

# Informe Uruguay

## Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres



## **Diagnóstico del estado de la Reducción del riesgo de desastres**

\* Este informe fue elaborado en diciembre de 2010 por la misión interagencial del Sistema de Naciones Unidas con el concurso de representantes de la CEPAL, OPS, PNUD, PNUMA, UNESCO y UNISDR.

\* Publicación financiada por  
Presidencia de la República.

**Fotografía:** Oscar Bonilla

**Diseño:** Mane Clara

**Junio 2011**

Montevideo - Uruguay

# Informe Uruguay

## Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres

# ÍNDICE

I. Introducción .....	5
II. Aspectos metodológicos .....	6
- Conformación del equipo interagencial .....	6
- Identificación de interlocutores .....	7
- Diseño metodológico .....	7
- Entrevistas .....	7
- Taller de diagnóstico de capacidades .....	7
- Visitas a campo .....	8
- Limitaciones y alcances de la evaluación .....	9
III. Contexto normativo- institucional de la gestión del riesgo en Uruguay .....	10
IV. Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres .....	13
- Prioridad de acción 1 .....	13
- Prioridad de acción 2 .....	18
- Prioridad de acción 3 .....	24
- Prioridad de acción 4 .....	29
- Prioridad de acción 5 .....	36
V. Recomendaciones para avanzar la reducción del riesgo de desastres .....	42
VI. Consideraciones finales .....	50
VII. Anexos .....	53
1. Listado de abreviaciones .....	54
2. Listado de interlocutores .....	55
3. Marco de Acción de Hyogo .....	56
4. Ley N° 18.621 - Creación del Sistema Nacional de Emergencias .....	60

# Introducción



En respuesta a una solicitud de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay en octubre de 2010, canalizada a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR) y el PNUD, con el apoyo de la Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Uruguay, organizaron una misión interagencial de evaluación de la situación de la reducción del riesgo a desastres y capacidades institucionales del Sistema Nacional de Emergencias en la República Oriental de Uruguay que se llevó a cabo del 13 al 20 de diciembre 2010.

La solicitud del Gobierno de Uruguay fue impulsada en el marco del desarrollo y fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), que fue establecido por la Ley N°18.621, destacándose la oportunidad que representa el proceso de planificación estratégica del mismo bajo su nuevo esquema de gestión y estructura a partir de enero 2011.

Es en este contexto en que se conforma la misión interagencial, con el objetivo de realizar un *“Diagnóstico de estado de la reducción de riesgo de desastres en la República Oriental de Uruguay”*, que incluye la identificación y formulación de una serie de recomendaciones para avanzar en la reducción del riesgo de desastres en el país. Al mismo tiempo, en el marco de la misión, también se aborda la solicitud puntual del Gobierno del Uruguay al PNUD de conducir un diagnóstico de capacidades institucionales del Sistema Nacional de Emergencias, con el propósito de identificar las prioridades y acciones para el fortalecimiento de la nueva estructura de SINAE en el corto, mediano y largo plazo.

La misión de evaluación fue co-liderada por UNISDR y el PNUD, en estrecha coordinación con la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en la República Oriental de Uruguay, en un esfuerzo interagen-

cial que contó con el concurso de representantes de la CEPAL, OPS, PNUD, PNUMA, UNESCO y UNISDR.

Cabe destacar que el ejercicio del diagnóstico de la situación de reducción de riesgo de desastres cuenta con dos precedentes recientes que se llevaron a cabo en la República Dominicana y en la República de Chile. En ese sentido, las capacidades del equipo de misión y el diseño de la metodología desarrollada para la misión en Uruguay se han beneficiado de la experiencia y las lecciones aprendidas de las evaluaciones llevadas cabo en esos dos países.

En el presente informe se vuelcan los hallazgos del diagnóstico y las recomendaciones que surgen del mismo, siguiendo la estructura de prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo (MAH) y los indicadores desarrollados para su seguimiento, que son utilizados por los países para informar sobre sus avances en la implementación del MAH a través del instrumento denominado HFA-Monitor.

Es oportuno resaltar que el alcance del diagnóstico y las recomendaciones de este informe incorporan los resultados de un diagnóstico de capacidades para la reducción del riesgo de desastres, enfocado en el desarrollo de capacidades institucionales del SINAE. Los productos detallados de la aplicación de esta herramienta están incorporados en los anexos de este informe y los hallazgos relevantes también se encuentran integrados en el diagnóstico y las recomendaciones del mismo.

Se espera que los resultados de esta evaluación interagencial se conviertan en un insumo concreto y una contribución oportuna y significativa del Sistema de Naciones Unidas a los esfuerzos actuales del Gobierno de Uruguay para fortalecer el Sistema Nacional de Emergencias y avanzar en la implementación de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo en el país.

# Aspectos metodológicos de la misión



La misión tuvo lugar del 13 al 20 de diciembre de 2010 y se diseñó de manera de poder cubrir el relevamiento de la información primaria y el trabajo de sistematización, integración y consolidación de aportes de los miembros del equipo durante la estadía del equipo de la misión en Uruguay. La misión comenzó formalmente el día 14 de diciembre, con una reunión de presentación de la misión ante la Coordinadora Residente de la ONU, y finalizó el 20 de diciembre con la presentación de los resultados preliminares de la evaluación al Dr. Diego Cánepa, Prosecretario de la Presidencia del Gobierno de la República Oriental de Uruguay.

## Conformación del equipo interagencial

El equipo se integró con la participación de representantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de Salud (OPS), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR), y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Para poder abordar las necesidades de coordinación logística y la componente de desarrollo de capacidades se incorporaron al equipo dos consultores que apoyaron el trabajo puntual de diagnóstico de

capacidades y la coordinación general de la misión. Se identificaron las “agencias líder” para cada una de las cinco prioridades de acción del MAH que guían el ejercicio de evaluación.

### PRIORIDAD 1

Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación. Agencia Líder: PNUD.

### PRIORIDAD 2

Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana. Agencia Líder: UNISDR.

### PRIORIDAD 3

Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel. Agencia líder: UNESCO.

### PRIORIDAD 4

Reducir los factores subyacentes del riesgo. Agencias líderes: CEPAL, PNUD, PNUMA.

### PRIORIDAD 5

Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel. Agencia líder: OPS.



MIEMBRO DEL EQUIPO	AGENCIA	PRIORIDAD DEL MAH
- Inés Brill	PNUD	Prioridad 1
- Camilo Cárdenas	PNUD	Prioridad 1
- Haris Sanahuja	UNISDR co-líder de la misión	Prioridad 2
- Denise Gorfinkel	UNESCO	Prioridad 3
- María Jesús Izquierdo	PNUD co-líder de la misión	Prioridad 4
- Diego Martino	PNUMA	Prioridad 4
- Myriam Urzúa	CEPAL	Prioridad 4
- Celso Bambarén	OPS	Prioridad 5
- Ana Rebeca Díaz	PNUD	Desarrollo de Capacidades
- Nana Gibradze	PNUD	Coordinación

La asignación temática de las agencias líder se basa en los mandatos relevantes y los nichos temáticos distintivos que tienen en el campo de la reducción de riesgo de desastres estas instituciones. La organización y desarrollo del taller de diagnóstico de capacidades estuvo a cargo de Inés Brill, con el apoyo de Ana Rebeca Díaz y Nana Gibradze.

El equipo de la Misión interagencial coordinó todas las fases previas a la misión y el desarrollo de la misma en forma estrecha con el Gobierno de Uruguay, a través del Sistema Nacional de Emergencias, liderado por Gustavo Leal, y el equipo del Proyecto de Recuperación del PNUD, quienes brindaron apoyo operativo y logístico a la misión, facilitaron la organización de las entrevistas y el Taller y proporcionaron espacio de trabajo y transporte. El equipo también recibió apoyo del coordinador del equipo UNETE de Uruguay, Rafael Bernardi.

### Identificación de los interlocutores

En base a la estructura de prioridades, indicadores y preguntas guía se realizó la identificación de los interlocutores válidos para recabar la información requerida. En esta tarea tuvo un rol fundamental el equipo de coordinación del Sistema Nacional de Emergencias, y también se contó con el apoyo de la Oficina de País de PNUD, quienes en colaboración estrecha con el equipo de coordinación de la misión, y sugerencias de los miembros del equipo de la misión consolidaron una lista exhaustiva de interlocutores incluyendo un rango amplio de funcionarios públicos del ámbito nacional, subnacional y local; ONGs y organizaciones de base; investigadores y académicos; y funcionarios de distintas organizaciones de la Cooperación Internacional operando en el país.

Durante la misión se entrevistaron 40 personas que representaron a 27 instituciones y organizaciones públicas de Uruguay. Un número importante de interlocutores entrevistados también participó del taller de diagnóstico de capacidades. El listado completo de interlocutores se puede consultar en el Anexo II de este informe.

### Diseño metodológico

El diagnóstico de la situación de reducción de riesgo de desastres y capacidades institucionales en la República Oriental de Uruguay fue realizado a través de una metodología de entrevistas efectuadas por los integrantes del equipo interagencial conformado para este propósito, complementada con una revisión documental de literatura selecta sobre la reducción del riesgo de desastres en el país y los resultados logrados a partir del taller de diagnóstico de capacidades.

A continuación se describen algunos aspectos puntuales del abordaje metodológico de la evaluación.

#### ENTREVISTAS

Las entrevistas estuvieron guiadas por una serie de preguntas estructuradas de acuerdo a las cinco prioridades del Marco de Acción de Hyogo (MAH) y que toman como base los lineamientos metodológicos de la herramienta HFA-Monitor y la de Diagnóstico de Capacidades. Estas preguntas han sido diseñadas para evaluar el progreso en la implementación de la RRD según las acciones prioritarias delineadas en el MAH, e incorporaban las preguntas adicionales para medir las capacidades técnicas y funcionales de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay.

Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 45-60 minutos e incluyeron interlocutores gubernamentales, de la academia y sociedad civil, y con responsabilidades a distintas escalas territoriales, aunque en su mayoría en el ámbito nacional.

El equipo entrevistó a 40 interlocutores que representaron a 27 instituciones y mecanismos relevantes para la reducción de riesgo de desastres en el país.

#### TALLER DE DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES

El Diagnóstico de Capacidades técnicas y funcionales de las instituciones del Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay (SINAE) utilizó la herramienta interactiva del diagnóstico de capacidades para Reducción de Riesgo de Desastres que incluye un

conjunto de entrevistas, diagnóstico preliminar de situación y el taller de autoevaluación para analizar las competencias técnicas y funcionales del SINAE e implementar acciones prioritarias para Reducción del Riesgo de Desastres delineadas en el MAH.

La primera etapa del proceso de desarrollo de capacidades -comprometer a los involucrados en el proceso- se llevó a cabo antes de la misión, a través de una revisión de la documentación relevante y la herramienta “Horizon Scan”, cuya función es establecer el objetivo y el alcance de diagnóstico, aclarar las expectativas del Gobierno e identificar las prioridades del ejercicio. Durante el taller de Diagnóstico de Capacidades realizado los días 15 y 16 de Diciembre los 36 representantes de 20 instituciones trabajaron en las siguientes etapas del diagnóstico: a) evaluar activos de las capacidades y necesidades; b) formular estrategias de desarrollo de capacidades.

## ***El equipo interagencial de evaluación de Naciones Unidas contó con la participación de representantes de CEPAL, OPS, PNUD, PNUMA, UNISDR y UNESCO.***

Los resultados de la evaluación fueron procesados en una matriz para identificar y validar las brechas de capacidades institucionales. A través del análisis interactivo de las brechas identificadas se formularon las propuestas con posibles soluciones y se elaboró la propuesta de Desarrollo de Capacidades del SINAE en la forma de una hoja de ruta, representada en un Marco Lógico.

### **VISITAS A CAMPO**

Para poder evaluar los avances en las acciones de reducción del riesgo a nivel sub-nacional y local se incluyó la visita a dos áreas del interior del país. En la selección de los lugares a visitar se tomó en cuenta la posibilidad de que constituyeran dos ejemplos

representativos de escenarios de riesgo típicos en el país, donde se pudieran analizar y contrastar los avances y vacíos en la gestión de riesgos con los mismos actores locales.

### **1. VISITA AL DEPARTAMENTO DE SALTO:**

Se visitó el Departamento de Salto, en el Noreste del país (ver mapa), que es una zona históricamente afectada por inundaciones urbanas que también caracteriza a otros Departamentos de la zona, como Artigas y Paysandú. Salto, ciudad cabecera del departamento del mismo nombre, ha sido testigo de dos grandes inundaciones en la última década (2001 y 2009), y ofrece la posibilidad de ver no sólo el manejo de los preparativos y la emergencia, sino también lecciones aprendidas y la gestión de la recuperación temprana, capitalizando la existencia de un Proyecto de Recuperación del PNUD que está siendo implementado en esta área.

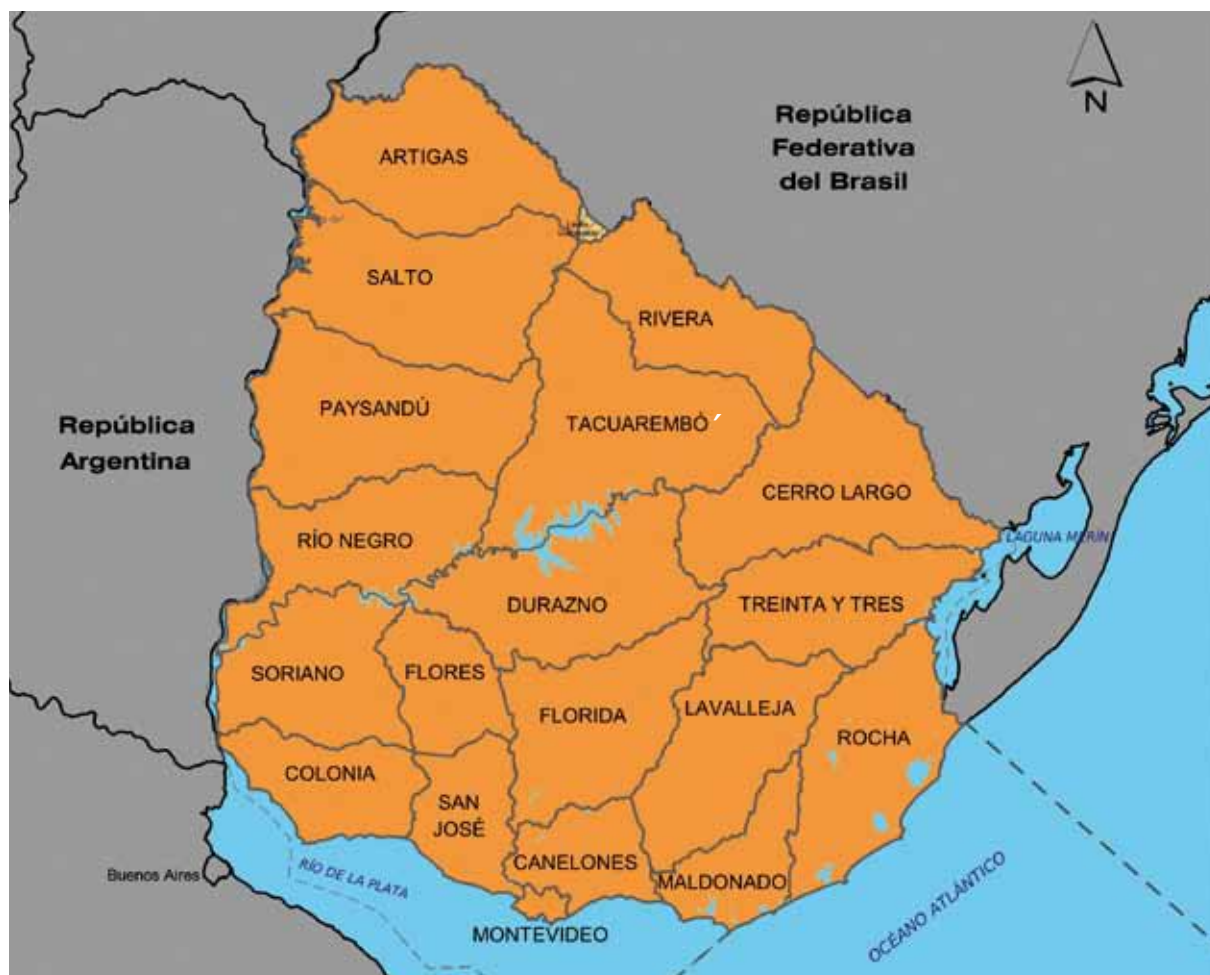
En la visita a Salto la misión pudo reunirse con todos los miembros del Centro Coordinador de Emergencias de dicho Departamento, visitar las zonas afectadas y también reunirse con técnicos y funcionarios de la Comisión Técnica Mixta de la Represa Salto Grande, donde se pudo interiorizar el manejo de la información sobre caudales del Río Uruguay y la relación con los protocolos de alerta.

