

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CF RODOLFO JORGE YÁÑEZ ORSOLA

O NOVO PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS CHILENAS EM CASO DE
DESASTRES NATURAIS

Rio de Janeiro

2012

CF RODOLFO JORGE YÁÑEZ ORSOLA

O NOVO PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS CHILENAS EM CASO DE
DESASTRES NATURAIS

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Moacir de Oliveira Roshina

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2012

RESUMO

O Chile é extremamente vulnerável a desastres naturais, principalmente pelo fato de estar localizado entre as placas tectônicas de Nazca e Sul-americana. Devido a isso o Estado tem estabelecido um Sistema de Proteção Civil para gestão de riscos de desastres, no entanto, o terremoto e tsunami que afetaram o Chile em 2010 permitiram constatar as deficiências do sistema e necessidade de estabelecer um papel adequado para as Forças Armadas em situações de desastres naturais.

O ano 2011 o Governo de Chile apresentou um Projeto de Lei para estabelecer um novo Sistema de Emergência e Proteção Civil, que considera, entre outros aspectos, a participação das Forças Armadas, mas não indica claramente quais são as tarefas de atribuídas a essas instituições. Devido a isso a importância deste trabalho, o qual tem como objetivo geral, descrever o papel atual das Forças Armadas do Chile em apoio dos desastres naturais, e em base as experiências obtidas em 2010, analisar o papel e tarefas que estas instituições deveriam ter no novo Sistema de Emergência Nacional e Proteção Civil.

O trabalho está fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental por meio de técnicas indiretas e de análise dos dados obtidos, sendo estruturado em quatro capítulos. Como síntese deste trabalho pode-se assinalar que, analisados os antecedentes apresentados, as Forças Armadas chilenas deveriam cumprir, em caso de desastres naturais, as tarefas descritas a seguir: Na fase de prevenção apoiar a elaboração do planejamento e de estudos de vulnerabilidade; realizar atividades de educação da comunidade em relação a desastres. Durante a fase de resposta, efetuar a busca e resgate de pessoas; estabelecer sistemas alternativos de comunicações; efetuar o apoio logístico e médico. Durante fase de recuperação transportar materiais para as áreas afetadas e apoiar a construção de instalações necessárias para este processo.

Essas tarefas deveriam estar claramente estabelecidas no Projeto de Lei para a criação do novo Sistema Nacional de Emergência e Proteção Civil. Caso não sejam estabelecidas no Projeto de Lei, ainda deveriam ser consideradas no planejamento e preparação das Instituições da Defesa Nacional, dado que, com base nas lições aprendidas em 2010, poderão ser executadas em um próximo desastre natural.

Palavras-chave: Desastres naturais. Gestão de risco de desastres. Proteção civil. Forças Armadas. Lições aprendidas. Ajuda humanitária. Segurança interna.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
2	O EFEITO DOS DESASTRES NATURAIS.....	6
3	ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DO CHILE EM CASO DE CATÁSTROFES.....	11
4	LIÇÕES APRENDIDAS NO TERREMOTO E TSUNAMI DO 27 DE FEVEREIRO DE 2010.....	18
5	O NOVO PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS DO CHILE FRENTE À AMEAÇA DE FUTUROS DESASTRES NATURAIS.....	25
6	CONCLUSÃO.....	31
	REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

Os desastres naturais são acontecimentos que afetam gravemente a determinados Estados, causando perda de vidas e destruição de bens, sendo a América Latina uma região extremamente vulnerável a essas situações, na qual durante as três últimas décadas, cerca de quatro milhões de pessoas por ano tem sido afetadas (BID, 2007). No caso particular do Chile, sua história tem sido marcada constantemente por desastres naturais, principalmente pelo fato de estar localizado entre as placas tectônicas de Nazca e Sul-americana.

Devido aos danos e efeitos negativos que os desastres naturais geram, o Estado de Chile possui um Sistema de Proteção Civil para gestão de riscos de desastres, o qual incorpora a diferentes entidades privadas e organismos públicos, entre os quais se encontram as Forças Armadas. No entanto, o terremoto e tsunami que afetaram severamente o Chile em 2010, permitiram constatar as deficiências desse sistema e a necessidade de, entre outras coisas, estabelecer um papel adequado para as Forças Armadas em situações de desastres naturais.

Dessa forma, o propósito desta monografia é descrever o papel atual das Forças Armadas do Chile em caso de desastres naturais e, com base nas experiências obtidas com o terremoto e tsunami de 2010, analisar o novo papel e tarefas que essas instituições deveriam exercer.

O trabalho está fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental por meio de técnicas indiretas e de análise das informações obtidas, sendo estruturado em quatro capítulos e uma conclusão, conforme descritos a seguir.

O primeiro apresenta uma visão geral dos desastres naturais, e analisa como os danos causados por estes afetam certos Estados, especialmente o Chile.

O segundo capítulo descreve o atual sistema de Proteção Civil do Chile e analisa o papel e as tarefas atribuídas às Forças Armadas em situações de desastres naturais.

O terceiro capítulo examina a situação enfrentada pelo Governo do Chile e as Forças Armadas no terremoto e tsunami de 27 de fevereiro de 2010, e descreve as principais lições aprendidas em relação à atuação das instituições da Defesa Nacional neste tipo de situação.

O quarto capítulo apresenta o projeto de lei para o estabelecimento de um novo Sistema de Emergência e Proteção Civil no Chile, e analisa, a partir das informações apresentadas nos capítulos anteriores, o papel que as Forças Armadas chilenas deveriam ter no novo sistema.

Por fim é apresentada uma conclusão.

2. O EFEITO DOS DESASTRES NATURAIS

A vulnerabilidade aos desastres está aumentando a uma taxa muito maior do que a capacidade de superá-los. No último ano houve inundações, terremotos, tsunamis e secas devastadoras. [...] a redução de riscos de desastres deve tornar-se, para todos nós, uma preocupação e uma causa permanente. Devemos investir hoje para ter um futuro mais seguro (KI-MOON, 2011, tradução nossa).

Os desastres são acontecimentos que, na maioria dos casos, ocorrem de forma repentina e inesperada causando alterações intensas, representados pela perda de vidas e da saúde da população, destruição ou perda de bens de uma coletividade e/ou danos severos ao meio ambiente, e que obrigam as autoridades a atuar com métodos de intervenção que diferem, por seu ritmo e forma, das atividades habituais de um Estado. O exposto se traduz em desorganização dos padrões normais de vida, gerando às pessoas adversidade, desamparo e sofrimento, efeitos na estrutura socioeconômica de uma região ou de um Estado e a modificação do meio ambiente, pelo que surge a necessidade de assistência e intervenção imediata (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 1999).

Para um maior entendimento e análise dos desastres, estes podem ser classificados, de acordo com sua origem, em naturais ou antrópicos (de origem sociológica ou artificial), e de acordo com seu desenvolvimento, em desastres de manifestação lenta ou súbita (CEPAL, 2003). Entre os principais desastres naturais estão os furacões, as tempestades, as nevascas, terremotos, tsunamis, inundações, aluviões, temperaturas extremas, secas, avalanches, erupções vulcânicas e incêndios florestais. Entre os classificados como antrópicos se encontram os acidentes de navios, aeronaves, trens ou automóveis; as contaminações químicas do meio ambiente ou da população; os acidentes em complexos industriais refinarias ou em estabelecimentos públicos de grande movimento; as demolições e destruições de edifícios habitados; as intoxicações massivas por contaminação ou envenenamento; as epidemias ou as pragas provocadas pela ação humana; os acidentes em

instalações nucleares, biológicas e químicas; o rompimento de represas e túneis de mineração; a interrupção prolongada de energia elétrica e os incêndios em lugares povoados ou florestais.

Em relação a seu desenvolvimento, os desastres de manifestação lenta são aqueles que, apesar da baixa velocidade de desenvolvimento, terminam gerando importantes danos materiais e humanos, devido a sua duração, extensão e força. Por outro lado, os de manifestação súbita são aqueles de desenvolvimento intempestivo, em ocasiões violentas e que geralmente são indetectáveis antecipadamente (CEPAL, 2003).

