretaria General de Gobierno, Camila Vallejo, fue designada como “ministra enlace para la reconstrucción” el día 8 de febrero con amplísima cobertura de prensa, cargo que ejerció hasta el mes de abril, momento en que, intempestivamente, lo abandonó en silencio. Jamás rindió cuenta pública de su cargo ni explicó en qué consistió. La ministra se ausentó de la Comisión y su inasistencia no permite a esta última arribar a otra conclusión que la de asumir que tuvo un rol puramente político, todo lo cual redundó en un entorpecimiento del necesario profesionalismo que la reconstrucción de la zona afectada demanda.

III. RECOMENDACIONES

1. Basándose en la experiencia actual, se recomienda, en general:

- Fortalecer los protocolos de prevención y combate de incendios forestales, incluyendo la revisión y actualización periódica de los planes comunales de emergencia.
- Establecer mecanismos de coordinación y comunicación más efectivos entre entidades gubernamentales, cuerpos de bomberos y organizaciones de la sociedad civil.
- Mejorar la calidad de las viviendas de emergencia entregadas a las personas afectadas, garantizando condiciones dignas y seguras.
- Terminar con la horizontalidad de nuestro sistema de emergencias. SENAPRED Y CONAF hoy son actores accesorios. Las responsabilidades cruzadas son horizontales. La autoridad política vertical es el ministro del interior que está a cargo de la seguridad pública pero los COGRID son instituciones colegiadas que también contribuyen a la horizontalidad y no al mando.

2. Respecto de CONAF

- Mejora de su infraestructura y equipos de comunicación. Es esencial invertir en infraestructura y equipos especializados para combatir los incendios forestales de manera eficiente. Esto implica elevar el estándar de su infraestructura comunicacional de manera que su caída no sea posible en los momentos que más se le necesita, esto es, cuando los incendios se encuentran en el momento de mayor peligrosidad.

- Reformar su naturaleza jurídica de manera que pase a ser un servicio público dependiente del estado, que forme parte del sistema público de gestión de emergencias y desastres. Las responsabilidades en este sentido deben ser de estado y no recaer en corporaciones.

3. Respecto de Senapred

- Una reforma a su sistema de gobernanza, cuya naturaleza horizontal como entidad “coordinadora” (sin autoridad de mando) ha fracasado tanto en los incendios de este año como en los del año 2023. Lo anterior redundo en que toda nuestra institucionalidad termine siempre descansando en los mandos de las Fuerzas Armadas, que en contextos de catástrofe solo deben abocarse a la seguridad nacional y el orden público, pero que en contextos de caos terminan asumiendo todo tipo de responsabilidades que no les corresponden.

- Una reforma al sistema SAE que hoy no funciona más que como un sistema de avisos, en circunstancias que debe ser un sistema de implementación de acciones. Es imperativo contar con un sistema de comunicaciones con interconectividad con otros medios como radio y TV, uno que permita el monitoreo, alerta e información para evacuaciones que cumpla con mínimas expectativas acorde al desarrollo de nuestro país y la experiencia internacional.

IV. PROPUESTAS LEGISLATIVAS

En general, se mantienen muchas de aquellas indicadas a propósito de la Comisión Investigadora de Incendios del año 2023, cuya reiteración se hace necesaria y cuya vigencia y urgencia se renuevan. Entre ellas se destacan:

- Nueva Ley de Incendios y Delitos Terroristas. Modificaciones legales para que los medios probatorios sean más eficientes e incorporar tecnologías.

- Suma urgencia para la aprobación del Servicio Nacional Forestal.

- Avanzar en la legislación para contar con operaciones aéreas nocturnas.

- Que el Servicio Público Forestal, otorgue mayores funciones y atribuciones en prevención y control de incendios, regulación, fiscalización forestal y el levantamiento de políticas públicas integrales.

- Impulsar el proyecto de ley que busca desincentivar el uso de los incendios como herramienta informal para generar cambios en el uso de los espacios siniestrados, dando el tiempo necesario para que se produzca la regeneración de los ecosistemas afectados. Esta ley podría establecer un marco normativo coherente y

efectivo para abordar la problemática desde una perspectiva estructural, atacando los incentivos económicos que motivan la piromanía.

- Aumentar penas para los delitos de incendios.
- Contar con una normativa específica de prevención de incendios forestales y autoprotección en la interfaz, que regule las obligaciones de propietarios, municipalidades y resto de administraciones.
- Instrumento legislativo que permita el ordenamiento territorial en zonas de alto riesgo de incendios forestales.
- Generar un instrumento de concentración de información de las investigaciones en materia de persecución de los delitos de incendio, que contenga la concentración de datos otorgados por las Policías, los Servicios y Corporaciones, el Ministerio Público, permitiendo la actualización en tiempo real de las cifras consolidadas de investigaciones y focos.
- Generar instrumentos de fomento a un segmento de propietarios de predios rústicos para el manejo de la vegetación combustible.
- Generar normativa que obligue a comunidades y juntas de vecinos en zonas de riesgo a realizar actividades de prevención y mitigación en su propio entorno, restringiendo la participación en actividades de combate por el alto riesgo que esto implica.