### **2. VISITA A FRANJA COSTERA SUR**

Se visitaron las franjas costeras de los Departamentos de Canelones y Rocha, en el Suroeste del país, que es un área con impactos de desastres en aumento, asociados principalmente a la ocurrencia de incendios forestales. En esta franja del país se concentra una parte importante de la actividad turística estival y existe también una diversidad importante en cuanto a los contextos socioeconómicos de los tres departamentos visitados. La misión tuvo la oportunidad de recorrer y familiarizarse con las áreas de riesgo, y recabar información sobre los planes y las herramientas que se utilizan para el monitoreo de la amenaza y para las acciones de preparación y respuesta. En particular, se contó con la posibilidad de participar en las reuniones de los Centros Coordinadores de Emergencia de los departamentos de Rocha, Canelones y Maldonado. En estas reuniones, se presentaron los planes de contingencia ante incendios forestales y se ultimaron los detalles para la puesta en operación de estos planes en la temporada de verano 2011.

Por otro lado, si bien no constituyó una visita de campo propiamente dicha, el equipo de la misión también tuvo oportunidad de entrevistar a actores ligados a la gestión del riesgo en la misma ciudad capital de Montevideo, donde reside aproximadamente la mitad de los uruguayos. Estas reuniones permitieron enriquecer y balancear los hallazgos de las dos visitas de campo en cuanto al estado de la gestión de riesgos en los distintos niveles territoriales en Uruguay.





### Limitaciones y alcances de la evaluación

Existen algunas limitaciones en la evaluación que se presenta que están relacionadas con las características y las condiciones en que se desarrolló la misión. A continuación se detallan algunos aspectos que es importante remarcar para contextualizar los alcances del informe.

En primer lugar, es necesario señalar que la misión se llevó a cabo durante la penúltima semana de diciembre, con todas las dificultades logísticas que ello implica. Una de estas limitaciones se tradujo en la imposibilidad de contar con la participación y la experticia de agencias que venían participando en estas misiones interagenciales, como fue el caso de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, la Organización de los Estados Americanos, OEA, y la Federación Internacional de la Cruz Roja, FIRC. Por otro lado, es importante resaltar que se contó con el aporte de colegas de agencias de Naciones Unidas de las oficinas de país. Este fue el caso de los representantes de UNESCO y PNUMA, que se integraron oportunamente al equipo de la misión. Las contribuciones de estos “colegas locales” enriquecieron la dinámica del equipo y sin dudas es un elemento a considerar para futuras misiones.

Sumado a los desafíos logísticos de realizar una misión hacia finales del mes de diciembre, la inclusión de un componente nuevo en el marco de la misión, como el desarrollo del taller de diagnóstico de desarrollo de capacidades institucionales, supuso también un desafío logístico adicional. En particular, la necesidad de realizar en paralelo las visitas de campo y el taller de capacitación limitó las posibilidades de participación e interacción de los miembros del equipo interagencial que participaron en las visitas de campo. De la misma manera, las colegas del equipo con responsabilidades en el desarrollo del taller no pudieron participar de las visitas a campo.

Sin embargo, hay que señalar que a pesar de las complejidades logísticas de las fechas en que se llevó a cabo la misión, el apoyo de los representantes del equipo de coordinación del SINAE y la colaboración de los colegas de la Oficina de País del PNUD fue decisivo para lograr que la misión entrevistara a un número significativo y representativo de los principales actores e instituciones relevantes para la agenda de reducción de riesgo de desastres en Uruguay. En ese sentido, la misión tuvo la oportunidad de entrevistar a una masa crítica y diversa de interlocutores que permiten sustentar con solidez los hallazgos de este informe.

# Contexto normativo-institucional de la gestión de riesgo en Uruguay



Antes de iniciar el diagnóstico sobre el estado de la reducción de riesgos de desastre en el Uruguay, es oportuno hacer un repaso breve sobre la evolución reciente de los marcos legislativos e institucionales asociados al tema de los riesgos. En ese sentido, esta sección no pretende realizar un análisis exhaustivo sobre la materia, sino servir de contexto para el diagnóstico y las recomendaciones que se formulan más adelante.

Es necesario recordar que históricamente el Uruguay no ha sufrido desastres frecuentes, con graves consecuencias sociales, económicas y ambientales, ni con elevadas pérdidas de vidas humanas. Uno de los efectos de ello es la baja conciencia institucional y ciudadana sobre la importancia de la problemática de los riesgos que afronta el país. No obstante esta baja concientización institucional, los registros de los impactos de los fenómenos hidro-meteorológicos en las últimas décadas, principalmente tormentas, sequías e inundaciones, parecen indicar un incremento en su severidad y recurrencia.

El contexto anterior se ve reflejado en la evolución de los marcos legislativos e institucionales relacionados con la problemática de los riesgos. A diferencia de la mayoría de los países del continente, la primera normatividad sobre la materia en el Uruguay se expide apenas en 1995, con los Decretos 103 y 371, mediante los cuales se creó y reglamentó el Sistema Nacional de Emergencias - SNE, con la finalidad de “atender coyunturas de emergencias, crisis y desastres de carácter excepcionales, que afecten o puedan afectar en forma grave al país”.

Mediante estas normas se crea el Comité Nacional de Emergencias, la Dirección Técnica y Operativa

Permanente y los Comités Departamentales, estos últimos dirigidos por un funcionario designado por el Gobierno Departamental. Debido a los pocos recursos de que se disponía y a la escasa importancia que le otorgaban el gobierno y la sociedad, dicha estructura, destinada a preparativos y respuesta a emergencias, operó en forma muy limitada hasta mediados de la década pasada.

A raíz de los eventos hidro-meteorológicos acaecidos por ese entonces, el gobierno nacional comenzó a promover la conformación de los Comités Departamentales de Emergencias presididos por los respectivos Intendentes y no por funcionarios del gobierno nacional, aunque no existiera una norma en tal sentido. En forma paralela y con apoyo de la cooperación internacional, se comenzó a constituir, sin respaldo normativo, los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales – CECOED.

Los CECOED han desplegado una labor de planificación y coordinación de la respuesta más amplia y algunas actividades aisladas de carácter preventivo en los departamentos, aunque han adolecido de recursos humanos y financieros muy limitados y, por tanto, han tenido un débil soporte técnico para desarrollar actividades de gestión integral de riesgos. De los 19 departamentos del país, en la actualidad sólo en 12 de ellos funciona este tipo de centro; los 7 departamentos restantes están en proceso para su instalación o para ponerlos en operación.

En ese sentido, se puede decir que hasta el momento no ha existido un órgano coordinador que articule las instituciones vinculadas a la gestión integral de riesgos. El SNE ha tenido un rol de articulación más coyuntural, ligado a emergencias, con un desa-

rollo a nivel sub-nacional a través de los CECOED. Es necesario mencionar que en el 2005, al crearse el Ministerio de Desarrollo Social se le asignaron a éste algunas competencias coincidentes con el enfoque de gestión de riesgos en el ámbito social, por lo que se constituye en un importante soporte para el Sistema Nacional de Emergencias - SINAE actualmente en construcción.

En el año 2008 se expide la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, modificada el mismo año por la Ley 18.367. Esta última establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, con la finalidad de definir las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia, orientar el proceso de ordenamiento del territorio y diseñar los instrumentos de ejecución de los planes y de la actuación territorial.

Esta ley se constituye en un instrumento fundamental para la prevención y reducción de riesgos en el país, ya que establece como materia del ordenamiento territorial “la identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos”. La ley determina la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como instrumento general de la política pública. Estas directrices, actualmente en preparación, van a convertirse en un soporte esencial para la gestión integral de riesgos en Uruguay, ya que van a tratar en detalle los contenidos de los planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

También debe mencionarse que la Ley General de Educación, expedida en el 2008, establece unas líneas transversales para todas las modalidades del Sistema Nacional de Educación. Entre ellas, la de “promover una cultura de prevención para la reducción de los riesgos propios de toda actividad humana”; esta norma será de enorme importancia para la gestión integral de riesgos en el país, en caso de que este artículo se implemente de manera apropiada.

Sumado a lo anterior, mediante el Decreto 238 de 2009 se creó el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como un ámbito de coordinación horizontal entre todas las instituciones, tanto públicas como privadas, necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Otro paso importante asumido por el país, que permitirá el manejo integral de riesgos desde los niveles locales, es la expedición de la Ley N° 18.567 de 2009, de Descentralización Política y Participación

Ciudadana, mediante la cual se crean los municipios como tercer nivel de gobierno y de administración. Entre los cometidos de los municipios se establece el de “Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas, en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga”.

En desarrollo de la anterior ley, en mayo de 2010 se eligieron popularmente los primeros alcaldes municipales. No obstante, debe anotarse que aún no existe una definición de competencias y recursos para los municipios, lo cual dificulta por el momento su relacionamiento con las Intendencias, el Gobierno Nacional y las comunidades. En este contexto es todavía difícil y prematuro analizar su rol concreto en la gestión de riesgos en particular.

Desde el año 2006, con el apoyo de varios proyectos del PNUD, la Presidencia de la República, encabezada por la Prosecretaría de la misma, ha venido desplegando actividades para fortalecer la gestión integral de riesgos en el país, y muy especialmente para expedir una ley que cree una organización sistémica multi-institucional para dicha temática.

Este esfuerzo culminó en octubre del 2009 con la expedición de la Ley 18.621, con el fin de consagrar un Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), cuyo funcionamiento “se concreta en el conjunto de acciones de los órganos estatales competentes dirigidas a la prevención de riesgos vinculados a desastres de origen natural o humano, previsibles o imprevisibles, periódicos o esporádicos; a la mitigación y atención de los fenómenos que acaezcan y a las inmediatas tareas de rehabilitación y recuperación que resulten necesarias”.

Se trata de un Sistema de carácter público y permanente que, con concepción sistémica multi-institucional, integra los esfuerzos públicos y privados y se rige por principios tales como el de protección de la vida, de los bienes de significación y del ambiente y el de ser descentralizado con concepto de subsidiaridad, entre otros. A continuación se muestra el organigrama del nuevo Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay.

El Sistema está integrado por el Poder Ejecutivo, a quien corresponde la Dirección Superior del Sistema; la Dirección Nacional de Emergencias, ubicada en la Presidencia de la República; la Comisión Asesora para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres; Ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados; y por Comités Departamentales de Emergencias, presididos por los respectivos Intendentes.

## Estructura del SINAE



A la Dirección Superior le compete la aprobación de políticas generales, de propuestas normativas y de planes nacionales y la declaratoria de situaciones de desastre. A la Dirección Nacional de Emergencias le corresponde, entre otros, coordinar el funcionamiento del Sistema, actuar como nexo directo entre el Poder Ejecutivo y los demás agentes del Sistema y supervisar el cumplimiento de las decisiones del Poder Ejecutivo y de la Comisión Asesora Nacional. Entre los cometidos de los Comités Departamentales están: aprobar políticas, estrategias, normas, planes y programas departamentales y promover y articular que cada entidad, nacional o departamental, que opere en el respectivo departamento cumpla con lo establecido por la ley en mención.

Por otro lado, la ley establece legalmente la existencia de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales, con la finalidad principal de coordinar las acciones que deben ejecutar las diferentes instituciones en prevención, mitigación, atención de desastres y rehabilitación en los respectivos territorios.

Debe destacarse que entre los aspectos sobresalientes de la ley están los principios que la rigen, entre ellos el de la corresponsabilidad, el cual establece responsabilidades para quienes generen riesgos, ya sean entidades públicas, instituciones privadas o individuos. Este es un aspecto de gran trascendencia e importancia que aún debe ser reglamentado, pues apunta en buena medida a controlar las causas de los futuros riesgos.

Otro aspecto sobresaliente de la ley se refiere a la obligatoriedad que establece para que todas las instituciones públicas, ya sean nacionales, departamentales o locales, introduzcan lo concerniente a la gestión integral de riesgos en los respectivos planes de desarrollo, planes estratégicos sectoriales y/o planes de ordenamiento territorial.

En el ámbito financiero, la ley crea el Fondo Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para financiar actividades de prevención, mitigación, atención y rehabilitación. Sin embargo, no determina aportes del Estado para el Fondo distintos a

las transferencias que puedan hacerle otras entidades públicas. Además, el uso de los recursos de que disponga el Fondo solo podrá hacerse después de la declaratoria de Estado de Desastre por parte del Presidente de la República. Ello significa que el Fondo sólo servirá para situaciones post-desastre.

De otra parte, al ser aprobada la ley cuando el país se encontraba involucrado en un proceso electoral, se excluyó -en el ámbito financiero- un artículo de vital importancia, relacionado con la obligatoriedad de todas las entidades del estado de incluir en sus presupuestos anuales partidas para la gestión de riesgos. Una tarea importante que queda pendiente es la expedición de una norma en ese sentido, ya que en las condiciones actuales el Sistema Nacional nace sin financiamiento en todos los niveles.

En cuanto al marco institucional, existe un proceso de transición entre el arreglo institucional del SNE hacia la implementación del SINAE bajo el nuevo marco normativo expedido en el 2009. En ese sentido, se puede decir que hasta el momento no ha existido un órgano coordinador que articule las instituciones vinculadas a la gestión integral de riesgos. El SNE ha desempeñado un rol de articulación más coyuntural y ligado a emergencias, con un desarrollo a nivel sub-nacional a través de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED). Debido a factores presupuestales, está planteado que la Dirección Nacional de Emergencias inicie formalmente sus actividades a partir de enero del 2011, con la misión primera y principal de poner en marcha el Sistema Nacional de Emergencias - SINAE.

En esta nueva etapa que asume el SINAE resulta muy oportuno contar con una evaluación general del estado de la reducción de riesgo del país para guiar el proceso de planificación del Sistema. De la misma manera, resulta clave el componente de fortalecimiento de las capacidades institucionales, motivo por el cual los resultados del taller de diagnóstico de capacidades previsto en el marco de la misión interagencial pueden ser un punto de partida y un insumo mayor para catalizar el proceso de transición y consolidar la nueva visión de gestión de riesgos que impulsa el SINAE.



# Diagnóstico del estado de la reducción de riesgos de desastres

IV.



Los resultados del diagnóstico que se presenta a continuación están basados en gran medida en la información recabada en las entrevistas que realizó el equipo de la misión y complementados con información documental relevante y disponible al momento de generar este informe.

También se han tomado en cuenta los resultados del análisis de brechas realizado en el marco del taller de diagnóstico de desarrollo de capacidades. El análisis se presenta por prioridad de acción del MAH, siguiendo el modelo de la plantilla del HFA-Monitor.