De acordo com o Marco de Ação de Hyogo¹ das Nações Unidas (2005), os desastres classificados como naturais, tanto os de manifestação lenta como os de manifestação súbita, são situações que afetaram gravemente os Estados, especialmente nas últimas décadas, em que estes fenômenos se apresentaram com maior intensidade e capacidade destrutiva. Exemplos disto são os terremotos que afetaram o Chile e o México em 1985, e que causaram a morte de mais de 10 mil pessoas. No mesmo ano, a erupção do vulcão “Nevado do Ruiz”, na Colômbia, deixou o resultado de 23 mil vítimas. Em 1998, o furacão “*Mitch*” afetou gravemente Honduras, Nicarágua, El Salvador, Guatemala, a Península de Yucatán e o sul da Flórida, custando a vida de mais de 10 mil pessoas e a perda de muitos anos de investimentos em desenvolvimento econômico e social (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 1999).

Segundo dados do *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (2012)², no ano de 2005, os desastres naturais deixaram, a nível mundial, cerca de 93 mil mortos, 161 milhões de pessoas afetadas e um prejuízo financeiro de cerca de 214 bilhões de dólares, sendo o principal impacto o causado pelo furacão “Katrina” sobre a cidade de Nova Orleans,

¹ O Marco de Ação de Hyogo é o relatório aprovado pelos Estados participantes da Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres das Nações Unidas, realizada em 2005, no Japão.

² O *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) foi criado em 1973 como uma instituição sem fins lucrativos, com estatuto internacional sob a lei belga. Ele está localizado dentro da Escola de Saúde Pública da Université Catholique de Louvain (UCL), em Bruxelas. Desde 1988 o CRED vem mantendo um banco de dados dos desastres no mundo (EM-DAT).

nos Estados Unidos, que deixou pelo menos 1.800 mortos e prejuízos materiais de cerca de 125 bilhões de dólares. No ano de 2010, um total de 373 desastres naturais afetaram 261 milhões de pessoas em todo o mundo, deixando aproximadamente 308 mil mortos e um prejuízo financeiro de cerca de 131 bilhões de dólares. As tempestades, as temperaturas extremas e os terremotos foram os mais comuns, sendo o terremoto do Haiti o maior desastre natural desse ano.

Durante o ano de 2011, foram 302 os desastres naturais no planeta, que afetaram cerca de 160 milhões de pessoas, causaram 32.800 mortos e deixaram danos e perdas materiais de 363 bilhões de dólares, sendo considerado o ano de maiores perdas econômicas em toda a história devido ao impacto deste tipo de situação. Entre os desastres mais destrutivos desse ano destacam-se os terremotos da Turquia e Nova Zelândia, as inundações na Tailândia, os furacões nos Estados Unidos da América e as inundações com deslizamentos de terra, devido às fortes chuvas que afetaram severamente a Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, no Brasil, afetando fortemente as cidades de Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis, ocasionando a morte de cerca de 800 pessoas, e causando perdas e prejuízos materiais de cerca de 1.200 milhões de dólares. O maior desastre natural do ano 2011 foi o terremoto de 9,0 graus na Escala Richter e o posterior tsunami que afetaram o Japão, deixando 19.846 mortos, 368.820 pessoas afetadas, um prejuízo de 210 bilhões de dólares e uma emergência nuclear, produto dos danos provocados à Central Nuclear de Fukushima (CRED, 2012).

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007), a América Latina é uma região extremamente vulnerável aos desastres naturais, onde durante as três últimas décadas, cerca de quatro milhões de pessoas por ano foram afetadas por esses tipos de situações. As perdas econômicas causadas por terremotos, inundações e tempestades entre

2000 e 2009 foram de 34 bilhões de dólares, valor este extremamente significativo quando comparado aos 729 milhões dólares em perdas na década de 1940 (BID, 2010).

No caso particular do Chile, sua história foi marcada constantemente por desastres naturais, principalmente pelo fato de estar localizado no denominado “Cinturão de Fogo”, como é conhecida uma série de falhas geológicas localizadas nas camadas superiores da crosta terrestre. Este cinturão se estende ao longo dos Estados banhados pelo Oceano Pacífico no continente americano, se curva à altura das Ilhas Aleutas e desce pelas costas do Japão, até a Nova Zelândia. Cada uma das falhas são pontos de encontro das grandes placas que compõem a crosta terrestre. Estas placas estão em constante movimento, colidindo, unindo-se ou distanciando-se entre si, e ao fazê-lo, geram uma imensa pressão em suas áreas de contato, produzindo sismos e terremotos, que em algumas ocasiões são seguidos de tsunamis (USGS, 2012a). Exemplos do que foi citado anteriormente foram os terremotos dos anos 1960 e 2010. O terremoto de 1960 afetou o sul do Chile, de forma especial a cidade de Valdivia, deixando 1.600 mortos, 4.350 feridos e 750 mil afetados, sendo reconhecido como o terremoto mais violento da Era Moderna, já que na escala Richter superou a marca dos 9,5 graus, com um tsunami que logo depois de devastar o litoral chileno, avançou pelo Oceano Pacífico, até lugares muito afastados, como o Havaí e o Japão (ROMÁN, 2003). No ano de 2010, um terremoto de 8,8 graus na Escala Richter e um tsunami, produto do terremoto, afetaram oito das 15 regiões do Chile, causando 524 mortes, prejuízos a 2.671.556 pessoas e perdas materiais estimadas em 30 bilhões de dólares (CRED, 2012).

Os desastres naturais, além de ocasionar de forma direta perdas de vidas humanas e prejuízos materiais têm repercussões negativas sobre as condições de vida da população e o desempenho econômico dos Estados ou regiões onde ocorrem, já que seus efeitos são prolongados, provocando em algumas ocasiões mudanças irreversíveis tanto no meio ambiente como nas estruturas econômicas e sociais. Desta forma é necessário que os Estados,

por meio de suas autoridades, atuem de forma rápida e efetiva na implementação de medidas para a prevenção e resposta a este tipo de situação. Esse tema tem sido tratado por diferentes organizações, foros e instâncias internacionais. No ano de 2003, os integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA) assinaram a Declaração sobre Segurança nas Américas, na qual estabeleceram que a segurança do Hemisfério encontra-se afetada por novas ameaças, entre as quais estão os desastres naturais. Posteriormente, na Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres das Nações Unidas, realizada no ano de 2005 no Japão, 168 Estados aprovaram o Marco de Ação de Hyogo, mediante o qual chegaram ao acordo de alcançar, até o ano de 2015, a redução considerável das perdas ocasionadas pelos desastres, tanto de vidas como de bens sociais, econômicos e ambientais. Esse documento afirma que a melhor maneira que os Estados têm para enfrentar os desastres naturais consiste na implementação de estratégias centradas na prevenção e na preparação, que diminuam a força e os danos que os desastres ocasionam e facilitem a pronta e total recuperação das regiões afetadas, o que se denomina Gestão de Riscos de Desastres (NAÇÕES UNIDAS, 2005).

As informações de importantes organismos internacionais, como a Organização Pan-Americana da Saúde, o *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, indicam que os desastres naturais continuarão afetando gravemente determinados Estados, especialmente os da América Latina, sendo o Chile um dos mais vulneráveis por sua localização geográfica. Desta forma, é necessário que os Estados sujeitos a essa ameaça implementem estratégias de gestão de riscos centradas, não somente na reação a este tipo de situação, mas principalmente na prevenção. Isto exige das autoridades uma avaliação cuidadosa das vulnerabilidades relacionadas aos diferentes tipos de desastres naturais, possíveis de ocorrer, para, a partir dessa avaliação, estabelecer as medidas de prevenção ou redução dos riscos e, quando isto não for possível, reduzir os danos que causam.

3. ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DO CHILE EM CASO DE CATÁSTROFES

A gestão de riscos de desastres envolve o uso de capacidades e meios com os quais os Estados contam, quer humanos, materiais e econômicos, considerando-se dentro deles, as Forças Armadas (PIÑERA, 2011). Como exemplo, nos Estados Unidos de América, o *National Response Framework*³ estabelece um sistema de níveis de resposta a desastres, no qual a resposta inicial é feita pelas autoridades locais da área afetada, que contam com recursos e meios para resolver uma situação de emergência. Quando a capacidade local é insuficiente ou inadequada, o controle da situação passa a ser das autoridades estaduais, sob a direção do governador, que por sua vez também conta com recursos e meios para responder aos desastres naturais, entre os quais estão os meios da Guarda Nacional. Se as capacidades locais e estaduais não foram suficientes, o governador poderá solicitar o apoio de meios ao Governo Federal, situação na qual o Departamento de Defesa poderá enviar forças militares em serviço ativo para a área, a fim de contribuir na resposta ao desastre. Este sistema permite por meio do uso da Guarda Nacional, contar com uma resposta imediata, já que por estarem subordinados aos Estados, estes meios estão sempre disponíveis, têm um longo relacionamento com as comunidades, conhecimento das áreas afetadas e contam com as mesmas características de desempenho e equipamentos das Forças Armadas (UNITED STATES OF AMERICA, 2008).

Na Grã-Bretanha, as Organizações Não Governamentais (ONGs) são empregadas como a principal base de apoio às pessoas afetadas por desastres, utilizando o potencial das Forças Armadas para segurança, limpeza de áreas, remoção da população em perigo,

³ O *National Response Framework* (NRF) é um documento nacional que aborda os papéis, responsabilidades, atividades e interdependências dos órgãos e autoridades envolvidas na resposta e ações durante desastres e emergências nos Estados Unidos. Isto inclui as organizações locais, estaduais, federais, não governamentais (ONGs) e privadas.

restauração da ordem pública, ataque de focos de incêndio e inundações, operações de salvamento, construção de alojamentos temporários, assistência médica, controle de óbitos e sepultamento (UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN, 2008).

No caso da Espanha, existe um Sistema Nacional de Condução de Situações de Crise, dentro do qual são considerados os desastres. O sistema está integrado pela Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise (CDGSC), o Comitê de Apoio, o Comitê Nacional de Planos Cíveis de Emergência (CNPCE) e do Departamento de Infraestrutura e Monitoramento de situações de Crise (DIMSC). O CDGSC é chefiado pelo Primeiro-Ministro e sua principal função é dirigir e coordenar ações de prevenção, controle e condução de crises. O Comitê de Apoio é o órgão de planejamento, estudo, coordenação de trabalho e assessoria da CDGSC. O CNPCE é o órgão interministerial de apoio ao CDGSC em relação aos recursos para lidar com situações de crise ou emergência. O DIMSC é responsável por prover apoio a outras agências do sistema e tem como funções principais: gerar a infraestrutura necessária para a condução e acompanhamento das crises, e servir como ponto focal do desempenho das diferentes autoridades e agências envolvidas (ESPANHA, 2012a).

Quanto às forças armadas da Espanha, a Lei Orgânica 4/1981, que regula os Estados de Alarme, de Exceção e de Sítio, não prevê intervenções específicas das Forças Armadas durante um Estado de Alarme⁴, no entanto estas poderiam ser usadas, uma vez que seu preparo e capacidades são eficazes em tais situações (ESPANHA, 1981). Assim, em 2005 foi criada uma força militar conjunta denominada Unidade Militar de Emergência (UME), com o objetivo de melhorar a resposta do Estado às situações de emergência, tornando-se a primeira unidade das Forças Armadas espanholas que será empregada nestas situações. A UME está subordinada ao Chefe do Estado-Maior da Defesa, está composta por funcionários

⁴ A Constituição de 1978 e a Lei Orgânica 4/1981 estabelecem e regulam o Estado de Alarme, que pode ser declarado pelo Governo através de decreto aprovado em Conselho de Ministros por um período máximo de quinze dias, em todo ou em parte do território nacional quando ocorram desastres, catástrofes ou calamidades públicas, como terremotos, inundações, incêndios e acidentes graves.

de todas as instituições da Defesa e tem a missão de intervenção em qualquer lugar do território espanhol, para contribuir com a segurança e o bem-estar dos cidadãos ante situações de desastres ou outras necessidades públicas (ESPANHA, 2012b).

No Chile, o Estado estabeleceu um Plano de Proteção Civil, que busca a participação efetiva de toda a nação para melhorar as capacidades de prevenção e resposta contra eventos destrutivos de diferentes origens e manifestação, porque, de acordo com as disposições do Artigo 1º, Inciso 5º da Constituição chilena:

É dever do Estado proteger a segurança nacional, dar proteção à população e à família, promover o fortalecimento desta, promover a integração harmoniosa de todos os setores da Nação e assegurar o direito dos indivíduos de participar com igualdade de oportunidades na vida nacional (CHILE, 1980).

Este plano está baseado na Lei nº 16.282 de 1965, aprovada como resultado do terremoto ocorrido nesse ano, que estabelece as disposições em caso de terremotos e desastres, e atribui ao Ministro do Interior a responsabilidade pelo planejamento e coordenação das atividades para ajudar a população afetada e para restaurar as áreas atingidas (CHILE, 1965). Além disso, o Decreto-Lei nº 369 de 1974, que criou a Oficina Nacional de Emergência do Ministério do Interior (ONEMI), atribuiu a esse ministério a missão de planejar, promover, coordenar e executar ações de prevenção, resposta e recuperação, face a situações de risco coletivo, emergências e desastres naturais ou causados pela ação humana (CHILE, 1974).

O Plano Nacional de Proteção Civil tem como objetivo desenvolver ações de prevenção, resposta e recuperação⁵, em situações de emergência e/ou desastres no país, fornecendo aos ministérios, governos regionais, governos provinciais, municípios e organismos de proteção civil, modelos participativos de gestão permanente para a

⁵ O Plano Nacional de Proteção Civil inclui três fases para o ciclo de gestão de risco: Prevenção (ações e procedimentos prévios a um desastre, a fim de prevenir, suprimir ou minimizar seus efeitos), Resposta (atividades próprias de cuidado imediato a um desastre ou emergência, a fim de salvar vidas, reduzir o impacto sobre a comunidade afetada e reduzir as perdas) e Recuperação (atividades posteriores à situação de emergência ou desastre e têm como objetivo a reabilitação de serviços básicos e reconstrução das áreas afetadas).

administração de riscos. O plano estabeleceu o Sistema Nacional de Proteção Civil, sendo a ONEMI o organismo técnico do Estado encarregado de sua coordenação. O sistema está estruturado com base em Comitês de Proteção Civil (CPC) e Comitês de Operações de Emergência (COE), tanto a nível nacional, regional, provincial e municipal⁶, que são compostas por entidades públicas, privadas, voluntárias, civis e militares, que, por mandato, capacidade, competência, interesse ou vocação, podem contribuir para a gestão de riscos. Para o funcionamento dos comitês foram implementados Centros de Operações de Emergência, a nível regional, provincial e municipal (CHILE, 2002).

Os CPC são de caráter permanente e constituídos pelo universo de entidades que contribuem para a gestão em cada uma das fases de uma situação de desastre consideradas pelo plano. Estes comitês são dirigidos pelo Ministro do Interior (nível nacional), Intendente (nível regional), Governador (nível provincial) ou Prefeito (nível municipal), que tem o poder de definir regras especiais de operação, convocar os membros que os integram e a ordem de sub-rogação nos mesmos. Os COE são equipes de trabalho constituídas em relação a um evento específico e são integrados por os membros do CPC que têm alguma relação com a emergência ou desastre em questão (CHILE, 2002).

O conceito operacional desta organização é que a resposta seja dada de forma escalonada, pela autoridade competente e com os meios com que conta, podendo recorrer à autoridade superior no momento em que veja superada a sua capacidade. Dentro deste Sistema, podem-se identificar três comandos. O primeiro é chamado de Comando Técnico, associado a um órgão técnico com capacidade operacional para responder, de acordo com o tipo de evento e suas consequências (Corporação Nacional Florestal, Bombeiros, Autoridade de Saúde etc.); um Comando de Coordenação, associado aos Diretores da Proteção Civil e

⁶ A organização Político-administrativa do Chile divide o país em 15 regiões; cada região é subdividida em províncias e estas, por sua vez, em municípios. O Presidente da República designa os Intendentes para as Regiões e os Governadores para as Províncias. Os municípios têm como autoridade máxima os Prefeitos, que são eleitos pelo voto direto dos cidadãos do município.