## Prioridad 1

**Prioridad 1: Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.**

Bajo esta prioridad se analizan los esfuerzos para fomentar el compromiso político y la participación de la comunidad en la reducción del riesgo de desastres, así como desarrollar o fortalecer los mecanismos institucionales, legislativos y operativos para dicha reducción. Estos esfuerzos suponen la integración de la reducción del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo y la descentralización de responsabilidades. También se consideran las necesidades humanas y financieras, y la asignación de los recursos necesarios para la implementación de las actividades correspondientes. Elementos como la creación y/o fortalecimiento de los mecanismos

de coordinación sistemática para la reducción del riesgo y la priorización y asignación de recursos adecuados son claves en el análisis del progreso del eje temático.

### Comentarios de contexto

Al momento de realizar la misión de evaluación, el país se encuentra en una etapa de transición en el tema de reducción del riesgo de desastres, enmarcada en el proceso de implementación de la Ley 18.866 aprobada en el año 2009. En el plano institucional esta transición implica el cambio desde la instancia creada en 1995, que es la oficina denominada Sistema Nacional de Emergencias (SNE), hacia el desarrollo de un Sistema Nacional de Emergencias con visión y estructura sistémica, identificado con la sigla de "SINAE".

Haciendo un análisis retrospectivo, se puede postular que hasta el año 2005 el país trabajó la temática de los riesgos con el enfoque de respuesta a emergencias. A partir de ese año, el Gobierno de Uruguay comienza a trabajar en una concepción de

sistema multi-institucional y abordando el tema de desastres desde una perspectiva de gestión de riesgo, incorporando el concepto preventivo. En el 2006 y con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se dan los primeros pasos para la creación de un Sistema Nacional de Emergencias con esta concepción, que como se mencionó antes, se concreta en el año 2009 con la expedición de la Ley 18.621.

Es oportuno señalar también que el país no sólo presenta un proceso de transición en la temática de reducción del riesgo de desastres, sino también en el ámbito de la gestión ambiental y territorial, sectores en los que se trata de articular los actores claves, propiciando sinergias que podrían contribuir para establecer formalmente una política nacional para la gestión integral de riesgos. La evaluación de la Prioridad 1 está guiada por los siguientes cuatro indicadores:

***Indicador 1.1.  
Existen políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todo nivel.***

**Relevancia del indicador:**

La constitución, las leyes y el sistema gubernamental de un país ofrecen la base para desarrollar planes y acuerdos institucionales en torno a todas las áreas de la reducción del riesgo de desastres. La evaluación de estos elementos puede revelar vacíos en cuanto a los recursos y las capacidades que anteriormente no se utilizaron al máximo o se desaprovecharon. Un marco para las políticas nacionales sobre la reducción del riesgo de desastres debe ofrecer un conjunto de lineamientos y planes del gobierno nacional que estén muy bien diseñados y se refuerzan mutuamente, con el propósito de reducir el riesgo de desastres. Se deben incluir marcos normativos, procesos de planificación y asignación de recursos.

**Diagnóstico**

**1.1.** El primer esfuerzo del país para abordar en forma institucional la temática de los riesgos data de 1995, con la creación de la oficina denominada Sistema Nacional de Emergencias (SNE). En general, el tratamiento del tema en el país se ha caracterizado por un énfasis marcado en la preparación y respuesta a los desastres y emergencias, careciendo de una visión de gestión integral del riesgo. En este contexto, no ha existido hasta el momento un órgano coordinador que articule las instituciones vinculadas a la gestión de riesgos, más allá de algunas instancias de coordinación que han surgido en casos puntuales de situaciones de emergencia.

**1.2.** A pesar que la gestión de riesgo de desastres es un tema relativamente joven en el país, desde el 2005 se vienen realizando esfuerzos significativos en el plano legislativo para avanzar en el tema. Estos esfuerzos han tenido como corolario la aprobación en el 2009 de la Ley del SINAE para la gestión integral del riesgo. Esta Ley tiene una concepción sistémica y cuenta a partir del 1 de enero de 2011 con una Dirección Nacional para avanzar en su implementación. Cabe destacar que al momento de realizar el diagnóstico el país se encontraba en un proceso de transición entre el arreglo institucional del SNE hacia la implementación del SINAE bajo el nuevo marco normativo establecido en el 2009.

**1.3.** Si bien Uruguay no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, existe una Ley de Presupuesto con trece objetivos estratégicos nacionales que cubre las líneas de acción por entidad ejecutora, generando un diálogo interministerial para resolver temas centrales. La ley se refiere a la obligatoriedad que establece para que todas las instituciones públicas, ya sean nacionales, departamentales o locales, introduzcan lo concerniente a la gestión integral de riesgos en los respectivos planes de desarrollo, planes estratégicos sectoriales y/o planes de ordenamiento territorial.

**1.4.** La Ley de Ordenamiento Territorial, que toma en consideración la temática de reducción de riesgos, abre uno de los horizontes más importantes de la planificación en cuanto a la reducción de riesgos se refiere. En particular, la Ley establece como elemento del ordenamiento territorial “la identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos”.

**1.5.** En el 2009 el Gobierno creó por Decreto N° 238/009 el Sistema Nacional de Respuesta al Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC), bajo la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). El SNRCC ya ha desarrollado un diagnóstico y formulado los lineamientos estratégicos para un Plan Nacional de Respuesta al Cam-



bio Climático. Dentro de sus líneas estratégicas de acción bajo la dimensión de adaptación incorpora explícitamente la “gestión integral del riesgo”, con una gran mayoría de acciones y medidas que se basan en criterios de reducción de riesgo de desastres, desde una perspectiva de adaptación al cambio climático.

**1.6.** No existe formalmente una política ni una estrategia nacional para la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, en la Ley del SINAE, la ley de Ordenamiento Territorial y el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático existen bases para establecer dicha política. El avance de transición se presenta en un contexto en el que también se están dando pasos para articular a otros actores claves en las áreas de medio ambiente y de ordenamiento territorial, propiciando sinergias y mayor impacto.

**1.7.** En el sector ambiental se ha conformado un Gabinete Ambiental para la coordinación de políticas, la gestión ambiental con una visión más integrada de regulación, comando e impacto ambiental en la gestión y articulación de la misma. En este contexto, se reconoce que existen capacidades limitadas en planificación operativa, gestión descentralizada y desconcentrada, y se plantea una reingeniería institucional.

**1.8.** Los Comités Departamentales de Emergencias, junto a los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED), constituyen la instancia subnacional de la gestión de riesgos, pero no contaron con base normativa hasta la reciente expedición de la Ley 18.621. En ambos casos, están enfocados fundamentalmente hacia la respuesta y no a la gestión de riesgo, aunque los CECOED han realizado algunas actividades aisladas de carácter preventivo en los departamentos. Cabe destacar que sólo se han establecido 12 CECOED, por lo que todavía faltan estas estructuras en 7 departamentos del país. De la misma manera, se pudo constatar que los CECOED tienen grandes limitaciones en recursos humanos y financieros y muestran un débil soporte técnico para desarrollar actividades de gestión integral de riesgos.

**Indicador 1.2.**  
***Hay recursos dedicados y adecuados para implementar planes y actividades para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos.***



#### Relevancia del indicador

Los recursos dedicados se refieren a los fondos que se asignan específicamente para, y únicamente para, la reducción del riesgo de desastres. Es necesaria la asignación de recursos que integren la reducción del riesgo de desastres en los asuntos cotidianos de una institución. Cuando se toma en cuenta el riesgo en las decisiones de inversión para el desarrollo y en el diseño de los proyectos, el costo de la reducción del riesgo de desastres es más bajo. La institucionalización de la reducción del riesgo de desastres depende del desarrollo de las capacidades de las organizaciones para que puedan planificar y ejecutar las actividades para la reducción del riesgo de desastres que sean más pertinentes para ese sector.

#### Diagnóstico

**1.9.** En general se puede plantear que no existen recursos exclusivos y adecuados a ningún nivel para implementar planes y actividades para la reducción del riesgo de desastres. Hasta el momento, la asignación de recursos ha estado orientada fundamentalmente a las actividades de preparación y respuesta a emergencias.

**1.10.** No existe un Fondo de Emergencias funcionando en la actualidad, aunque está contemplado que el 5% del presupuesto global se puede canalizar para imprevistos y refuerzos presupuestarios a entidades desde los diferentes Ministerios al Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, existe un Fondo Nacional para Prevención de Incendios Forestales y otros mecanismos sectoriales que pueden tener incidencia en la reducción del riesgo de desastres, tales como el Fondo de Emergencia Agropecuaria, a nivel del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y el Fondo Ambiental, creado con montos de sanciones para reinvertir en gestión ambiental.

**1.11.** La ley 18.621 crea el Fondo Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para financiar actividades de prevención, mitigación, atención y rehabilitación. No obstante, no se establecen aportes del Estado para el Fondo a las transferencias que puedan hacerle otras entidades públicas. Por otro lado, dado que el mecanismo de activación del Fondo está supeditado a una declaratoria de Estado de Desastre por parte del Presidente de la República, en la práctica este Fondo sólo servirá para situaciones post-desastre.

**1.12.** Hasta el momento, el Sistema Nacional de Emergencias no cuenta con un sistema adecuado de gestión presupuestaria para asignar recursos en función de las prioridades y los resultados de las políticas y programas de RRD de todos los actores clave en los diferentes niveles.

**1.13.** Los mecanismos previstos por la Ley del SINAE facilitan el uso de los recursos en momentos de emergencias. Se prevé un control ex post de los recursos y el SINAE tendrá a partir del 1 de Enero de 2011 autorización para realizar gastos imprevistos. Bajo régimen de excepción, tanto los ministerios sectoriales como el Estado en general pueden acceder a refuerzo presupuestario para destinarlos a la situación de desastre.

**1.14.** En el presupuesto quinquenal no se asignan recursos específicos para gestión de riesgos de desastres en los departamentos y municipios. El tema de los recursos financieros parece ser uno de los aspectos más críticos para el desarrollo y funcionamiento del SINAE con concepción sistémica y con enfoque preventivo, ya que en la Ley, con excepción del Fondo de Emergencias, no existe alusión alguna a este tema.

**Indicador 1.3.**  
***Se vela por la participación comunitaria y la descentralización, y están aseguradas a través de la delegación y de recursos en el ámbito local.***

#### Relevancia del indicador:

Mediante estas acciones se hace un llamado a la promoción de la participación comunitaria en la reducción del riesgo de desastres a través de la adopción de políticas específicas, la promoción del establecimiento de redes, la gestión estratégica de los recursos voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades, y la delegación y la disposición de la autoridad y los recursos que sean necesarios.

#### Diagnóstico

**1.15.** Las responsabilidades y los recursos no están suficientemente descentralizados para que la reducción de riesgo de desastres a nivel departamental pueda abordar los desafíos que implica la gestión local del riesgo de desastres.

**1.16.** Los CECOED en general tienen grandes limitaciones para llegar en su ámbito de acción a las comunidades, tanto por falta de recursos humanos como de recursos financieros. También existen li-

mitaciones para que organizaciones de la sociedad civil apoyen las emergencias con un marco legal que las oriente.

**1.17.** Si bien existe una Ley del Voluntariado, no hay estrategias en marcha para la gestión de voluntarios en acciones de RRD. La Cruz Roja Uruguay está presente en el país, pero no se pudo constatar una participación activa de la Sociedad Nacional y sus filiales departamentales en los temas de gestión de riesgo, a excepción de actividades aisladas y muy puntuales en inundaciones de años recientes.

**1.18.** A finales de mayo de 2010 se eligieron popularmente los alcaldes municipales por primera vez. Sin embargo, no existe aún una definición de competencias y recursos, lo cual dificulta su articulación con las Intendencias, el Gobierno Nacional y las comunidades. En este contexto es todavía difícil y prematuro analizar su rol concreto en la gestión de riesgos en particular.

### ***Indicador 1.4. está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres.***

#### **Relevancia del indicador:**

La plataforma puede adoptar la estructura de un foro o un comité que facilita la interacción de los principales actores del desarrollo en torno a la

agenda existente para la reducción del riesgo de desastres y opera como promotora de la adopción de medidas para la reducción del riesgo de desastres. El fomento de la participación de todos los actores más importantes en un diálogo sobre la reducción del riesgo de desastres ayudará a lograr el consenso nacional en torno a la necesidad y las prioridades para la reducción de desastres.

#### **Diagnóstico**

**1.19.** A modo de antecedente, se puede citar el Decreto del Poder Ejecutivo No.775/03 de agosto de 2003, que identifica al Consejo Nacional de Emergencias como la plataforma nacional, a la que define como “autoridad nacional coordinadora para facilitar la asistencia en casos de desastre”, y también identifica a la Dirección Técnica y Operativa Permanente “como el Punto Focal para la temática”, ambas instancias como parte del Sistema Nacional de Emergencias (SNE). No obstante, la misión no ha podido constatar la existencia de un mecanismo multisectorial y multidisciplinario que reúna las características enunciadas en los Lineamientos para las Plataformas Nacionales formulados por la UNISDR.

**1.20.** En el nuevo marco de la Ley del SINAIE se puede identificar a la figura de la Comisión Asesora Nacional como la instancia que reúne más condiciones para desempeñar el rol de Plataforma Nacional de RRD en el país.

**1.21.** Cabe destacar que el reciente proceso de formulación del Informe de Avances en la Implementación del MAH 2009-2011 congregó a un amplio rango de actores e instituciones vinculadas a la gestión de riesgo de desastres, y constituye un buen precedente para una de las tareas básicas que tiene que asumir la Plataforma Nacional, que es monitorear el avance en la implementación del MAH en el país.





## Prioridad 2

**Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.**

Implementar la Prioridad 2 exige la recopilación y el uso de datos sobre riesgos de desastre y, por lo tanto, el desarrollo y el mantenimiento de capacidades e infraestructuras para observar, analizar y pronosticar las amenazas, las vulnerabilidades y los impactos de desastre. Implica la utilización de mapas de riesgos, información estadística sobre las pérdidas y sistemas de indicadores de riesgo y vulnerabilidad.

Requiere desarrollar sistemas de alerta temprana que se centren en las personas y se integren bien en los procesos de toma de decisiones. Supone la evaluación, el monitoreo y el intercambio abierto de información sobre riesgos regionales y emergentes, y la rápida difusión de las alertas tempranas. Asimismo, la cooperación regional e internacional es necesaria para evaluar y monitorear las amenazas regionales y las transfronterizas. Por último, exige el compromiso de las comunidades locales, que son las usuarias finales de cualquier sistema y que deben participar plenamente en todas las etapas.

### Comentario de contexto:

Dada la importancia de la identificación de las amenazas y las vulnerabilidades como un prerequisite para poder gestionar y reducir el riesgo de desastres, el avance en esta prioridad es fundamental para consolidar las otras áreas temáticas de la agenda de RRD en Uruguay y dimensionar también las necesidades y el alcance que debe tener el SINAIE.

En función de lo recabado en las entrevistas y reconociendo las limitaciones metodológicas del presente diagnóstico, se puede percibir que en general no existe una cultura arraigada de planificación estratégica en el sector público, que esté basada en información sistematizada y disponible en formatos asequibles para la toma de decisiones.

Esto se proyecta en el área de identificación del riesgo y sistemas de alertas temprana, donde la recolección sistemática de datos y el monitoreo constante de ciertas variables son componentes claves para avanzar en la evaluación del riesgo y potenciar la alerta temprana. Es en este contexto que encontramos instituciones claves como el Servicio Meteorológico Nacional con capacidades muy limitadas para cumplir con el rol clave de proveedor de información primaria que tiene en el tema. El diagnóstico de la Prioridad 2 está guiado por cuatro indicadores.

***Indicador 2.  
Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales, basadas en datos sobre las amenazas y las vulnerabilidades, están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave.***

### Relevancia del indicador

Las evaluaciones de los riesgos nacionales permiten que las instancias decisorias y las comunidades comprendan la exposición del país a varias amenazas, al igual que sus vulnerabilidades sociales, económicas, ambientales y físicas. Asimismo, las evaluaciones nacionales permiten que las comunidades tomen acciones eficaces para reducir el riesgo. La identificación de las amenazas y los factores de vulnerabilidad a los desastres, así como su evolución en el corto y largo plazo, es un punto de partida para adoptar las medidas oportunas de reducción de riesgo en función de ese conocimiento y para promover una cultura de prevención y resiliencia.

### Diagnóstico

**2.1.** El desarrollo de evaluaciones sistemáticas del riesgo de desastre a nivel nacional y local es todavía incipiente en Uruguay. No obstante, hay desarrollos relevantes a nivel sectorial, como el sector agropecuario y el sector de recursos hídricos. Las evaluaciones existentes en su gran mayoría están orientadas al análisis mono-amenaza, utilizan distintas metodologías, con distintas escalas territoriales de análisis, y son realizadas por varias dependencias del Gobierno y algunas vinculadas al sector académico, pero que están articuladas en función de alimentar una evaluación integral del riesgo de desastres y una priorización de acciones para reducción del riesgo a llevar adelante por parte del SINAIE.



**2.2.** En particular, la incorporación del análisis de vulnerabilidad y su integración en la evaluación del riesgo de desastres, todavía está en una fase de desarrollo temprano en el país, mayormente enfocada en los aspectos de exposición física pero sin mayor integración de otros atributos socio-económicos y ambientales. Si bien se ha desarrollado un Atlas de Mapas de ocurrencia de amenazas con cobertura nacional, departamental, éste es muy básico y no existe un mapa del riesgo multiamenaza ni a nivel nacional ni a nivel departamental.

**2.3.** Las principales amenazas naturales estudiadas en el país son las inundaciones, sequías e incendios forestales, aunque existe ocurrencia de otras amenazas naturales como las tormentas, vendavales y tornados, y granizadas que no tienen el mismo nivel de estudio, a pesar de que los vendavales durante tormentas y sudestadas han provocado impactos serios en las áreas costeras. También existen procesos industriales con impactos potenciales peligrosos, como el transporte de materiales peligrosos (terrestre y marino) y actividades mineras. En cuanto a amenazas biológicas, el peso está puesto en vectores importantes para la salud humana, como dengue, y aquellos con impactos en la sanidad animal y vegetal, para productos y cultivos de importancia económica para el país, como fiebre aftosa.

**2.4.** En cuanto a la amenaza de inundaciones existe un desarrollo importante para el contexto urbano impulsado por la cartografía de riesgo de inundaciones que viene desarrollando DINAGUA, a partir de un trabajo de evaluación de la amenaza de inundaciones y la identificación de vulnerabilidad física y socioeconómica en las ciudades cabeceras departamentales. Hasta el momento existen estos mapas escala 1:10.000 para la ciudad de 3 de Febrero (que fue el piloto para la metodología) y con avances en las ciudades de Artigas y Durazno; y se está avanzando en las otras capitales de los departamentos del país en forma sincrónica con el desarrollo de los planes locales de ordenamiento local que imple-

menta la DINOT. Es de destacar que en estas iniciativas de DINAGUA se incluye un trabajo con las comunidades en riesgo para la formulación de opciones para prevención y mitigación de los asentamientos en riesgos.

**2.5.** Por otro lado, el Sistema de Información Geográfica de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (RENARE) ha desarrollado una cartografía de áreas inundables a una escala 1:20,000, cuyo usuario principal es el productor agropecuario y al que se puede acceder con el número de parcela. También existen desarrollos puntuales de cartografía de riesgo de inundaciones en áreas recientemente impactadas, como Salto (inundaciones del 2009), a partir de proyectos de cooperación para recuperación temprana.

**2.6.** Existe un desarrollo de metodología piloto de estimación de impactos económicos relacionado con impactos de inundaciones para algunas ciudades del interior de Uruguay, desarrollada con apoyo del PNUD, en el marco de las actividades de recuperación de inundaciones del 2007. No obstante estos desarrollos aislados, la misión no pudo identificar la existencia de evaluaciones costo-beneficio basadas en los desarrollos de cartografía de riesgo de desastres que puedan informar la selección de medidas de prevención y mitigación y la determinación del riesgo aceptable, ni el desarrollo de indicadores de riesgo de inundación.

**2.7.** En cuanto a sequía existen mapas en donde se muestran patrones de ocurrencias históricas que estarán disponibles en el Atlas a punto de lanzarse y que han sido compilados por el SINAE con apoyo de UNESCO. También el SINAE está trabajando en un índice para sequías en colaboración con la Dirección Nacional de Meteorología. El INIA tiene información satelital que puede ser importante para la evaluación del riesgo de sequías.

**2.8.** El MGAP comisionó recientemente una evaluación integral del impacto socio-económico de las sequías, considerada como la primera estimación en su tipo que busca evaluar el efecto global sobre un sector tan estratégico como la ganadería vacuna en Uruguay. Esta evaluación ex-post no sólo arroja pérdidas directas del orden de los 342 millones de dólares, sino también un efecto multiplicador en áreas interdependientes que se prolongan por varios años, con una estimación proyectada del orden de los 1.000 millones de dólares en pérdidas directas e indirectas globales.

**2.9.** El área de incendios forestales se comenzaron iniciativas aisladas por parte del Cuerpo de Bomberos para el registro de los patrones de ocurrencia, y en algunos casos (como en el Departamento de Canelones) el SINAIE está propiciando la colaboración entre Bomberos y la Dirección Nacional de Meteorología para avanzar en el desarrollo de mapas de riesgo de incendio, donde se combinará información de mapas de combustibles vegetales con información de balances hídricos que posee el INIA.

**Indicador 2.2.**  
**Los sistemas están habilitados para seguir de cerca, archivar y diseminar datos sobre las principales amenazas y vulnerabilidades.**

## Relevancia del Indicador

Los procesos de recopilación y de diseminación de datos permiten que las instancias decisorias y el público comprendan la exposición del país a varias amenazas, al igual que sus vulnerabilidades sociales, económicas, ambientales y físicas. Si se disemina de forma apropiada y oportuna, esta información permite que las comunidades tomen acciones eficaces para reducir el riesgo.

## Diagnóstico

**2.10.** Existe una gran debilidad en la recopilación y diseminación sistemática de datos que puedan informar la toma de decisiones sobre gestión y reducción del riesgo en el país. Existen sistemas de información con distintos grados de desarrollo y gestionados por distintas áreas sectoriales del Gobierno sin mayor articulación entre las mismas e incluso al interior de las mismas. De la misma manera, en el taller del diagnóstico de desarrollo de capacidades se planteó que el SINAIE tiene todavía una capacidad limitada para gestionar información y datos estadísticos sobre mapeo de riesgos, impacto y pérdidas.

**2.11.** Con el nacimiento de AGESIC en 2008 se está desarrollando una Infraestructura Espacial de Datos (IED) como depositaria de la información georeferenciada en el país, brindando la posibilidad de contar con una plataforma para el uso común de la información espacial. Entre los desafíos que se deben abordar se encuentran: a) la diversidad de escalas espaciales disponibles en función de diferentes objetivos específicos que dificultan la integración de la misma; b) el escaso dinamismo de la información, ya sea porque se construyó con un objetivo específico o porque los planes de monitoreo implementados no consideraron cabalmente el mantenimiento en tiempo real de la experien-





cia; c) las limitaciones de recursos, tanto humanos como de equipamiento, para el procesamiento y análisis de la información, aun con instituciones con capacidad instalada para su registro sistemático; d) las dificultades para el intercambio y cooperación institucional.

**2.12.** No existe un sistema de registro permanente de ocurrencia de desastres con los descriptores de las distintas amenazas y las variables de impacto, que permita monitorear los patrones espaciales y temporales de desastres y alimentar análisis de riesgo manifiesto. En ese sentido, los registros son recientes y el Atlas que está terminando de desarrollar el SINAE brindaría una primera aproximación de los patrones de ocurrencia de amenazas (no de desastres) para Uruguay.

**2.13.** El MGAP y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) han desarrollado varios sistemas de información con productos específicos para agricultura y ganadería. Actualmente se está trabajando en el desarrollo de un Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA) que permitirá articular estos sistemas de información internos, usando de plataforma el actual Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG). La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) ha comenzado a desarrollar un Sistema de Información Ambiental que permitiría integrar la información de otras direcciones del Ministerio como DINOT y DINAGUA, y que sería una herramienta clave para impulsar la planificación y la gestión ambiental en el país.

**2.14.** El monitoreo de la información hidrometeorológica lo realiza un grupo reducido de instituciones, entre las que se destacan la Dirección Nacional de Meteorología (DNM), el INIA, la UTE, y el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA). Estas redes de observación en el país no fueron establecidas con fines de realizar un monitoreo climático continuo, sino con fines mas operativos (pronóstico del tiempo o caudales).

**2.15.** La Dirección Nacional de Meteorología (DNM) posee un banco de datos histórico sobre las variables climáticas con sólo una serie temporal de 100 años en formato analógico, aunque en la actualidad se está mejorando la calidad y disponibilidad de esos datos en formato digital. El servicio cuenta con 25 estaciones meteorológicas que relevan las variables climáticas fundamentales (temperaturas, presión atmosférica, vientos, precipitación, humedad, entre otras). La mayoría de estas estaciones son operadas manualmente, por lo que no generan información a tiempo real. Dentro del marco de la mejora de la red, se están instalando cuatro estaciones automáticas que fueron financiadas por el Gobierno de Brasil.

**2.16.** Cabe destacar que los recursos y la capacidad instalada del DNM ha sufrido un deterioro gradual en las últimas dos décadas. A finales de la Década del 80 contaba con 42 estaciones y con casi 300 técnicos entre su personal. Hoy la red se ha reducido a 25 estaciones y opera con 180 técnicos. Gran parte de la operatividad de la red estaba asociada al Ferrocarril y su lento deterioro ha tenido también un impacto mayor sobre el mantenimiento de la red meteorológica (solamente en Rocha se ha perdido la mitad de los pluviómetros).

**2.17.** En cuanto a los registros hidrológicos, existen varios servicios e instituciones que realizan regularmente registros de variables, como DINAGUA, la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande (CTM) y la UTE, entre otras. En algunos casos, el registro se hace con fines de evaluación permanente del estado de los recursos hídricos y calidad, buscando resultados operativos para un sector de usuarios. En el caso de la CTM, existe un pronóstico del tiempo semanal que se actualiza en forma diaria acompañando los registros de los niveles del Río Uruguay, que llega directamente a los miembros de los CECOED.

**2.18.** También existe un desarrollo incipiente de indicadores de incendio que está siendo impulsado por el SINAE, en coordinación con la Dirección Nacional de Meteorología y el Cuerpo de Bomberos, basado en la metodología del "Índice de Nesterov". La Dirección Forestal del MGAP también cuenta con información sobre incendios forestales y podría ser un proveedor clave para la evaluación de esta amenaza.

**2.19.** El SINAE también está trabajando con una ONG que lleva un registro de la ocurrencia de tornados en el país, de manera de contar con un registro sistemático de este tipo de eventos.

**2.20.** Los registros más actualizados y el monitoreo mas sistemático sobre vulnerabilidad está relacionado con la producción agropecuaria, donde se cuenta con sistemas de recolección de datos y monitoreo permanentes, y con una buena capacidad instalada. Y si bien existe un desarrollo importante en la diseminación de datos para el sector agropecuario con una identificación de las necesidades del usuario para la toma de decisiones, no se puede decir lo mismo en cuanto a la diseminación de otros datos clave para gestión del riesgo. Existen proyectos que se canalizarían a través de la AGESIC para el desarrollo de comunidades virtuales, entre las cuales se identifica ya la necesidad de considerar una audiencia especial para la gestión del riesgo. No obstante, no hay una utilización óptima todavía del gran potencial asociado a las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para las etapas de la gestión de riesgo, como la prevención, la mi-

tigación, los preparativos, la respuesta y la recuperación.

**2.21.** El Instituto de Estadísticas y Censos es un depositario clave de la información base que puede alimentar los análisis de vulnerabilidad socioeconómica, con datos como la composición de la población, ubicación de hospitales, carreteras, entre otros atributos. Catastro es un proveedor clave también que tiene información sobre los padrones. Es importante resaltar que el último censo de población en Uruguay data de 1996, por lo cual los análisis de vulnerabilidad basados en esta información pueden estar desactualizados. De la misma manera, el Registro de la Propiedad no está totalmente sincronizado con Catastro, por lo que la información de este último puede estar desactualizada y afectar los análisis de vulnerabilidad que se hacen a partir de ellos.

**2.22.** No se ha podido comprobar la existencia de inventarios o registros y mecanismos de disseminación consolidados para la información de amenazas y vulnerabilidades derivadas de procesos industriales peligrosos y amenazas tecnológicas asociadas.

***Indicador 2.3.  
Los sistemas de alerta temprana están habilitados y disponibles para todas las amenazas principales, con un elemento de alcance comunitario.***

**Relevancia del indicador**

Los sistemas de alerta temprana habilitan a las personas y a las comunidades que enfrentan las amenazas a tomar acciones con suficiente tiempo y de forma apropiada para reducir la posibilidad de sufrir lesiones personales, la pérdida de vidas, daños a la propiedad y el medio ambiente, y la pérdida de los medios de sustento. Los sistemas de alerta temprana incluyen una serie de elementos, a saber: conocimiento y mapeo de amenazas; monitoreo y pronóstico de eventos inminentes; proceso y difusión de alertas comprensibles para las autoridades

políticas y para la población; y la adopción de medidas apropiadas y oportunas en respuesta a tales alertas.

**Diagnóstico**

**2.23.** Se percibe un concepto limitado sobre los SAT enfocado más en la identificación y emisión del alerta, que en las fases de “comunicación” a la población vulnerable y retroalimentación del sistema a partir de las respuestas generadas.

**2.24.** Con excepción de las alertas relacionadas con el riesgo que afecta la producción agropecuaria, los sistemas de vigilancia epidemiológicos, y los esfuerzos recientes en sistemas de alerta para incendios forestales, no existen sistemas de alerta temprana en el sentido integral del concepto. Existen mecanismos ad-hoc de intercambio de información entre las instituciones que tienen un rol en el monitoreo y observación de los fenómenos naturales, y entre algunos de los actores vinculados a tareas de preparativos y respuesta, fundamentalmente el área operativa del SINAE y los miembros del CECOED. En ese sentido, se evidencia una falta de manuales y protocolos explícitos para la emisión de la alerta con roles claros y definidos en la cadena de flujo de la información.

**2.25.** El Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático propuesto por el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad contempla como primera línea de acción estratégica para la adaptación al cambio climático, la gestión integral del riesgo. Bajo este capítulo, se propone como medida “el desarrollo de sistemas de alerta temprana asociados a los diferentes sectores y orientados a apoyar los actores tomadores de decisión en previsión y gestión del riesgo ante potenciales situaciones de emergencia”. Se propone sistema de información y alerta meteorológica para eventos climáticos extremos; sistemas de monitoreo para previsión de inundaciones; sistema de alerta temprana multivariada del riesgo de ondas de tormenta e inundación en la zona costera; sistema de alerta de plagas y enfermedades en el sector agropecuario y forestal, entre otros.

**2.26.** Entre los mecanismos de alerta existentes se encuentran el de emergencias hidrometeorológicas, el de incendios forestales, y con un mayor desarrollo los sistemas de alerta epidemiológicas (vector dengue) y los sistemas de alerta relacionados con sanidad animal y vegetal que coordina el MGAP. En el caso de incendios, existe el Sistema de Alerta y Monitoreo de Incendios Forestales, SAMIF.