Emergência do nível administrativo correspondente⁷; e um terceiro Comando de Autoridade, associado às autoridades administrativas correspondentes (CHILE, 2002).

Quanto à participação das Forças Armadas do Chile⁸ no Sistema Nacional de Proteção Civil, é importante notar que, embora sua principal função seja a defesa da pátria e a segurança nacional, o Livro de Defesa do Chile indica que também contribuem com suas capacidades frente a desastres ou emergências (CHILE, 2010a). Para isso, o Plano Nacional de Proteção Civil prevê a participação das Forças Armadas na fase de Prevenção, como organismos assessores nos CPC das áreas jurisdicionais respectivas. A nível nacional, o representante militar na ONEMI será o Chefe do Estado-Maior Conjunto da Defesa Nacional, e a coordenação com as Forças Armadas será efetuada através do Estado-Maior Conjunto da Defesa Nacional (CHILE, 2002).

O Plano Nacional de Proteção Civil não considera a participação das Forças Armadas nas fases de resposta e recuperação, embora em 2008, a Controladoria-Geral da República de Chile, depois de estudar a Constituição Política da República Chile (CHILE, 1980), a Lei Orgânica Constitucional dos Estados de Exceção Constitucional (CHILE, 1985) e a Lei Orgânica Constitucional das Forças Armadas (CHILE, 1990), determinou que, se admite a intervenção das Forças Armadas em casos de desastres naturais, só para realizar atividades de apoio humanitário em colaboração com outros organismos da administração do Estado, ou seja, para vir em auxílio tanto das pessoas como dos bens afetados por tais eventos, deixando o controle da ordem pública sob a responsabilidade das Forças de Ordem e Segurança (CHILE, 2008).

Para que as Forças Armadas possam ser empregadas em atividades de segurança interior, devido a situações de calamidade pública, como terremotos, tsunamis ou outros

⁷ O Diretor da ONEMI, com responsabilidade nacional é nomeado por Decreto Supremo do Ministério do Interior. Os Diretores de Proteção Civil e Emergência a nível regional, provincial e municipal são nomeados pelas respectivas autoridades.

⁸ As Forças Armadas do Chile estão subordinadas ao Ministro da Defesa Nacional e são compostas pelo Exército, pela Marinha e pela Força Aérea.

desastres graves, é necessário estabelecer um Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe, que é declarado mediante um Decreto Supremo, assinado pelo Presidente da República e pelos ministros do Interior e Defesa Nacional. Este estado de exceção constitucional pode ser declarado por um período máximo de 90 dias, podendo ser renovado se as circunstâncias que o motivaram ainda permanecerem. Uma vez declarado, o Presidente da República nomeia um Chefe da Defesa Nacional⁹, que tem os poderes e atribuições legais para restaurar a normalidade na área afetada. As Forças Armadas e as Forças de Ordem e Segurança Pública que se encontrem ou concorram à área declarada em estado de catástrofe, permanecerão sob o comando do Chefe da Defesa Nacional nomeado, com o propósito de garantir a ordem pública e realizar atividades humanitárias (CHILE, 1985).

Conforme apresentado neste capítulo, cada Estado possui sua maneira particular de lidar com situações de crise ou emergência relacionadas aos desastres. Nesse contexto, o grau de participação e autonomia de suas Forças Armadas nas fases de prevenção, resposta e recuperação varia de Estado para Estado.

O Chile implementou um Sistema de Proteção Civil para a gestão de riscos de desastres que tem como objetivo permitir a materialização de medidas de prevenção, reação e recuperação nessas situações, e que considera a participação de diversos organismos e instituições públicas e privadas, entre as quais se encontram as instituições da Defesa Nacional. No entanto, o Plano de Proteção Civil limita as ações das Forças Armadas chilenas nos desastres naturais, só a funções de assessoria dos Comitês de Proteção Civil durante a fase de Prevenção, apesar do ditame da Controladoria-Geral da República que permite que essas instituições realizem o apoio humanitário durante a fase de resposta em colaboração com outros organismos do Estado, e da tarefa de segurança interior estipulada na Constituição

⁹ Como Chefe da Defesa Nacional é nomeado um Oficial General de algumas das Instituições da Defesa Nacional (Exército, Marinha, Força Aérea).

Política da República do Chile, no caso de ser decretado Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe.

Essa limitação imposta, pelo Plano Nacional de Proteção Civil, às Forças Armadas chilenas de atuar apenas na fase de prevenção reduz seu grau de participação, não permitindo que seja empregado todo o potencial e as capacidades destas instituições que, devido à organização, preparo, equipamento e disciplina, poderiam contribuir, ainda mais, com o Estado para implementar as medidas estabelecidas no Plano de Proteção Civil.

4. LIÇÕES APRENDIDAS NO TERREMOTO E TSUNAMI DO 27 DE FEVEREIRO DE 2010

No dia 27 de fevereiro de 2010, nosso país viveu uma das maiores tragédias humanas e materiais de sua história. Um terremoto de 8,8 graus de magnitude na escala Richter afetou seis regiões, provocando um tsunami que gerou ondas de mais de doze metros de altura. O desastre causou a perda de 524 vidas e o desaparecimento de 31 pessoas, assim como destruiu casas, escolas, universidades, estradas, pontes e hospitais, entre outras obras de infraestrutura (PIÑERA, 2011, tradução nossa).

O Sistema Nacional de Proteção Civil do Chile e seus componentes foram postos a prova no terremoto de grande magnitude e posterior tsunami que atingiram em 2010, grande parte do centro e sul do território chileno, e dos quais o governo e instituições da Defesa Nacional obtiveram uma experiência valiosa sobre o papel, responsabilidades e tarefas das Forças Armadas para enfrentar futuros desastres naturais (SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CORRUPÇÃO EM SITUAÇÕES DE DESASTRES, 2011a). Estas lições devem ser analisadas levando em consideração a situação vivida no dia 27 de fevereiro e nos dias seguintes, os principais fatores relacionados ao terremoto e ao tsunami, as situações que tiveram implicações para as ações das Forças Armadas, e as diferentes tarefas realizadas por estas.

Como de costume, no Chile durante os meses de janeiro e fevereiro, a maioria da população tira férias, considerando que estes meses são de verão e que as escolas já terminaram suas atividades. As pessoas procuram ficar longe de suas cidades habituais, em áreas costeiras ou no campo, sendo reduzidas as atividades das empresas, instituições e organismos, tanto públicos como privados.

É neste contexto geral que se encontrava o país em 27 de fevereiro de 2010, quando às 03 horas e 34 minutos foi registrado um terremoto de magnitude 8,8 graus na escala Richter, com duração de 2 minutos e 45 segundos, e cujo epicentro foi localizado na

costa da Região do Maule, 115 quilômetros a nordeste da cidade de Concepción. O terremoto, considerado o segundo mais forte no país e um dos cinco mais fortes registrados no mundo inteiro, cobriu uma área de 700 quilômetros, desde a cidade de Temuco até a cidade de Santiago, alcançando nas regiões do Maule e Bío Bío intensidade IX na escala de Mercalli, arrasando grande parte das cidades de Constitución, Concepción, Cobquecura e o porto de Talcahuano. Nas regiões de La Araucanía, O'Higgins, Metropolitana e Valparaíso o terremoto alcançou uma intensidade de VIII na escala de Mercalli, causando grandes danos a Santiago, Rancagua e nas localidades rurais (USGS, 2012b).