**2.27.** En el caso de amenazas hidrometeorológicas, la Dirección Nacional de Meteorología utiliza un código de colores y canaliza la alerta a través del SINAE. En la práctica, los CECOED muchas veces

obtienen la información de la amenaza a través de Internet y apelando a redes de países vecinos, como Argentina y Brasil. La forma en que se analiza la información a nivel de los CECOED y las capacidades de análisis para comunicar el alerta no son claras.

**2.28.** En el área de incendios forestales existen una serie de mecanismos de vigilancia y de emisión de alertas, pero tampoco están claros los protocolos. No obstante, existen esfuerzos para integrar estos mecanismos.

**2.29.** No existen mecanismos de alerta temprana desarrollados para las amenazas tecnológicas relacionadas con la producción y transporte de sustancias y productos industriales peligrosos.

## ***Indicador 2.4. Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de cooperación regional para la reducción del riesgo.***

### **Relevancia de la prioridad**

Esta acción se refiere a la necesidad de cooperar regional e internacionalmente para evaluar y seguir de cerca los riesgos regionales y transfronterizos, intercambiar información y emitir alertas tempranas a través de acuerdos apropiados. Esto supondría contar con información estandarizada y accesible, al igual que datos sobre los riesgos, los impactos y las pérdidas regionales.

### **Diagnóstico**

**2.30.** En el taller de diagnóstico de desarrollo de capacidades se identificó que no existe suficiente cooperación regional e internacional para evaluar y monitorear los riesgos transnacionales e intercambiar información y proveer alerta temprana a nivel regional.

**2.31.** En el área de salud existe un intercambio de información permanente y cooperación con Brasil y Argentina en la vigilancia de enfermedades transmisibles por vectores. Entre estos mecanismos, se puede mencionar la participación activa de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) en el Comité Veterinario Permanente del Cono Sur, desde donde se lleva adelante un programa de vigilancia epidemiológica para la fiebre aftosa.

**2.32.** En el marco del Charter Internacional de Naciones Unidas sobre "Espacio y Grandes Desastres", Uruguay accedió a información satelital relevante que le proporcionó la Comisión Nacional del Espacio (CONAE) de la República Argentina.

**2.33.** Existe una propuesta de proyecto regional en las zonas costeras de Argentina, Brasil y Uruguay con potencial financiamiento del GEF y apoyada por UNESCO que tiene como objetivo fortalecer los sistemas de alerta temprana y respuesta a los fenómenos climáticos utilizando las estructuras institucionales regionales existentes.

**2.34.** En cuanto a recursos fronterizos, la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, que gestiona el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande, ubicado sobre el río Uruguay, tiene un rol importante la generación de información sobre la dinámica del río Uruguay que es clave para el área de preparativos y respuesta frente a inundaciones en las poblaciones riverseñas ubicadas en la zona de influencia. Los técnicos de Salto Grande han diseñado un modelo de operación que permite en situaciones de grandes crecientes moderar y reducir en uno o dos metros las alturas máximas de inundación en las ciudades de Salto (Uruguay) y Concordia (Argentina). Los boletines con pronósticos meteorológicos a una semana, y los detalles de los niveles y caudal del río que genera en forma diaria el Departamento de Hidrología de la Comisión Técnica, son insumo clave para los CECOED en el monitoreo y la emisión de alertas de inundaciones.

**2.35.** Existe un mecanismo regional de cooperación "Alianza Regional en Oceanografía para el Atlántico Sudoccidental Superior y Tropical" (OCEATLAN) que integran instituciones de Uruguay, Argentina y Brasil, y que tiene como objetivo inicial el establecimiento de una Alianza Regional para el Sistema Global de Observación de los Océanos (GOOS). OCEATLAN está enfocada en la planificación y la implementación de un sistema oceanográfico operacional cuyo propósito es monitorear e investigar los procesos oceánicos en el Atlántico Sur y Tropical. Uruguay está representado a través del Servicio de Oceanografía e Hidrografía de la Armada de Uruguay (SOHMA) y la Facultad de Ciencias de Uruguay – Programa de Ciencias del Mar y de la Atmósfera (PCMYA).

## Prioridad 3

Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.

El diagnóstico de esta prioridad contempla los avances en la promoción de la educación, la comunicación y la participación para construir una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel. Si bien se observó la existencia de varios actores involucrados en este tópico, tales como la academia, el sector privado y la sociedad civil, el progreso en esta prioridad exige el desarrollo de sistemas y servicios de socialización de la información que permitan el acceso a ella y su aplicación. Supone fortalecer las redes y promover el diálogo y la cooperación entre las comunidades científicas, los actores políticos y los profesionales, así como utilizar la terminología estándar en el contexto de la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, requiere promover la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en los planes educativos, y desarrollar programas de formación y aprendizaje sobre este tema a nivel comunitario. También exige fortalecer la capacidad de investigación y lograr el compromiso de los medios de comunicación para aumentar la concientización.

### Comentarios de contexto

Para poner en contexto la evaluación de la prioridad 3 en Uruguay es necesario tener en cuenta que el país no ha sufrido grandes desastres en su historia reciente. De allí que es no es una sorpresa encontrar que los niveles de sensibilización en la población en general no son los que encontramos en otros países que en forma regular están expuestos a desastres de relativa magnitud, a pesar que el impacto de las amenazas naturales muestra una tendencia en aumento en el país. En ese sentido, el desafío para inculcar una cultura de prevención implica un esfuerzo mayor, y asociado con ello, un esfuerzo también muy importante en el desarrollo de capacidades.

No obstante este panorama general, también se puede apreciar una preocupación creciente con respecto al impacto de ciertas amenazas, como los incendios, incrementado en los últimos años por todo lo asociado con la problemática del cambio climático, que concita cada vez mayor preocupación a nivel de la población en general, y con un eco importante en los medios de comunicación masiva en el país.

Los indicadores mediante los cuales se monitorea y revisa el progreso alcanzado y los retos identificados en la prioridad se examinan a continuación.

**Indicador 3.1.**  
***existe y está disponible información relevante sobre los desastres y la misma es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados.***

### Relevancia del indicador:

La información sobre el riesgo de desastres y las opciones de protección, especialmente para los ciudadanos y las autoridades locales en las zonas de alto riesgo, debe estar disponible fácilmente y ser comprensible, a fin de permitirles tomar acciones para reducir el riesgo y aumentar la resiliencia.

### Diagnóstico

**3.1.** Existe información relevante sobre desastres en el país, aunque la misma se encuentra dispersa en cada una de las instituciones que trabaja y está relacionada con el tema, con escasa coordinación entre ellas y por ende con un impacto limitado. Los canales de información destinados a llegar a los diferentes actores de la población son escasos, y a nivel comunitario existe un desconocimiento de materiales informativos y de sensibilización importantes. Se menciona como obstáculo la voluntad de compartir la información entre las instituciones relacionadas con el tema por la preocupación de perder el poder sobre el conocimiento generado.

**3.2.** Falta información de base necesaria para la RRD, ya que por lo general existe a nivel de amenazas y no de vulnerabilidad ni de riesgos. La información existente tampoco es sistematizada ni actualizada continuamente. Hay que señalar, sin embargo, que en lo que se refiere a la información agropecuaria, la generación, sistematización y actualización de la misma es mayor. En ese sentido, se aprecia un desarrollo mayor de información relevante para la RRD en el sector agropecuario.

**3.3.** La información existente no se encuentra en un formato asequible y con una terminología fácilmente comprensible para posibilitar que la gente



tome medidas para reducir los riesgos y fortalecer su capacidad de recuperación. Se puede plantear que no existe información en terminología estándar que llegue a toda la población, y no se actualiza y difunde la terminología estándar a nivel internacional sobre RRD.

**3.4.** Tampoco existen redes desarrolladas para compartir la información, y la existente está disponible solamente para quienes realizan trabajos en este tema. En muchas situaciones, la misma surge a partir de las redes interpersonales establecidas entre aquellos involucrados en la gestión de riesgos de desastres.

**3.5.** Existe información a nivel departamental que no se socializa entre los departamentos, no existiendo redes intersectoriales ni interregionales lo suficientemente disponibles para la elaboración de planes locales de reducción de riesgos. No se evidencia el aprovechamiento de avances tecnológicos disponibles para facilitar la tarea de socialización, así como también hay poca información relacionada al componente social, a la comunidad en riesgo, y a la socialización de la información, que contribuiría a reducir el riesgo de desastres.

**3.6.** Se señala como importantes desafíos la falta de capacidades operativas disponibles, así como la falta de recursos financieros, señalándose que éstos surgen, por lo general, de la cooperación internacional de manera fragmentada y puntual, y frecuentemente vienen para recuperación.

### ***Indicador 3.2. los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación.***

#### **Relevancia del indicador:**

La incorporación de los temas relacionados con el riesgo de desastres en los planes educativos existentes contribuye a lograr un aprendizaje continuo y refuerza el conocimiento para la reducción del riesgo de desastres. La educación de las generaciones más jóvenes inculca en las mismas la reducción del riesgo de desastres como un valor de la sociedad. Además, la educación superior y las investigaciones aplicadas son fuentes de tareas prácticas para



el desarrollo de las capacidades de reducción de los desastres y, por lo tanto, merecen una atención especial. Finalmente, las actividades de capacitación ofrecen la oportunidad de tomar en consideración el conocimiento indígena y las prácticas tradicionales.

### Diagnóstico

**3.7.** No existen iniciativas sistematizadas de educación no formal, ni se han creado mecanismos ni instancias para ejecutar estrategias o planes y programas de comunicación sobre el tema. En algunos casos puntuales, como el dengue o los incendios, puede existir algún tipo de iniciativa, pero, por lo general, carecen de una visión integral de riesgo. No obstante, cabe señalar que comienza a observarse para el caso de incendios un trabajo interinstitucional que busca incorporar esta visión sobre la RRD.

**3.8.** En el contexto antes mencionado, el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Departamentales para la Gestión de Riesgos del Uruguay URU/08/007 se propuso explorar las condiciones para la implementación de un Plan de Capacitación y Formación que dé cumplimiento con lo establecido en la Ley de creación del Sistema Nacional, y así desencadenar un proceso de evaluación permanente y mejora continua. El Plan de Capacitación y Formación del Sistema Nacional de Emergencias comenzó con un diagnóstico de las capacidades para la implementación de las actividades de formación, en base al cual se determinaron los objetivos, la estructura curricular y las acciones de capacitación previstas.

**3.9.** Bajo el marco del Programa de Naciones Unidas "One UN", el denominado proyecto C, en el que participaron PNUMA y la UNESCO, se desarrollaron

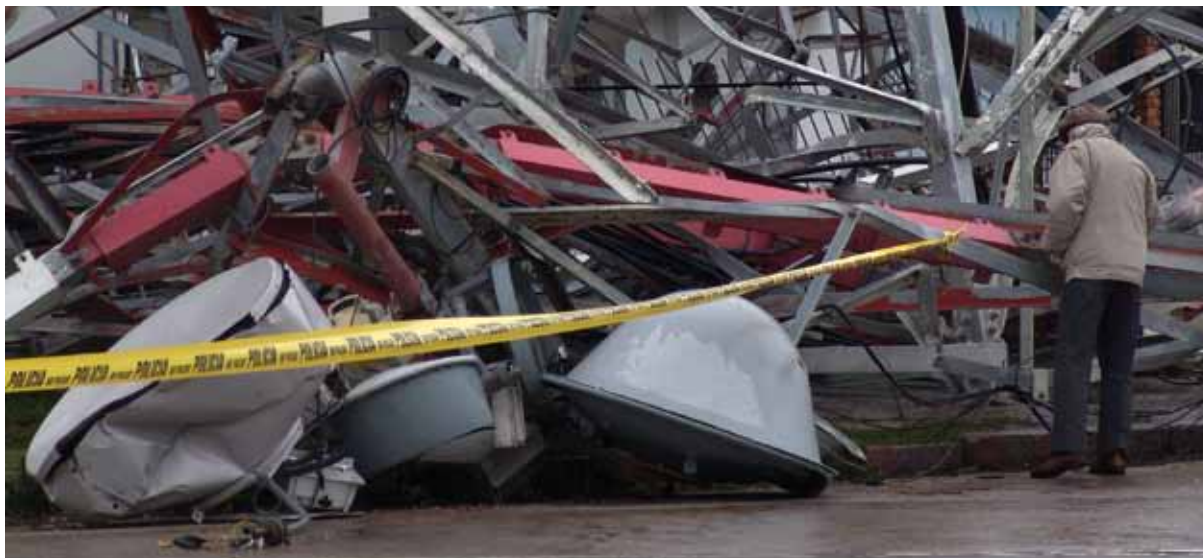
varias actividades para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias y la creación de capacidades, en la que participaron diferentes actores de los 19 departamentos uruguayos durante el año 2009 (Policía, Ejército, Bomberos, miembros de los gobiernos locales, trabajadores sociales, trabajadores de la salud, las autoridades de carreteras). El objetivo general de estas actividades de formación fue proporcionar un nivel uniforme de calificación y mejorar las capacidades en lo que refiere al manejo de la información para la evaluación del riesgo por aquellos involucrados con la respuesta frente a la situación de emergencia.

**3.10.** El tema de Reducción del Riesgo de Desastres no está incluido en la currícula. La Ley General de Educación N° 18.437 recoge en sus líneas transversales, art. 40, numeral I), apartado 7): "La educación para la salud tendrá como propósito la creación de hábitos saludables, estilos de vida que promuevan la salud y prevengan las enfermedades. Procurará promover, en particular, la salud mental, bucal, ocular, nutricional, la prevención del consumo problemático de drogas y una cultura de prevención para la reducción de los riesgos propios de toda actividad humana", abriendo las posibilidades de incorporar la RRD en la currícula. Por otro lado, la existencia del Plan Ceibal tiene un potencial muy especial para desarrollar el conocimiento en la RRD.

**3.11.** No existen aún políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional de incluir estos temas en la educación formal. Tampoco se promueven de manera suficiente en colegios y centros de educación superior los programas locales de reducción de riesgos y de preparación en caso de desastres, ni se promueven e implementan en las escuelas programas y actividades para aprender a minimizar los efectos de las amenazas. No se observa que se haya integrado en la







formación inicial de los docentes, y no hay igualdad de acceso y oportunidades en materia de formación y capacitación en RRD para mujeres y poblaciones vulnerables.

**3.12.** En el plano universitario, la RRD forma parte de algunas carreras como Arquitectura, Psicología y Medicina. Si bien no hay programas especializados en la gestión de riesgo de desastres, existe a nivel central el Grupo de Gestión Integral de Riesgos de la Universidad de la República que implementó Cursos de Educación Permanente. Estos cursos se realizaron gracias a fondos concursables, que no son permanentes, sino que se activan cuando tienen financiamiento. También existen proyectos puntuales desde la Universidad de la República (UdelaR) que permitirían avanzar sobre el tema. Estos proyectos, que son también concursables, generalmente no son prioritarios para la UdelaR.

**3.13.** Muchos de los entrevistados señalan que aun falta capacitación sobre el tema de gestión de riesgos de desastres, y también plantean que son pocos los que están en condiciones de entender y asimilar la información existente. Tampoco se observa que exista una sistematización de publicaciones sobre la temática, por lo que no se capitaliza la información generada a los efectos de incorporar lecciones aprendidas. Sin embargo, hay que señalar, como se mencionó para el caso de generación de información, que el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias realiza importantes aportes en lo que tiene que ver con la investigación, pero relacionado siempre con el sector agropecuario.

**3.14.** El tema de la Reducción del Riesgo de Desastres no está incluido en el presupuesto/agenda nacional para la investigación científica, salvo a través de proyectos puntuales.