Produto da localização do epicentro e da magnitude do terremoto gerou-se um tsunami que atingiu a costa chilena, destruindo vários povoados e cidades, especialmente entre as regiões do Maule e Bío Bío, chegando posteriormente ao arquipélago Juan Fernández, onde destruiu sua única cidade, San Juan Bautista. Devido a esse fato, foi estabelecido um alerta de tsunami para a bacia do Pacífico, que se espalhou para 53 países (CHILE, 2010b).

Segundo os relatórios da Comissão Especial de Investigação da Câmara dos Deputados do Chile (CHILE, 2010b), e da Organização Pan-Americana da Saúde (2010), o terremoto e o tsunami tiveram consequências de grande magnitude para os cerca de 13 milhões de habitantes das regiões afetadas, o que corresponde a 80% da população nacional, e dos quais 2.769.659 viviam nas regiões do Maule e Bío Bío, os principais efeitos deste desastre encontram-se descritos a seguir.

Cerca de 370.000 casas foram danificadas, das quais 81.444 foram destruídas, 108.914 sofreram grandes prejuízos e 179.693, danos menores.

Houve corte total de energia elétrica da área coberta pelo Sistema Interconectado Central, que fornece energia desde a cidade de Taltal, na Região de Antofagasta, até a Isla Grande de Chiloé. A eletricidade foi restaurada gradualmente dentro das primeiras quatro

horas posteriores ao terremoto, com exceção da Região do Bío Bío, onde depois de seis horas apenas 40% tiveram fornecimento de energia. Na ausência de energia elétrica, o país ficou sem comunicação na rede de telefones fixos e de celulares, e produziu-se longa pausa das comunicações das estações de rádio.

Foram afetados os sistemas de água potável, as redes de esgoto e de descarga de águas residuais e as estações de tratamento em áreas urbanas e rurais.

Foram registrados danos em 1.154 quilômetros de estradas, 191 pontes e 9 aeródromos ou aeroportos. Além de afetar em vários graus as vias urbanas em 40 municípios entre as regiões de Valparaíso e La Araucanía.

Dos 132 leitos hospitalares das regiões afetadas, 18 ficaram inutilizáveis, 31 ficaram com danos recuperáveis e com uma capacidade operacional menor que a habitual, e 83 estavam em funcionamento.

Embora o país tivesse reservas suficientes de combustível, houve problemas na distribuição destes devido aos danos na conectividade das estradas.

A produção agrícola, de leite e carne não sofreu grandes transtornos, no entanto, houve saques nos supermercados das regiões mais afetadas, principalmente nas cidades de Talcahuano e Concepción.

Depois do terremoto foram constituídos os Comitês de Operações de Emergência (COE), em que representantes das Forças Armadas participam como assessores a pedido das autoridades. Assim, em Santiago, a Presidente da República, Michelle Bachelet Jeria, os Ministros de Estado, o Chefe de Estado-Maior Conjunto da Defesa Nacional, os diretores da Polícia de Investigações e de Carabineros de Chile¹⁰, e outras autoridades, se reuniram na sede da ONEMI para obter informações sobre o que aconteceu, analisar a situação e determinar as ações a serem seguidas, mas não foi possível estabelecer comunicação com as

¹⁰ As Forças de Ordem e Segurança do Chile são dependentes do Ministério do Interior e estão compostas pelos Carabineros de Chile e pela Polícia de Investigações.

áreas afetadas (CHILE, 2010b). Do ponto de vista de capacidades de comando e controle, isso mostrou uma deficiência do Sistema de Proteção Civil, pois ao não ter nenhuma ligação com os COE das áreas afetadas, não foi possível obter na ONEMI uma imagem clara do que aconteceu, criando incerteza e não permitindo tomar decisões de forma oportuna ou adequada.

A falha de comunicação a nível nacional também afetou as Forças Armadas, deixando todos os seus sistemas com dificuldades de operar, com exceção do sistema secundário do Exército, que liga, através de equipamentos de HF, para as unidades militares do país. Como as Forças Armadas não têm a tarefa de apoiar as comunicações do Sistema Nacional de Proteção Civil, o sistema secundário do Exército não estava preparado para estabelecer a comunicação com as autoridades civis, nem com outras instituições da Defesa Nacional (CHILE, 2010b).

Como foi observado no Capítulo 3, as Forças Armadas podem realizar apoio humanitário em colaboração com os organismos de administração do Estado durante a fase de resposta, embora estas atividades não estejam consideradas no Plano de Proteção Civil. Estas atividades, a pedido das autoridades locais, começaram a ser realizadas imediatamente nas áreas mais afetadas, chegando à assistência das pessoas e dos bens danificados, em coordenação com os Carabineros de Chile, a Polícia de Investigações, o Corpo de Bombeiros, a Defesa Civil e outras agências de resgate (CHILE, 2010b). Além disso, no Estado-Maior Conjunto foi organizado um Centro de Operações da Defesa para coordenar as ações das Forças Armadas.

Uma vez que as autoridades de Santiago tiveram uma imagem mais clara da magnitude do desastre ocorrido e das graves situações de alteração da ordem pública, a Presidente da República declarou, ao meio-dia de 28 de fevereiro, um "Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe"¹¹, para as regiões do Maule e do Bío Bío. A partir desse

¹¹ Mediante os Decretos Supremos Nº 152 e 153 de 28 de fevereiro de 2010, são declaradas regiões em Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe as regiões do Maule e do Bío Bío.

momento, os Oficiais Gerais designados como Chefes da Defesa Nacional em áreas de desastres tiveram que assumir o comando das Forças Armadas e de Ordem e Segurança em suas respectivas regiões. A primeira ação foi a concentração de recursos humanos e materiais nas áreas de desastre, para seu posterior desenvolvimento nas zonas de trabalho, conformando uma força total de pessoal das Forças Armadas e de Ordem e Segurança provenientes de todo o país, que chegou a 5.400 homens e mulheres na Região do Maule e 13.600 na Região do Bío Bío (CONFERÊNCIA DE MINISTROS DA DEFESA, 2010).

Segundo relatório da Comissão Especial de Investigação da Câmara dos Deputados do Chile (CHILE, 2010b), o pessoal das Forças Armadas recebeu antes de ser desdobrado, as disposições claras de como atuar nas diversas situações de segurança interior que poderiam surgir, tais como controle de identidade, proteção de comboios de combustíveis ou alimentos, proteção de supermercados ou de centros econômicos vitais. Embora, essa preparação levou tempo e atrasou o início das atividades de segurança interior, permitiu cumprir a tarefa sem resultado de pessoas feridas ou mortas. A ordem pública foi restabelecida em 48 horas, o que permitiu iniciar a recuperação dos serviços básicos, estabelecer albergues, distribuir ajuda humanitária, normalizar o comércio, reparar estradas, remover escombros e apoiar às autoridades governamentais.

As Forças Armadas, durante o primeiro mês do desastre, coordenaram e distribuíram por meios terrestres, navais e aéreos institucionais 77 mil toneladas de alimentos e mais de quatro milhões de litros de água, provenientes de diversos centros de distribuição estabelecidos, na maioria das vezes, em instalações das Forças Armadas. Também foi estabelecido em Santiago um Centro Coordenador Logístico, sob o Centro de Operações da Defesa, a fim de coordenar o envio da ajuda do governo, internacional e de Organizações Não Governamentais (ONGs), às áreas afetadas. Para realizar esta tarefa as Forças Armadas estabeleceram centros de recolhimento, distribuição e coordenação, bem como linhas

logísticas marítimas, aéreas e terrestres, para garantir a chegada da ajuda humanitária às áreas afetadas, considerando o mau estado em que se encontravam portos, estradas e aeroportos (ALLAMAND, 2011).

Durante a fase de recuperação, as Forças Armadas realizaram diferentes tarefas nas áreas afetadas, não contempladas no Plano de Proteção Civil, como a construção de moradias básicas de emergência e escolas modulares, limpeza de áreas, transporte de materiais de construção, evacuação de doentes e assistências médico-odontológicas. O Exército construiu mais de 50.000 moradias básicas e removeu meio milhão de metros cúbicos de escombros. A Marinha construiu habitações básicas, desencahou embarcações de pesca de diversas tonelagens, utilizou navios e aeronaves em tarefas de transporte de materiais de construção e pessoas. A Força Aérea estabeleceu uma ponte aérea realizando mais de 2.000 voos, transportando mais de 17.000 pessoas e mais de 2.500 toneladas de carga, além de realizar assistências médico-odontológicas (ALLAMAND, 2011).