**3.15.** El rol de la Cruz Roja en la educación informal es todavía débil, no obstante ha dictado algunos cursos a pedido de sus filiales en algunos de los

departamentos que fueron afectados por recientes inundaciones. Representantes de la Cruz Roja han señalado que existe un acuerdo con las escuelas primarias sobre la seguridad escolar, y actualmente el Ministerio de Transporte y Obras Públicas les ha pedido cursos de primeros auxilios para sus funcionarios.

**3.16.** No existen aún políticas sistemáticas para avanzar en la inclusión del tema a nivel de la educación formal en todos sus niveles, ni tampoco se evidencian desarrollos en la educación informal.

### **Indicador 3.3.** **Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio.**

#### **Relevancia del indicador:**

Las autoridades a nivel nacional y regional tienen un importante papel que desempeñar en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas para desarrollar y aplicar metodologías, estudios y modelos capaces de evaluar las vulnerabilidades y el impacto de las amenazas, lo que incluye el mejoramiento de las capacidades de seguimiento regional y las evaluaciones afines.

## Diagnóstico

**3.17.** En lo que se refiere a los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio, se observa que recién comienzan a existir en el país este tipo de investigaciones, y que las mismas se han realizado en el contexto de proyectos puntuales en el ámbito de la cooperación internacional.

**3.18.** No se cuenta con suficientes mecanismos para compartir los riesgos financieros, en particular los seguros contra desastres. También se observa que las alianzas público-privadas no impulsan el compromiso del sector privado en las actividades de reducción del riesgo de desastres.

**3.19.** Estos conceptos son nuevos y si bien se intentan incorporar, ello apenas comienza. No se observa la existencia de un procedimiento regular para llevar a cabo un análisis costo beneficio en lo que tiene que ver con la incorporación de medidas de reducción de riesgo en los proyectos de inversión. Se menciona, por parte de los entrevistados, la necesidad de incorporar el tema de los seguros financieros y de la responsabilidad social empresarial.

**3.20.** También es importante señalar que parece no haber una cultura en la cual se incorpore en los procesos de toma de decisiones los diagnósticos multiriesgo y el análisis de costo-beneficio. Y se señala, también, que se observa una falta de transparencia en la rendición de cuentas en lo que respecta a las donaciones existentes luego de la ocurrencia de un evento extremo.

**Indicador 3.4.**  
**existe una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas.**

## Relevancia del indicador:

Una estrategia nacional de sensibilización pública es un plan de acción a largo plazo y con objetivos específicos, que organiza la manera en que se informa a la población en general sobre el riesgo de desastres y las formas en que el público puede tomar acciones para reducir su grado de exposición a las amenazas. Las acciones de sensibilización pública son herramientas importantes para ayudar a integrar la reducción del riesgo de desastres en la vida cotidiana, y contribuyen a generar un compromiso político para llevar adelante medidas para la reducción del riesgo.

## Diagnóstico

**3.21.** No se observa la existencia de actividades para la sensibilización pública que busquen integrar el tema de reducción de riesgos y desastres en la vida cotidiana.

**3.22.** Si existen acciones concretas sobre riesgos específicos de incendio, dengue e influenza por parte de Bomberos y el Ministerio de Salud Pública. Sin embargo, no se han desarrollado campañas de largo plazo, en particular con relación a la gestión prospectiva desde un enfoque de adaptación al Cambio Climático. El concepto de resiliencia no se conoce a nivel de la toma de decisiones ni a nivel de la población.

**3.23.** Los medios de comunicación no se integran de manera suficiente en campañas educativas públicas y en las consultas públicas para estimular una cultura de respuesta a los desastres y de compromiso de la comunidad.



## Prioridad 4

### Reducir los factores fundamentales del riesgo.

La implementación de la Prioridad 4 supone estimular el uso y la gestión sostenibles de los ecosistemas, del ordenamiento territorial y de los recursos naturales, e integrar las estrategias de reducción de desastres y el cambio climático. Hace un llamado a la promoción de la seguridad alimentaria para la resiliencia, integrando la planificación de la reducción del riesgo de desastres en el sector de la salud y promoviendo los hospitales seguros. También son necesarias la protección de las instalaciones públicas críticas y la implementación de planes de recuperación y de redes de seguridad social.

Asimismo, la Prioridad 4 implica la promoción de opciones de diversificación de ingresos, el fomento de mecanismos financieros de socialización de los riesgos y el establecimiento de alianzas entre el sector público y el privado. Por último, exige incorporar las consideraciones sobre los riesgos de desastres en la planificación territorial y en los códigos de construcción, y la integración de la evaluación de los riesgos de desastre en los planes de desarrollo rural.

#### Comentarios de contexto

En general los temas abordados en la prioridad 4 del MAH, y que tienen que ver con la aplicación efectiva de los instrumentos de gestión de riesgo y la reducción del riesgo de desastres a nivel sectorial, son los que en la mayoría de los países tienen un menor grado de implementación. En el caso de Uruguay, nos encontramos con un desarrollo normativo reciente y muy interesante para el tema, fundamentalmente a través de la Ley de Ordenamiento Territorial, que sienta las bases para una incidencia concreta a través de las herramientas del ordenamiento territorial en la reducción del riesgo en Uruguay a nivel nacional, departamental y local. No obstante, la implementación de la Ley es inci-

piente y no es posible evaluar el grado de incidencia de la misma.

Por otro lado, la reciente creación del Sistema de Nacional Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC) es un indicador de la importancia creciente que el Gobierno de Uruguay le otorga al tema. En particular, el abordaje integrador entre adaptación y gestión de riesgos que contienen los lineamientos estratégicos del Plan de Acción desarrollado por el SNRCC abre espacios para un trabajado integrado con el SINAIE.

Es oportuno destacar que todo estos desarrollos tienen lugar en momentos que se está planteando una reingeniería institucional, en la cual se encuentra incluido el MVOTMA, y se reconoce la necesidad de fortalecer la coordinación de políticas y la gestión ambiental con una visión más integrada de regulación, comando e impacto ambiental. El diagnóstico de la prioridad 4 está guiado por seis indicadores

***Indicador 4.1.  
La reducción del  
riesgo de desastres es  
un objetivo integral de  
las políticas y los pla-  
nes relacionados  
con el medio ambiente,  
lo que incluye la  
gestión de los recursos  
naturales y la adapta-  
ción al cambio  
climático.***



## Relevancia del indicador

Las políticas de gestión ambiental pueden producir un impacto importante en la reducción del riesgo de desastres y deben incorporar explícitamente objetivos y estrategias para la reducción del riesgo. Muchas acciones dirigidas a reducir el riesgo de desastres producen beneficios ambientales y muchas prácticas ambientales pueden ofrecer soluciones para reducir la vulnerabilidad. Cuando las políticas ambientales y de los recursos naturales incorporan de manera específica elementos de la reducción del riesgo de desastres, las mismas pueden contribuir a reducir los factores subyacentes del riesgo.

## Diagnóstico

**4.1.** La Ley General de Protección del Ambiente expedida en noviembre del 2000 (Ley No. 17.283) establece como uno de sus principios de política ambiental que “la prevención y la previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas”. De la misma manera, la Ley identifica como uno de los instrumentos de gestión ambiental “los análisis y las evaluaciones de riesgo, las auditorías y el ordenamiento territorial”.

**4.2.** La misión ha podido constatar un interés creciente alrededor de la problemática de cambio climático, donde el tema ocupa un espacio cada vez más importante en la agenda política del país. Este crecimiento del tema se ha plasmado en la creación a través del Decreto No 238/009 del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC), bajo la órbita del MVOTMA. El SNRCC constituye un mecanismo de coordinación interinstitucional para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático, con un fuerte componente de adaptación y con nexos explícitos con la gestión del riesgo climático.

**4.3.** El SNRCC ha formulado a principios del 2010 el diagnóstico y los lineamientos estratégicos del “Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático”, que entre sus principales objetivos incluye: a) la necesidad de avanzar hacia una gestión integral del riesgo climático; b) mejorar el conocimiento sobre la vulnerabilidad a los escenarios de cambio climático; c) establecer políticas preventivas de adaptación que contribuyan a proteger la biodiversidad y los ecosistemas y a disminuir la vulnerabilidad de la población; d) introducir en los sectores productivos estrategias de adaptación y mitigación que tiendan a disminuir su vulnerabilidad; promover acciones de mitigación aprovechando las oportunidades que genere el marco externo para transferencia de tecnología, inversión y acceso al mercado de carbono;

y estimular la participación de los actores claves a través de programas de educación, capacitación y desarrollo de la conciencia pública.

**4.4.** El diagnóstico realizado por el SNRCC identifica claramente las áreas de vulnerabilidad al cambio climático y variabilidad, que también orientan las acciones de la gestión del riesgo de desastres. Cabe destacar que el SNRCC está aún consolidando su institucionalidad y a la fecha no cuenta con un presupuesto propio. La financiación de sus iniciativas se ha logrado con el apoyo de algunos proyectos de cooperación del Sistema de Naciones Unidas y de la cooperación española.

**4.5.** No obstante los avances significativos en el abordaje conceptual y metodológico de la gestión del riesgo climático, la misión pudo constatar que existe una limitada coordinación intersectorial en el área de la gestión ambiental y una incidencia limitada de la misma en la planificación del desarrollo. Esta escasa coordinación se puede apreciar en áreas clave para la gestión del riesgo de desastres como son el uso del suelo, la gestión de recursos naturales y el manejo medioambiental, limitando la posibilidad de contar con diagnósticos integrados de vulnerabilidad.

**4.6.** Las directrices nacionales necesarias según la Ley de Ordenamiento Territorial están en proceso de elaboración y constituirán un soporte esencial para la gestión integral de riesgos en Uruguay, en la medida que van a tratar en detalle los contenidos de los planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. La incorporación de la reducción del riesgo como objetivo de estas directrices es fundamental no sólo por su rol a nivel nacional sino por la posterior armonización que tendrá lugar entre planes locales y las directrices nacionales.

**4.7.** En materia de manejo forestal existen diferencias entre las plantaciones forestales industriales y aquellas localizadas en la franja costera. En las plantaciones industriales existen planes de manejo privados destinados a reducir el riesgo y los impactos de incendios. En la zona costera existen incipientes esfuerzos de manejo de la masa forestal (apertura de cortafuegos) para disminuir el riesgo de dispersión de los focos de incendio. Estos se suman a las tareas coordinadas de educación, concientización y prevención. Sin embargo, las intendencias aún no tienen políticas de ordenamiento territorial fuertes, orientadas a reducción del riesgo. Los pasos seguidos hasta ahora han estado destinados a disminuir los riesgos, pero no existen planes de sustitución de esta masa forestal implantada en la zona costera, lo cual podría poner fin o disminuir drásticamente el riesgo de incendios forestales en una zona densamente poblada y con gran importancia turística.





## ***Indicador 4.2. Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo.***

### **Relevancia del indicador**

Se pueden incorporar criterios de RRD al abordar temas relacionados con la seguridad alimentaria, la salud pública, los mecanismos para compartir el riesgo, la protección de la infraestructura pública más crítica, etc. Cuando las políticas y los planes de desarrollo incorporan de manera específica elementos de la reducción del riesgo de desastres, pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad de los grupos pobres.

### **Diagnóstico**

**4.8.** La Ley 17.866 de fecha 21 de marzo de 2005, crea el Ministerio de Desarrollo Social, entre cuyas competencias se encuentra la de “diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales” e “implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social”.

**4.9.** Estas competencias que le concede la Ley al Ministerio de Desarrollo Social son coincidentes con el enfoque de gestión de riesgos en el ámbito social, por lo que este Ministerio se constituye en un importante soporte para el SINAIE. No obstante, la misión no ha constatado que a la fecha las políticas y los planes de desarrollo social hayan incorporado criterios de reducción de vulnerabilidades de las poblaciones que enfrentan mayor riesgo ante desastres.

**4.10.** No se promueve la diversificación de las opciones de ingresos en las zonas de alto riesgo, ni se protegen los ingresos y los bienes. También se señaló que las alianzas público-privadas no impulsan el compromiso del sector privado en las actividades de reducción del riesgo de desastres.

**4.11.** También es importante subrayar que existen sistemas de evaluación permanente y programas de ayuda a las poblaciones más vulnerables, aunque el potencial de los mismos está limitado por dos factores: la falta de recursos económicos y un limitado involucramiento de la población afectada.

**Indicador 4.3.**  
***Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas.***

**Relevancia del indicador**

Todo sistema de producción puede estar expuesto a amenazas naturales específicas que podrían afectar de manera adversa su valor para la sociedad. De la misma manera, también podría tener potencial para aumentar o disminuir los impactos de las amenazas en ecosistemas y asentamientos adyacentes y, por tanto, los costes para la sociedad. Los sectores pueden aumentar su resiliencia en la fase de planificación, seleccionando ubicaciones con una menor exposición a las amenazas naturales o utilizando tecnologías apropiadas e instalaciones que puedan resistir a las amenazas naturales.

**Diagnóstico**

**4.12.** La misión pudo constatar que para el sector agropecuario se están implementando políticas y planes que incorporan un enfoque explícito de reducción de vulnerabilidades, en particular para los sectores de la industria láctea, ganadería y horticultura, que tienen impactos sobre el sector agroindustrial que usa como insumos estas materias primas.

**4.13.** Si bien todavía no están implementados, es oportuno subrayar que los lineamientos estratégicos del Plan de Acción de Respuesta al Cambio Climático identifican una serie de acciones y medi-

das a nivel sectorial bajo el componente de adaptación que apuntan directamente a la reducción de la vulnerabilidad de la producción agropecuaria, producción industrial, turismo, entre otras actividades económicas relevantes para el país.

**Indicador 4.4.**  
***La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, incluyendo el cumplimiento de los códigos de construcción.***

**Relevancia del indicador**

La inclusión de elementos de la reducción del riesgo de desastres en los planes para el uso del suelo es una herramienta de gran importancia para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante las amenazas. Una planificación del uso del suelo que se diseña cuidadosamente y se implementa rigurosamente es una de las herramientas más poderosas para gestionar el crecimiento urbano y minimizar los riesgos asociados con el mismo.

**Diagnóstico**

**4.14.** Más allá de las debilidades antes señaladas en este informe en cuanto a los procesos de planificación del desarrollo en Uruguay, se debe destacar el avance significativo que ha realizado el país en el desarrollo de un marco regulador para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, a través de su Ley 18.308, aprobada en 2008. Este marco legislativo define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general; y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial.

**4.15.** Cabe destacar también que la descentralización constituye uno de los principios del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. En ese



sentido, en función del ámbito territorial (nacional, regional, departamental e interdepartamental) se han definido los instrumentos de la planificación territorial: directrices y programas nacionales, estrategias regionales, directrices y ordenanzas departamentales, y planes locales e interdepartamentales.

**4.16.** No obstante la relevancia de estos avances, la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en la planificación territorial es todavía insuficiente. Uno de los avances concretos es la identificación e incorporación de zonas de riesgo en los instrumentos de planificación. La Ley 18.621 establece la obligatoriedad de que todas las instancias públicas responsables de formular y/o ejecutar los planes de ordenamiento territorial, sean del ámbito nacional, departamental o local, introduzcan procesos de planificación, de análisis y zonificación de amenazas y de riesgos, de manera que contengan las previsiones necesarias en términos de acciones y recursos para reducir los riesgos identificados y atender las emergencias y los desastres que ellos puedan generar.

**4.17.** Por otro lado, en lo que respecta a las políticas de asentamientos humanos y vivienda, la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) está actualmente considerando los mapas de amenaza para priorizar relocalizaciones y construcción de nuevas viviendas. Cabe destacar también la iniciativa del grupo de Inundaciones y Drenaje Urbano de la Dirección Nacional de Agua (DINAGUA), con el desarrollo de directrices de inundación de ribera y drenaje pluvial que, junto a la cartografía de riesgo de

inundaciones urbanas, es un insumo mayor para los planes de ordenamiento territorial a nivel local.

Estas directrices de inundación están siendo evaluadas para incorporarlas al marco normativo. De la misma manera, el Manual de Diseño de Aguas Pluviales Urbanas desarrollado por la DINAGUA es un insumo mayor para guiar el desarrollo de sistemas de drenaje pluviales resilientes, que contribuyen significativamente a reducir el riesgo de inundaciones en los contextos urbanos.

**4.18.** Uruguay tiene estándares de construcción relativamente actualizados, con disposiciones municipales y protocolos que incluyen la validación de los planes y obras de construcción a través de arquitectos e ingenieros civiles. La misión no ha constatado que existan criterios explícitos de reducción de riesgos en los códigos ni un monitoreo y evaluación regulares de las construcciones. Por otro lado, se señala que existe un cumplimiento disímil de los códigos de construcción entre actores públicos y privados. Por ejemplo, se menciona que los edificios públicos no cumplen con los requisitos establecidos por los Bomberos para su habilitación.

**4.19.** En el país no se han implementando estrategias para proteger las edificaciones esenciales como los establecimientos de salud, plantas de energía e instalaciones de agua, ante los efectos de los eventos adversos. No se han utilizado mapas de amenazas para determinar la ubicación de las edificaciones esenciales, lo cual ha generado que algunas de ellas resultasen dañadas, como la planta potabilizadora de agua en la ciudad de Durazno



afectada por las inundaciones del 2009. Tampoco se ha podido constatar que se realiza una verificación o inspección periódica de las condiciones de seguridad ante incendios y otras amenazas en las edificaciones públicas.

### **Indicador 4.5.**

## ***Las medidas para la reducción del riesgo de desastres se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación post desastres.***

#### **Relevancia del indicador**

El indicador está directamente relacionado con la importancia de planificar los procesos de recuperación y la rehabilitación con una visión de reducción de riesgos. En ese sentido, se ha identificado la necesidad de aplicar a nivel nacional y local las normas y estándares internacionales relacionados con la recuperación temprana y la reconstrucción post-desastres.

#### **Diagnóstico**

**4.20.** La Ley 18.621, en su art. 2 establece que la rehabilitación y la recuperación son cometidos del SINAIE: “articular, en consideración a los recursos disponibles, las tareas y responsabilidades de entidades y órganos públicos, instituciones sociales e

individuos, en la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación ante situaciones de desastre”.

**4.21.** Asimismo, define la rehabilitación como “la puesta en funcionamiento en el más breve tiempo posible de los servicios básicos en el área afectada por el desastre y la adopción de medidas inmediatas dirigidas a la población afectada que hagan posible las otras actividades de recuperación que pudieran corresponder”.

**4.22.** Si bien el marco legislativo aborda una visión integral de la recuperación, en la práctica no se constata este abordaje integral. Por lo general los procesos de recuperación están centrados en la rehabilitación de los servicios básicos y la reconstrucción física y estructural, sin abordar adecuadamente la recuperación social, económica y ambiental.

**4.23.** Tampoco se constata una articulación de la recuperación post-desastre con los procesos de desarrollo y desde un enfoque de reducción de los riesgos, que permita contribuir a restablecer la funcionalidad de las áreas afectadas y transformar las condiciones preexistentes de vulnerabilidad sin contribuir a la generación de nuevos riesgos. No se constata que se hayan elaborado Planes de Recuperación Post-desastre articulados e integrales, aunque se realizaron estrategias de recuperación en eventos como las inundaciones del 2007 y del 2009 que afectaron el litoral norte del país.

**4.24.** No se constata que Uruguay cuente con políticas y mecanismos claramente definidos para los procesos de recuperación post-desastres, tales como mecanismos financieros, esquemas para el manejo de información para la evaluación de daños, arreglos instituciones para planificación, ejecución y seguimiento, entre otras necesidades de preparación para procesos de recuperación.





**4.25.** No existe un fondo o mecanismo financiero específico para los programas de recuperación post-desastre, aunque de acuerdo con el Art. 24 de la Ley 18.621, el Fondo Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres podrá estar destinado para actividades de rehabilitación, además de prevención, mitigación y atención de la emergencia.

**4.26.** Los procesos de recuperación no han estado basados en una evaluación de los daños y pérdidas (no sólo físicos y estructurales), como tampoco en una evaluación de las necesidades de recuperación económica, social y ambiental. La atención a las poblaciones afectadas no está basada en una evaluación de necesidades, lo cual puede incrementar, entre otros aspectos, la desigualdad social. En casos particulares (inundaciones en el litoral y en el centro del país) se realizaron análisis de impactos económicos y evaluación de daños, y se generaron criterios de distribución de ayuda en base a estas evaluaciones.

**4.27.** El inadecuado nivel de coordinación interinstitucional a nivel departamental y local, dificulta la articulación oportuna y eficiente para tener una visión concertada sobre el riesgo y para afrontar la recuperación post-desastre. No se constatan acuerdos institucionales, así como otros mecanismos definidos previamente que permitan abordar la recuperación de manera efectiva y anticipada.

***Indicador 4.6.  
Los procedimientos  
están habilitados para  
evaluar el impacto del  
riesgo de desastres de  
los principales  
proyectos de desarrollo,  
especialmente de  
infraestructura.***

#### Relevancia del indicador

Se puede reducir el impacto social de un desastre si se pone especial énfasis en la resiliencia de la infraestructura crítica que cumple un rol esencial para toda la sociedad. La participación comunitaria directa es fundamental en todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres de las escuelas e instalaciones de salud. El establecimiento de procedimientos específicos para este tipo de infraestructura reduce en forma considerable los riesgos de las comunidades.

#### Diagnóstico

**4.28.** De acuerdo con la Ley de Ordenamiento Territorial, las Intendencias Municipales mantendrán un registro actualizado de todos los inmuebles inventariados y catalogados, con información suficiente de su situación física y jurídica, así como las medidas y grado de protección a que estén sujetos. Esta información se debe inscribir en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. No obstante, no se hace mención a la necesidad de contar con un registro de bienes públicos.

**4.29.** Salvo excepciones, no se constata la incorporación de la gestión de riesgos en los proyectos de inversión pública. No se han implementando estrategias para proteger las edificaciones esenciales como los establecimientos de salud, centros educativos, plantas de energía e instalaciones de agua, ante los efectos de los eventos adversos. Tampoco se han utilizado los mapas de amenazas en forma sistemática para identificar niveles de exposición de la infraestructura crítica, lo cual ha generado que algunas de ellas resultasen dañadas, como la planta potabilizadora de agua en la ciudad de Durazno afectada por las inundaciones del 2009.

**4.30.** En el área del sector agropecuario se ha realizado una evaluación socioeconómica detallada de los impactos de las sequías que impactaron el país. Este tipo de evaluaciones brinda información clave para el diseño de medidas de protección y reducción de la vulnerabilidad en sectores clave para la economía del país, pero estas evaluaciones no se hacen en forma sistemática



## Prioridad 5

**Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel.**

La incorporación sistemática de los enfoques de reducción del riesgo en la implementación de los programas de preparación de emergencia, respuesta y recuperación es uno de los tres Objetivos Estratégicos del MAH. Incluso cuando estén en vigor medidas eficaces de reducción del riesgo de desastre, quedarán todavía algunos elementos residuales del riesgo que no podrán evitarse al resultar su eliminación demasiado costosa o técnicamente inviable. La preparación ante los desastres también abarca las medidas y las capacidades para abordar este riesgo residual y no controlado.

La prioridad 5 es distintiva porque representa el importante vínculo entre las actividades en curso para la reducción del riesgo de desastre tratadas desde la prioridad 1 hasta la 4, y las capacidades operativas que se identifican más a menudo con la gestión de emergencias (o de desastres). Las responsabilidades trazadas desde la prioridad 1 hasta la 4 son complementarias, y a menudo importantes, para la gestión de emergencias

### Comentarios de contexto

Es importante señalar que en el marco de la nueva ley del SINAE se incorporan a éste los Comités Departamentales, y se consideran otras modificaciones con la finalidad de mejorar la respuesta ante eventos adversos.

A la fecha, en el país no se han presentado desastres de gran magnitud, pero sí se presentan en forma recurrente eventos naturales como inundaciones, temporales y sequías que generan situaciones de emergencia, a las cuales se suman otros eventos con riesgo potencial de afectar seriamente la situación social, económica y de salud como dengue, influenza, fiebre aftosa y emergencias por materiales peligrosos. A este escenario actual se podría sumar la aparición futura de eventos extremos, como olas de frío y calor, enfermedades transmitidas por vectores, y otros problemas asociados al cambio y la variabilidad climática.

En este sentido, el nuevo SINAE requiere priorizar el fortalecimiento de su capacidad de preparación y respuesta ante eventos adversos en los niveles nacional y local, mediante la organización y planeamiento, y una mayor articulación entre las organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil.

El diagnóstico de la prioridad 5 está guiado por los siguientes cuatro indicadores:

***Indicador 5.1.  
existen sólidos  
mecanismos y  
capacidades políticas,  
técnicas e  
institucionales para la  
gestión de desastres,  
con una perspectiva  
sobre su reducción.***

### Relevancia del indicador

Para alcanzar un nivel de preparación eficaz con la capacidad de definir y llevar a cabo los planes de preparativos y acciones de respuesta eficaces, es necesario contar con un marco normativo e institucional sólido y capacidades desarrolladas que permitan vincular y operativizar desde la identificación del riesgo y los sistemas de alerta temprana, hasta las acciones de sensibilización y las medidas de reducción de los riesgos subyacentes.

### Diagnóstico

**5.1.** Las normas existentes establecen quiénes son los responsables de la gestión del riesgo en los niveles nacional y departamental. Desde el año 2009, el país cuenta con una nueva norma, la Ley 18.627, cuyo proceso de implementación se ha iniciado el presente año, y que establece que los integrantes del SINAE (Dirección Nacional de Emergencias, Ministerios, Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres, y Comités Departamentales de Emergencias) son los responsables de la preparación y de otras actividades de la gestión del riesgo a desastres.

**5.2.** Esta norma otorgó formalmente a los Comités Departamentales responsabilidades en la gestión del riesgo de desastres, incluido en el tema de preparativos. Sin embargo, a nivel local, no están claramente establecidas las competencias de los municipios en materia de preparativos y otras actividades de la gestión del riesgo. La Ley 18.567 de Descentralización política y participación ciudadana sólo



estableció en su artículo 13°, como atribuciones de los municipios, la adopción de medidas de control en situaciones de catástrofes naturales.

**5.3.** A nivel de los sectores, las funciones y responsabilidades en la preparación y respuesta recaen en algunas dependencias. El tema de gestión del riesgo no es asumido plenamente por todas las dependencias de los ministerios, y en algunos casos se quedan principalmente en los órganos del nivel nacional, debido a que en los niveles departamental y local aun no son asumidas estas actividades por sus contrapartes como parte de sus planes de trabajo. Cabe señalar que se observa una mayor preocupación en la preparación y respuesta por parte de las autoridades en aquellos departamentos que tienen una historia reciente de emergencias que han afectado a sus comunas.

**5.4.** Las autoridades sectoriales y de los organismos públicos participan de manera limitada en actividades de preparación, siendo la mayor participación de algunas entidades y sectores (Bomberos, Ministerio de Salud Pública, Policía, Ministerio de Defensa, Obras Sanitarias y Energía) en las acciones de respuesta. Sin embargo, cabe citar dos casos. El primero referido al Ministerio de Salud Pública, que cuenta con una unidad de gestión del riesgo y tiene responsabilidad de carácter normativo y de planeamiento ante eventos adversos; sin embargo, estas actividades no son asumidas por sus contrapartes en los niveles departamentales. El otro caso es Bomberos, que a partir del Plan Nacional de Prevención de Incendios Forestales está teniendo una mayor participación, no sólo en la respuesta sino en la realización de actividades de prevención y preparación en coordinación con los Comités Departamentales.

**5.5.** De la revisión de los planes de respuesta y contingencia disponibles, y la participación en las reuniones con los Comités Departamentales, se ha evidenciado que los miembros base de estos comités (Ministerio de Defensa, Bomberos, Policía, MSP y MIDES) conocen sus funciones y responsabilidades en preparación y respuesta. Los planes de respuesta y contingencia incorporan las actividades que deben realizar los sectores, sin embargo en algunos casos, como salud, están limitadas al traslado de pacientes y no incluyen la vigilancia de riesgos epidemiológicos y ambientales vinculados a los eventos adversos de origen natural.

**5.6.** En las entrevistas y visitas a terreno realizadas, los integrantes del SINAE valoraron la organización en los niveles locales y el planeamiento previo a eventos adversos, también la existencia de lineamientos generales para la formulación de planes, como elementos esenciales para el desarrollo de capacidades de preparación. En este sentido, la existencia de una metodología para formulación de planes, trabajada en el marco de un proyecto del PNUD, que ha sido puesta a disposición de los comités, está facilitando el mejoramiento del plan de contingencia ante incendios forestales en el departamento de Rocha. El plan del presente año ha incorporado la identificación y priorización de amenazas con la participación de los referentes de las comunas, se ha promovido la organización ante emergencias en los niveles locales, y se han establecido claramente las responsabilidades y actividades a cargo de cada integrante del comité.

**5.7.** Las normas y dispositivos existentes del SINAE no establecen los mecanismos de participación de la sociedad civil y de sus organizaciones en las



actividades de la gestión del riesgo. En los planes de respuesta ante eventos adversos que fueron revisados, principalmente ante amenazas naturales, no está incluida la convocatoria y participación de la sociedad civil. Sin embargo, cabe citar que en la visita al departamento de Canelones se evidenció una importante participación de las asociaciones de vecinos en la presentación del plan ante incendios forestales. La participación de estos representantes de la sociedad civil se realizó en el marco de una reunión ampliada del comité, siendo básicamente de carácter informativo acerca de las acciones de prevención realizadas y las que se adoptaran como parte de la contingencia ante el riesgo potencial de incendios forestales en esta zona del borde costero. También cabe mencionar que como parte del mismo plan ante incendios forestales 2010 y 2011, está en marcha una estrategia a través de medios masivos.

***Indicador 5.2.  
se establecen planes de  
preparación y de  
contingencia en caso de  
desastres en todos los  
niveles administrativos,  
y se llevan a cabo con  
regularidad simulacros  
y prácticas de  
capacitación con el fin  
de poner a prueba y  
desarrollar programas  
de respuesta ante los  
desastres.***

#### Relevancia del indicador

Una planificación sistemática que implique a todos los actores relevantes es el fundamento para una preparación eficaz en caso de desastre. Los planes de contingencia y preparación ante los desastres, basados en una sólida planificación, son cruciales para la creación de un estado de preparación y para la respuesta efectiva en los tiempos de crisis. Ha quedado patente el valor de la buena planificación para salvaguardar vidas y medios de subsistencia. Por el contrario, los planes y los programas de preparación mal desarrollados pueden causar problemas considerables en caso de desastre.

#### Diagnóstico

**5.8.** La misión pudo constatar que existen diferentes tipos de planes de respuesta y contingencia para enfrentar eventos como inundaciones, sequía, emergencias radiológicas, emergencias por materiales peligrosos, aftosa, dengue e influenza. Existen planes nacionales, sectoriales y departamentales, los cuales no incorporan herramientas de identificación y análisis de riesgo en su proceso de elaboración.

**5.9.** Se cuenta con planes nacionales como de Búsqueda y Rescate Marítimo, de contingencias ante derrame de hidrocarburos y respuesta ante emergencias con mercancías peligrosas en rutas nacionales y caminos departamentales. Cabe destacar que el plan más actual corresponde al de prevención de incendios forestales para el periodo 2010–2011, que incorpora algunos elementos de operación en situaciones de emergencia, el cual ha sido tomado de referencia por los Comités Departamentales para planificar sus acciones de respuesta específica.