A primeira lição aprendida com este desastre natural é a necessidade de contar com sistemas de comunicações para enlace das autoridades e organizações que integram o Sistema Nacional de Proteção Civil, capazes de suprir as necessidades de comando e controle, considerando os efeitos gerados pelos desastres naturais, como por exemplo, a falha na rede de distribuição de energia.

Ter começado a efetuar atividades humanitárias imediatamente nas zonas afetadas, em resposta à solicitação das autoridades evidencia que as capacidades e os meios das Forças Armadas permitem a essas instituições agir imediatamente em caso de desastre de grande magnitude, como o que ocorreu, com capacidade para ser desdobrados de forma rápida, efetuar atividades humanitárias e manter-se logisticamente em áreas onde todos os serviços estão em colapso.

No que diz respeito à tarefa de segurança interna, a lição aprendida é que, a fim de evitar atrasos no início das operações, conforme ocorreu durante o incidente, o pessoal das Forças Armadas deverá ser preparado com antecedência, o que permitirá, uma vez que declarado um Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe, agir no menor tempo possível para restabelecer a ordem pública e evitar danos a civis ou militares.

A condução, coordenação e distribuição de alimentos, água e outros apoios logísticos foi uma tarefa que só as Forças Armadas podiam desempenhar, dadas suas capacidades de transporte, logística, coordenação e planeamento sob circunstâncias adversas, embora o Plano Nacional de Proteção Civil em vigor não considere a atribuição de tais funções às instituições da Defesa Nacional.

Outra lição aprendida é a necessidade de haver uma relação de cooperação e trabalho com as ONGs, sendo importante estabelecer de antemão essa relação para o conhecimento mútuo de organização, capacidades e funcionamento.

As diversas lições aprendidas e as tarefas realizadas pelas Forças Armadas depois do terremoto e tsunami de 2010, comentadas neste capítulo, evidenciam que há um espaço significativo para participação destas instituições em casos de desastres naturais, em todas as fases do ciclo de Gestão de Riscos de Desastres, e que é necessário o grau de participação destas instituições no Sistema de Proteção Civil, sem que isso afete o seu papel principal de defesa da nação, nem o atribuído durante um Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe.

5. O NOVO PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS DO CHILE FRENTE À AMEAÇA DE FUTUROS DESASTRES NATURAIS

O terremoto e o tsunami do ano de 2010 concederam às autoridades chilenas importantes lições sobre a preparação e execução das ações para enfrentar desastres naturais. Devido a isso, no mês de março de 2011 o Governo do Chile apresentou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei para a criação de um novo Sistema Nacional de Emergência e Proteção Civil, que se baseia em três princípios: primeiro, prevenção para salvar vidas, através da criação da Agência Nacional de Proteção Civil, como sucessora da Oficina Nacional de Emergência (ONEMI); segundo, o encadeamento dos planos decorrentes, com a finalidade de obtenção de soluções eficazes e eficientes nos diferentes níveis de autoridade; e terceiro, a integração e ação coordenada dos organismos do Estado (CHILE, 2011b).

O Projeto de Lei estabelece a participação das Forças Armadas no Sistema Nacional de Emergência, através da participação nos Comitês de Proteção Civil (CPC) para a realização de tarefas relacionadas com a prevenção para emergências, e nos Comitês de Operações de Emergência (COE) para a entrega de ajuda humanitária e as tarefas de apoio que se façam necessárias durante a fase de resposta (CHILE, 2011b). Essa proposta de participação das Forças Armadas nas fases de prevenção e resposta difere do atual Sistema de Proteção Civil, que só prevê a participação das Forças Armadas na fase de Prevenção, como organismos assessores nos CPC, apesar do ditame da Controladoria-Geral da República que permite que essas instituições realizem apoio humanitário durante a fase de resposta em colaboração com outros organismos do Estado, e da tarefa de segurança interior estipulada na Constituição Política da República do Chile, no caso de ser decretado Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe.

Outra diferença importante que o novo Sistema Nacional de Emergência e Proteção Civil apresenta, em relação ao atual sistema, é que os COE poderão solicitar, por meio do Ministério da Defesa Nacional, o uso das Forças Armadas em funções de apoio à emergência. Esta utilização será autorizada pelo Presidente da República e coordenada pelo Chefe de Estado-Maior Conjunto. Enquanto isso, o Ministério da Defesa Nacional designará as Autoridades Militares de Ligação, que irão liderar as forças militares existentes na zona afetada pela emergência.

Atualmente o Projeto de Lei do novo Sistema de Emergência e Proteção Civil está na primeira fase da análise constitucional, sendo estudado pela Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados. O projeto pretende corrigir os erros e deficiências do atual Sistema de Proteção Civil, e o foco da discussão é o papel das Forças Armadas. Por exemplo, o deputado Jorge Burgos (2011), membro da Comissão de Defesa, se referiu à questão observando que “o papel das Forças Armadas é muito genérico e com alguns graus de imprecisão, sendo necessário estabelecer limites para essa nova função”. Também o deputado Gabriel Ascencio (2011) observou que “novas atribuições devem ser estudadas cuidadosamente, pois há normas que são muito amplas e gerais”.

Portanto, esse Projeto de Lei considera a integração das Forças Armadas no novo Sistema de Emergência e Proteção Civil mediante a participação nos CPC e COE, mas, como foi mencionado, não indica claramente quais são as tarefas de prevenção e preparação atribuídas na fase de prevenção, e as tarefas de ajuda humanitária na fase de resposta, além de não considerar a sua participação na fase de recuperação. Dessa forma, torna-se importante descrever quais, a partir das informações apresentadas nos capítulos anteriores, deveriam ser estas tarefas para cada uma das fases do ciclo de gestão de risco, pois, a partir de uma definição clara das tarefas a serem efetuadas, as Forças Armadas poderão realizar o planejamento e preparo adequados.

Com relação à fase de prevenção é importante notar que, como indicado no Projeto de Lei, o novo sistema está orientado para uma estratégia de redução de riscos, que coloca ênfase especial aos fatores que permitam prevenir, mitigar e reduzir os danos humanos e materiais em um desastre. Devido a isso, a fase de prevenção deve considerar, além do planejamento para lidar com situações de desastre, questões tais como: definição de normas de construção; definição de planos diretores das cidades que integrem uma perspectiva de risco de desastres; implementação de políticas de educação para a população; definição de políticas de financiamento da resposta; e desenvolvimento de políticas setoriais que facilitem o aviso prévio (CHILE, 2011b).

Com base no exposto, e considerando que nesta fase o Projeto de Lei estabelece a participação das Instituições da Defesa Nacional nos CPC para a realização de tarefas relacionadas com a prevenção e preparação para emergências, mas não define quais são essas tarefas, as Forças Armadas, dados seus conhecimentos e capacidades, deveriam apoiar a Agência Nacional de Proteção Civil e os CPC, na elaboração do planejamento para lidar com situações de desastres. Além disso, considerando que as instituições da Defesa Nacional contam com agências especializadas em estudos de campo e mapeamento de cartografia, podem apoiar a elaboração de estudos de vulnerabilidades e áreas de risco.

Dado o papel social que essas instituições cumprem, mencionado no Livro da Defesa (2010), e que seus meios se encontram em quase todo o território nacional, podem realizar atividades de educação da comunidade, instruindo sobre o Sistema de Emergência e Proteção Civil e das medidas de prevenção e redução de riscos em situações de desastres.

Além disso, poderiam, em coordenação com as autoridades e entidades envolvidas no Sistema de Proteção Civil, realizar exercícios envolvendo a comunidade, que permitiriam verificar o planejamento, a capacidade de coordenação intersetorial e a preparação do pessoal e dos meios das instituições da Defesa Nacional, especialmente aqueles que podem cumprir

tarefas específicas durante os desastres, tais como hospitais de campanha, navios que possam realizar trabalhos de ajuda humanitária, aeronaves de transporte etc. Isso permitiria também treinar e verificar o plano de segurança interna, no caso de se decretado um Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe.

Para a fase de resposta, o Projeto de Lei considera a participação das Forças Armadas em tarefas de ajuda humanitária e de apoio à emergência, com isso pretende-se corrigir uma das deficiências do atual Sistema de Proteção Civil, o qual não considera a participação das Instituições da Defesa Nacional nesta fase. Porém, o Projeto de Lei não define claramente que tipo de tarefas de ajuda humanitária e de apoio à emergência as Forças Armadas deveriam cumprir. Isso não permite que seja empregado todo o potencial destas instituições, que devido a suas capacidades poderiam contribuir, ainda mais, á gestão de risco de desastres.

Devido a isso e levando em consideração as lições aprendidas com o desastre de 2010, as primeiras e mais importantes tarefas que as Forças Armadas deveriam desenvolver são: buscar e resgatar pessoas, considerando que suas capacidades permitem o rápido deslocamento para as áreas afetadas e permanecer na área de operações com uma logística própria. Além disso, quanto a tarefas logísticas, as Forças Armadas deveriam, considerando suas capacidades, efetuar o transporte e distribuição de alimentos, água e outros apoios, além de fazer a evacuação de pessoas das áreas afetadas. Mas, ao contrário do que aconteceu em 2010, a coordenação geral deste apoio deveria ser feita por outro órgão do governo, com autoridade e capacidade para coordenar as ajudas nacionais e as internacionais, dar apoio às pessoas evacuadas, e trabalhar com o apoio de empresas civis e das instituições da defesa. O Estado-Maior da Defesa poderia ser o aquele que atua como coordenador desta tarefa nas Forças Armadas. Além disso, as Forças Armadas deveriam fazer apoio médico, através da utilização de hospitais de campanha, navios com capacidade médica e o pessoal da saúde.

Considerando que a outra lição aprendida é a necessidade de contar com sistemas de comunicações para enlace das autoridades e organizações que integram o Sistema Nacional de Proteção Civil, capazes de suprir as necessidades de comando e controle, e considerando também os efeitos gerados pelos desastres naturais, as Forças Armadas deveriam realizar a tarefa de estabelecer um sistema alternativo de comando, controle e comunicações, para manter contato com as autoridades e outros organismos em locais nos quais os sistemas civis não possam ou estejam incapacitados de operar.

Em caso de decretar-se um Estado de Emergência Constitucional de Catástrofe, a principal tarefa nas quais as Forças Armadas estarão envolvidas será a segurança interna. Com base nas lições aprendidas em 2010, esta tarefa pode ser realizada sem prejuízo das tarefas de apoio humanitário mencionadas acima.

Em relação à fase de recuperação, nem o planejamento atual nem o proposto pelo Projeto de Lei para o novo Sistema de Emergência de Proteção Civil consideram tarefas para as Forças Armadas, no entanto, como observado no Capítulo 4 deste trabalho, estas instituições realizaram importantes tarefas durante a fase de recuperação do terremoto e tsunami de 2010. Por isso, nesta fase, aproveitando suas capacidades e meios terrestres, marítimos e aéreos, as Forças Armadas deveriam realizar o transporte de materiais necessários para reconstruir as áreas afetadas. Eles também deveriam contribuir, utilizando seus recursos humanos na construção de moradias básicas de emergência e outras instalações necessárias para este processo.

Assim, a análise do Projeto de Lei para o estabelecimento de um novo Sistema de Emergência e Proteção Civil permite assinalar que, ainda existem deficiências em relação à participação das Forças Armadas em caso de desastres naturais, pois, ao não definir claramente quais são as tarefas de prevenção, preparação, ajuda humanitária e apoio de emergência, atribuídas a essas instituições, e ao não considerar a sua participação na fase de

recuperação, dificulta a realização pelas Forças Armadas do planejamento e preparo necessários para cumpri-las, e que seja empregado todo o potencial destas instituições, que devido a suas capacidades poderiam contribuir, ainda mais, á gestão de risco de desastres.

Portanto, e de acordo apresentado neste capítulo, as Forças Armadas chilenas deveriam cumprir, em caso de desastres naturais, as tarefas descritas a seguir:

Na fase de prevenção, apoiar a elaboração do planejamento para situações de desastres e a elaboração de estudos de vulnerabilidade e zonas de risco; realizar atividades de informação e educação da comunidade em relação a desastres; realizar atividades com participação multisetorial que permitam verificar o planejamento.

Durante a fase de resposta, efetuar a busca e resgate de pessoas; estabelecer sistemas alternativos de comando, controle e comunicações; efetuar o transporte e distribuição de alimentos e outros apoios logísticos; e efetuar apoio médico e evacuação de pessoas.

Durante o processo de reconstrução, realizar o transporte de materiais para as áreas afetadas e o apoio à construção de moradias básicas de emergência e instalações necessárias para este processo.

Essas tarefas deveriam estar claramente estabelecidas no Projeto de Lei para a criação do novo Sistema Nacional de Emergência e Proteção Civil. Caso não sejam estabelecidas no Projeto de Lei, ainda deveriam ser consideradas no planejamento e preparação das Instituições da Defesa Nacional, dado que, com base nas lições aprendidas em 2010, poderão ser executadas em um próximo desastre natural, independentemente de estarem contidas no novo sistema.

6. CONCLUSÃO

O fato de que os desastres naturais, segundo as informações de importantes organismos internacionais apresentadas neste trabalho, continuarão afetando gravemente a determinados Estados, sendo o Chile um dos mais vulneráveis por sua localização no denominado “Cinturão de Fogo”, faz necessário que sejam implementadas estratégias de gestão de riscos, centradas principalmente na prevenção, que considerem a participação de todos os organismos do Estado, para permitir respostas rápidas e eficazes para salvar vidas e bens materiais.

Assim, o Chile conta com um Sistema de Proteção Civil para a gestão de riscos de desastres que considera a participação de diversos organismos, entre as quais se encontram as Forças Armadas. No entanto, este sistema limita as ações destas instituições, só a funções de assessoria dos Comitês de Proteção Civil durante a fase de Prevenção, apesar de que a legislação chilena permite que essas instituições realizem apoio humanitário em casos de desastres, e segurança interior durante um Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe.

O terremoto e tsunami que atingiram a Chile em 2010 puseram em evidencia que há um espaço significativo para a participação das Forças Armadas em caso de desastres naturais, que deve ser claramente definido para garantir a participação efetiva de estas, sem que isso afete o seu papel principal de defesa da nação e dos interesses nacionais, nem o atribuído durante um Estado de Exceção Constitucional de Catástrofe. Devido á lições aprendidas em 2010, o Governo do Chile apresentou para aprovação do Congresso Nacional o Projeto de Lei para a criação de um novo Sistema Nacional de Emergência e Proteção Civil, que pretende corrigir os erros e deficiências do atual sistema.

O Projeto de Lei considera a participação das Forças Armadas, mas não estabelece claramente quais são as tarefas de prevenção, ajuda humanitária e apoio de emergência,

atribuídas a essas instituições, e não considera a sua participação na fase de recuperação. Isso não permite que as Forças Armadas possam realizar o planejamento e preparo necessário para cumprir as tarefas assignadas, e que seja empregado todo o potencial destas instituições para contribuir, ainda mais, á gestão de risco de desastres.

Finalmente, este autor pode assinalar que, considerando a condição geográfica vulnerável do Chile a situações de desastres naturais, as experiências obtidas com o terremoto e tsunami de 2010, e o Projeto de Lei para o estabelecimento de um novo Sistema de Emergência e Proteção Civil, as Forças Armadas chilenas deveriam cumprir, em caso de desastres naturais, as tarefas descritas a seguir:

Na fase de prevenção, apoiar a elaboração do planejamento para situações de desastres e a elaboração de estudos de vulnerabilidade e zonas de risco; realizar atividades de informação e educação da comunidade em relação a desastres; realizar atividades com participação multisetorial que permitam verificar o planejamento.

Durante a fase de resposta, efetuar a busca e resgate de pessoas; estabelecer sistemas alternativos de comando, controle e comunicações; efetuar o transporte e distribuição de alimentos e outros apoios logísticos; e efetuar apoio médico e evacuação de pessoas.

Durante o processo de reconstrução, realizar o transporte de materiais para as áreas afetadas e o apoio à construção de moradias básicas de emergência e instalações necessárias para este processo.

Essas tarefas deveriam estar claramente estabelecidas no Projeto de Lei para a criação do novo Sistema Nacional de Emergência e Proteção Civil. Caso não sejam estabelecidas no Projeto de Lei, ainda deveriam ser consideradas no planejamento e preparação das Instituições da Defesa Nacional, dado que, com base nas lições aprendidas em 2010, poderão ser executadas em um próximo desastre natural, independentemente de estarem contidas no novo sistema.

REFERÊNCIAS

KI-MOON, Ban. *Mensagem do Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon, por ocasião do Dia Internacional para a Redução de Desastres*. Out. 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/es/events/disasterreductionday/sgmessages.shtml>>. Acesso em: 5 maio 2012.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPS. *Fundamentos para la mitigación de desastres en establecimientos de salud*. Washington D.C. 1999. 130 p. Disponível em: <www.hospitalseguro.cl/documentos/libro_vulnerabilidad_ops.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2012.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los Desastres*. 2003. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/12707/lcmexg5e_TOMO_Ia.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Kobe, Hyogo, Japón. Mar. 2005. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2012.

CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS - CRED. *The International Disaster Database (EM-DAT)*. 2012. Disponível em: <<http://www.emdat.be/search-details-disaster-list>>. Acesso em: 5 maio 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *From Disaster Response to Prevention: Companion Paper to the Disaster Risk Management Policy*. Mar. 2007. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=928463>>. Acesso em: 5 maio 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Los riesgos de desastres naturales continúan altos en América Latina y el Caribe, sostiene el BID*. Set. 2010. Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2010-09-30/desastres-naturales-en-america-latina-y-el-caribe-bid,8017.html>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

UNITED STATE GEOLOGICAL SURVEY - USGS. *Earthquake Glossary - Ring of Fire*. 2012a. Disponível em: <<http://earthquake.usgs.gov/learn/glossary/?term=Ring%20of%20Fire>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

ROMÁN, Gabriel Lazarovich. La Armada de Chile y la solución de catástrofes. *Revista de Marina*, Valparaíso, v. 120/877, p. 547-561, Nov. - Dez. 2003. Disponível em: <www.revistamarina.cl/revistas/2003/6/roman.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2012.

PIÑERA, Sebastián. *Presentación del proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil*. Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=7738&prmTIPO=INICIATIVA>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

UNITED STATES OF AMERICA - USA. Department of Homeland Security. *The National Response Framework*. Washington D.C., Jan. 2008. Disponível em: <<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN - UK. Ministry Of Defense. *Disaster Relief Operations - Joint Doctrine Publication 3-52*. 2 ed. Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/75F6DB39-7838-4C94-83FB-ADE60F7BCA99/0/JDP3522ndEd.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

ESPAÑA. Ministério da Defesa. *Organización del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis*. Jul. 2012a. Disponível em: <<http://www.defensa.gob.es/ladefensa/situacionesCrisis/#sub3>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

ESPAÑA. Lei Orgânica n. 4, de 1 de junho de 1981. Dispõe sobre os Estados de Alarme, de Exceção e de Sítio. Disponível em: <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1981-12774>. Acesso em: 6 jun. 2012.

ESPAÑA. Ministério da Defesa. *La Unidad Militar de Emergencias -UME*. 2012b. Disponível em: <<http://www.ume.mde.es/que-es/>>. Acesso em: 6 Jun. 2012.

CHILE. Constituição (1980). *Constitución Política de República de Chile, 1980*. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

CHILE. Congresso Nacional. Lei n. 16.282, de 28 de julho de 1965. Estabelece as disposições permanentes em caso de terremotos e desastres. Com as alterações adotadas pelo Decreto Supremo de Interior n. 104 de 28 de Janeiro de 1977. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=214423&idVersion=&r=1>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

CHILE. Congresso Nacional. Decreto Lei de Interior n. 369, de 22 de março de 1974. Cria a Oficina Nacional de Emergência do Ministério do Interior (ONEMI). Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6027>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

CHILE. Congresso Nacional. Decreto Supremo de Interior n. 156, de 12 de março de 2002. Estabelece o Plano Nacional de Proteção Civil. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=199115>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

CHILE. Ministério da Defesa. *Las Fuerzas Armadas*. In: _____. *Libro de Defensa de Chile*. Santiago, 2010a. cap. XVII. Disponível em: <http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_5_Parte_Los_Medios_de_la_Defensa_Nacional.pdf>. Acesso em: 5 maio. 2012.

CHILE. Congresso Nacional. Lei n. 18.415, de 12 de junho de 1985. Lei Orgânica Constitucional dos Estados de Exceção Constitucional. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29824>>. Acesso em: 5 maio 2012.

CHILE. Congresso Nacional. Lei n. 18.948, de 22 de fevereiro de 1990. Lei Orgânica Constitucional das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30318>>. Acesso em: 5 maio 2012.

CHILE. Controladoria-Geral da República - CGR. Ditame n. 42.822, de 10 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FrameSetConsultaWebAnonima?OpenFrameset>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CORRUPÇÃO EM SITUAÇÕES DE DESASTRES, 3., 2011a, Santiago. *Desastre de 27 fevereiro de 2010. A experiência das Forças Armadas*. Disponível em: <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Actualidad/Actividades/Foros/29102011/Quinto_PaneI/La_experiencia_de_las_Fuerzas_Armadas.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2012.

UNITED STATE GEOLOGICAL SURVEY - USGS. *Información histórica de terremotos en el mundo*. 2012b. Disponível em: <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/historical_mag_big.php>. Acesso em: 6 jul. 2012.

CHILE. Congreso Nacional. *Informe de la Comisión Especial Investigadora del estado de la institucionalidad en relación a su capacidad de respuesta frente a desastre naturales*. Valparaíso, 2010b. Disponível em: <<http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=307&prmTIPO=INVESTIGAFIN>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPS. *El terremoto y tsunami del 27 de Febrero en Chile. Crónica y lecciones aprendidas en el sector salud*. Santiago, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc18151/doc18151-contenido.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2012.

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DA DEFESA, 9., 2010, La Paz. *Experiencias y lecciones aprendidas de Chile en prevención, preparación, respuesta y reconstrucción frente a desastres naturales*. Disponível em: <<http://www.resdal.org/experiencias/chile-cmda2010-espanol.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

ALLAMAND, Andrés. *Discurso Inauguración Año Académico de las Fuerzas Armadas*. mar. 2011. Disponível em: <<http://www.defensa.cl/2011/03/14/discurso-inauguracion-ano-academico-de-las-fuerzas-armadas/>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

CHILE. Congreso Nacional. Boletín n. 7550-06, de 22 de março de 2011b. Projeto de Lei que establece o Sistema Nacional de Emergência e Proteção Civil, e cria a Agência Nacional de Proteção Civil. Disponível em: <<http://www.camara.cl/ply/pdfply.aspx?prmID=7738&prmTIPO=INICIATIVA>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

BURGOS, Jorge. *Diputados cuestionan rol que a las FF.AA. le asigna el proyecto de ley que establece un Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil*. 4 de abril de 2011. Entrevista concedida a Diário Constitucional. Disponível em: <http://www.diarioconstitucional.cl/articulo-det.php?id_articulo=1129&id_cat=9>. Acesso em: 28 jun. 2012.

ASCENCIO, Gabriel. *Diputados cuestionan rol que a las FF.AA. le asigna el proyecto de ley que establece un Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil*. 4 de abril de 2011. Entrevista concedida a Diário Constitucional. Disponível em: <http://www.diarioconstitucional.cl/articulo-det.php?id_articulo=1129&id_cat=9>. Acesso em: 28 jun. 2012.