**5.10.** A nivel sectorial, algunos ministerios y dependencias nacionales han formulado planes de contingencia, los cuales han sido implementados por los Comités Departamentales. Entre estos, cabe citar los planes de dengue, influenza aviar y A H1N1 elaborados por el Ministerio de Salud Pública, los que fueron implementados y adaptados a la realidad de los niveles locales. También se cuenta con el plan de aftosa elaborado por el Ministerio de Ganadería,



Agricultura y Pesca, que fue implementado a nivel local, y el plan de respuesta de emergencia nacional para casos de accidentes radiológicos formulado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería.

**5.11.** Los niveles departamentales también cuentan con planes de respuesta, principalmente ante eventos como inundaciones, sequías e incendios forestales, algunos de los cuales -como el plan de incendios forestales- son actualizados cada año especialmente en los departamentos del borde costero. En este sentido, cabe mencionar el trabajo del Comité Departamental de Emergencias de Rocha, que ha desarrollado un plan local de respuesta ante incendios forestales teniendo como referencial el plan nacional para el periodo 2010–2011, incorporando niveles de alerta, inventario de recursos disponibles y procedimientos específicos a ser desarrollados por cada uno de los integrantes del sistema.

**5.12.** Algunas instituciones cuentan con protocolos para atención de emergencias dentro del ámbito de su competencia. En este sentido, Bomberos cuenta con planes para materiales peligrosos, incendios forestales, refinerías y otras instalaciones. El Ministerio de Salud Pública tiene planes ante dengue, influenza aviar y A H1N1. Otras instituciones, como UTE y OSE, disponen de procedimientos específicos para enfrentar inundaciones. Si bien la misión no pudo confirmarlo, se entiende que el sector privado dispondría de planes de emergencia para sus instalaciones.

**5.13.** En términos generales, existen planes de respuesta y contingencia ante diferentes amenazas formulados por los integrantes del SINAE, algunos de los cuales son actualizados en forma periódica, como el caso de los planes ante incendios forestales que son revisados en el inicio de cada temporada de verano. Otros planes requieren ser revisados y actualizados. Por otra parte, estos planes no son conocidos por la comunidad, y los protocolos de acción no son compartidos entre las organizaciones que participan en la respuesta.

**5.14.** No se ha evidenciado la existencia de una estrategia sistemática para promover el mapeo institucional y la elaboración de inventarios de los recursos necesarios para enfrentar emergencias. A nivel departamental, se observó que a partir del presente año el Comité de Emergencias de Rocha ha incorporado un inventario de recursos como parte de su plan de contingencia ante incendios forestales. Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública estaría finalizando la consolidación de un inventario de recursos críticos para la respuesta a emergencias.

**5.15.** El SINAE no utiliza una metodología estandarizada para la evaluación de daños y el análisis de necesidades (EDAN).

**5.16.** No existe un programa permanente de formación del recurso humano que sea transversal a todos los integrantes del SINAE, que pudiese contribuir a la generación de capacidades para la preparación y respuesta. Algunos sectores e instituciones realizan capacitaciones periódicas para su personal.

**5.17.** La realización de simulacros de preparación para la respuesta ante eventos adversos no es parte de las actividades que en forma permanente y programada realiza el SINAE. Se han realizado algunos simulacros por parte de sectores y Comités Departamentales en forma esporádica, pero cuyos resultados no han quedado registrados.

### ***Indicador 5.3. hay reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias.***

#### **Relevancia del indicador:**

La eficiente gestión de los preparativos y respuesta a desastres demanda la existencia de mecanismos financieros que garanticen una acción adecuada sin afectar el destino de otros fondos y partidas presupuestarias que fueron planificadas para otras actividades de desarrollo. Ya existe una significativa experiencia en el desarrollo e implementación de esquemas financieros de este tipo que pueden servir de referencia.

#### **Diagnóstico**

**5.18.** La disponibilidad de fondos para atender la emergencia depende de la declaración del estado de desastre, quedando bajo responsabilidad de los sectores en coordinación con los departamentos, según el ámbito de su competencia, la implementación de las medidas de respuesta que sean necesarias. Después de finalizada la atención de una emergencia, los Comités Departamentales elaboran un informe que incluye una estimación de los recur-

sos utilizados. En base a ello, el SINAE realiza una reposición parcial de los recursos gastados por los niveles locales.

**5.19.** La Ley de creación del SINAE establece en su artículo 24° la creación de un Fondo Nacional para la prevención y atención de desastres, que tiene como finalidad la realización subsidiaria de las actividades de prevención, mitigación, atención y rehabilitación; quedando supeditada la habilitación de los recursos a la declaración del estado de desastre (Artículo 18°). En tal sentido, de la interpretación de la Ley se infiere que el financiamiento a través de estos fondos estaría limitado a la respuesta y rehabilitación. No están establecido mecanismos financieros para apoyar la recuperación de las zonas afectadas por eventos adversos.

**5.20.** Los sectores no cuentan con mecanismos o fondos de contingencia habilitados para atender la emergencia y la recuperación después de la ocurrencia de un evento adverso. Sin embargo, en algunos casos, como el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la división de logística, se toma la previsión de reservar 10% del presupuesto anual para atender contingencias, lo cual se invierte principalmente en mantener un stock de 2.000 chapas y 2.000 colchones para la atención de emergencias a nivel nacional.

**5.21.** En relación al financiamiento de las actividades de preparación para el presente año, en el marco de trabajo establecido por el Plan Nacional de Prevención de Incendios Forestales temporada 2010–2011, se destinaron 1,5 millones de dólares para la adquisición de maquinaria pesada y equipar una unidad especial de Bomberos comunitarios que trabajarán en la franja costera.

**5.22.** Existe disponibilidad limitada en los niveles nacional y departamental de stocks humanitarios críticos para la respuesta a desastres. Existen almacenes en los niveles descentralizados de las intendencias y del Ejército, pero se desconoce la capacidad de atención con la que cuentan y el grado de seguridad de estos centros de almacenamiento ante eventos adversos. Por otra parte, existe un almacén estratégico en el departamento de Paysandú, y está en construcción otro en Montevideo. No se ha evidenciado la existencia de protocolos para abastecimiento y reposición de bienes como parte de una cadena logística humanitaria estructurada, o de la existencia de alguna herramienta informática para la gestión de suministros en situaciones de desastres.

**Indicador 5.4.**  
**Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de emergencia y desastres, y para conducir revisiones después de estos.**







### Relevancia del indicador:

Un entendimiento común basado en procedimientos y protocolos de intercambio de información coordinadas que contribuyan a la preparación eficaz son importantes porque la experiencia ha demostrado que la respuesta eficaz a los desastres depende del grado en que los diversos actores y entidades se preparen y operen de una manera coordinada y oportuna, evitando brechas, duplicación de esfuerzos y estructuras paralelas.

### Diagnóstico

**5.23.** Se evidencia limitadas acciones de capacitación, asesoría técnica, o seguimiento a la comunidad en temas de preparación y respuesta a situaciones de emergencias y desastres. No existe una estrategia institucionalizada y permanente para desarrollar capacidades de respuesta a emergencias y desastres a nivel comunitario.

**5.24.** Existen experiencias interesantes, como el caso de Bomberos, que ha promovido la capacitación de las personas de la comunidad mediante la estrategia del “bombero voluntario”. También cabe destacar el esfuerzo de difusión de información relevante como la campaña “No quemes el verano. Por un Uruguay natural libre de incendios forestales”, que incluye uso de televisión, radio, y entrega de folletos en puntos estratégicos del borde costero.

**5.25.** Por otra parte, la participación de la comunidad, a través de sus asociaciones de vecinos, por ejemplo en las reuniones del Comité de Canelones, es una forma de intercambio de información sobre prevención y respuesta a incendios forestales, y un mecanismo mediante el cual las autoridades, Bomberos y Policía puedan absolver directamente las consultas de la población respecto a medidas de protección que se están adoptando ante el riesgo de una amenaza natural, reclamos de servicios y sugerencias para mejorar los planes de emergencias.

A ello se suma el involucramiento de los referentes locales y el fomento a la organización local ante emergencias en el departamento de Rocha.

**5.26.** El SINAE no cuenta con protocolos de comunicación entre sus integrantes para intercambiar información en situaciones de emergencias y desastres a nivel nacional y departamental. La limitada información que se recoge como parte de las evaluaciones de daños en los niveles locales a través de las entidades que forman parte del Comité Departamental llega al nivel nacional del SINAE, desde donde se distribuye a los sectores y organismos públicos para la implementación de las medidas de respuesta según el ámbito de su competencia. Faltan procedimientos y formatos de uso común entre las entidades para intercambiar información sobre las intervenciones de emergencia, y el seguimiento y evaluación de estas. Además, no se dispone de una base de datos donde se registre e integre la información sectorial y local sobre el manejo de las emergencias.

**5.27.** Hay algunos ejemplos de procesos de sistematización de la atención de las emergencias registradas en el país, que sirven para documentar lo ocurrido y construir lecciones aprendidas para enfrentar futuros eventos. Sin embargo, no es una práctica institucionalizada en el país. Cada año, se actualizan algunos planes de contingencia como aquellos para enfrentar los incendios forestales, sin embargo, no se han documentado los resultados de la evaluación de la implementación y desarrollo de estos por parte de los Comités Departamentales.

**5.28.** El Ministerio de Relaciones Exteriores no dispone de guías o protocolos para gestionar la asistencia humanitaria en situaciones de emergencias y desastres. Sin embargo, en el marco de los subgrupos de trabajo del Mercosur en el tema de salud, el Ministerio de Salud Pública del Uruguay y de los otros países están elaborando un protocolo de asistencia humanitaria para enfrentar emergencias.

# Recomendaciones para avanzar la reducción del riesgo de desastres



El equipo interagencial propone un total de 57 recomendaciones que se presentan a continuación y que están basadas en el diagnóstico por prioridad y los hallazgos del taller de desarrollo de capacidades. Las recomendaciones siguen la estructura de las cinco prioridades del MAH a efectos de facilitar su seguimiento y monitoreo en relación al diagnóstico por prioridades.

## Prioridad 1

Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.

### RECOMENDACIONES EN LA RELACIÓN A LA PRIORIDAD 1

**1.1.** Reglamentar la Ley 18.627 en los tres niveles de Gobierno y Administración, y definir y armonizar las funciones de departamentos y municipios en concordancia con la Ley del SINAIE.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior y Comisión Asesora Nacional del SINAIE, con el concurso del Poder Legislativo.

**1.2.** Desarrollar los lineamientos estratégicos para la gestión de riesgos en Uruguay, que sirvan de nexo entre la Ley del SINAIE y el proceso de planificación de las actividades del SINAIE y la articulación con el SNRCC. Los lineamientos permitirían explicitar los ejes articuladores de las acciones del SINAIE y los roles de los distintos actores del Sistema, paso clave para coordinar e integrar los recursos huma-

nos y técnicos existentes en las diferentes instituciones en los distintos niveles territoriales, sentando las bases operativas del SINAIE.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Asesora Nacional del SINAIE, en concurso con el SNRCC.

**1.3.** Desarrollar un mecanismo para el monitoreo y aplicación del principio de corresponsabilidad que establece la ley del SINAIE, con responsabilidades para quienes generen riesgos, ya sean entidades públicas, instituciones privadas o individuos.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Asesora Nacional del SINAIE.

**1.4.** A la luz de las experiencias de los desastres de los últimos años en el país, se recomienda que se definan anticipadamente políticas para la recuperación post-desastre, con identificación de responsabilidades institucionales para quienes deben dirigir y ejecutar los planes, programas y proyectos de recuperación post desastre.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Asesora Nacional y Dirección Nacional del SINAIE, en concurso con los Comités Departamentales y los CECOED.

**1.5.** Convocar al Congreso de Intendentes a través de la Prosecretaría de Presidencia para analizar y hacer partícipe de las estrategias a seguir para la puesta en marcha del SINAIE según lo establecido en la Ley. De la misma manera, promover a través del Congreso de Intendentes la inclusión de partidas en el presupuesto para el tema de gestión de riesgos por parte de los Intendentes.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior del SINAIE y Congreso de Intendentes.

**1.6.** Promover la creación y reglamentación de los Comités Municipales de Emergencias. De la misma manera, diseñar y poner en marcha una estrategia para que cada uno de los municipios, con el apoyo de las Intendencias y de la Nación, puedan formular y desarrollar sus planes locales de gestión de riesgos.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior con apoyo de la Comisión Nacional y Dirección del SINAE, Comités Departamentales y CECOED.

**1.7.** Designar un punto focal dentro de la Dirección Nacional del SINAE para el monitoreo y seguimiento de la Hoja de Ruta y Marco Lógico que surgió del Taller de Diagnóstico de Capacidades realizado el 15 y 16 de Diciembre de 2010, y validado por los participantes.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**1.8.** Incorporar en el diseño de la estrategia de comunicación y sensibilización la difusión de la Ley y funciones del SINAE, los Planes de Emergencia Departamentales, y experiencias y buenas prácticas de los CECOED.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**1.9.** Se recomienda retomar la idea original de expedir una norma legal (inicialmente incluido en el Proyecto de Ley del SINAE) que establezca la obligatoriedad de todas las entidades del Estado de incluir en sus presupuestos partidas para la gestión de riesgo. La importancia de establecer una norma en este sentido es la de asegurar que el SINAE disponga de recursos financieros para su funcionamiento.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior y Comisión Asesora Nacional del SINAE, con el concurso del Poder Legislativo.

**1.10.** Se recomienda generar mecanismos para contar con reservas financieras tanto a nivel nacional como de los departamentos, para gestionar desastres de baja intensidad, asociados al impacto de amenazas que por su baja o mediana magnitud no activan los protocolos para la declaración de Desastre, pero cuyo impacto acumulativo es significativo sobre los medios de vida locales.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior y Comisión Nacional Asesora del SINAE.

**1.11.** Asegurar que el desarrollo en marcha del Sistema de Información de Gestión de Riesgos del SINAE considere las necesidades en los distintos niveles territoriales, de manera de que dispongan del conocimiento y la información para la toma de decisiones en lo que a cada uno compete.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**1.12.** Crear e implementar un Sistema de Monitoreo y Evaluación que permita un adecuado seguimiento de las políticas, programas y proyectos del SINAE, y generando una adecuada cultura de desempeño y rendición de cuentas por medio de la aplicación de esquemas de gestión por resultados.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**1.13.** Se considera que el rol asignado por Ley a la Comisión Nacional Asesora del SINAE es el que mejor responde al concepto de Plataforma Nacional de RRD. En ese sentido, se recomienda formalizar la identificación de la Plataforma Nacional de RRD en la figura de la Comisión Nacional Asesora, promoviendo una participación amplia del sector público y asegurando la representación de sociedad civil, academia y sector privado en la composición de la misma, en sintonía con los lineamientos internacionales que se establecieron para Plataformas Nacionales. En ese contexto, también se recomienda diseñar un reglamento y un plan de acción para garantizar un rol concreto de la Comisión Nacional Asesora.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior y Comisión Nacional Asesora del SINAE.

**1.14.** Reconociendo la importancia que ha tenido hasta el momento el apoyo por parte de la cooperación internacional para consolidar el proceso de desarrollo y consolidación del Sistema, se recomienda darle continuidad, priorizando el tema de gestión de riesgo en las instancias de cooperación internacional del Gobierno, a fin de movilizar recursos y asistencia técnica.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Nacional y Dirección Nacional del SINAE, con el concurso de las instancias relevantes de Cooperación Internacional en el Gobierno.

## Prioridad 2

**Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.**

### RECOMENDACIONES EN LA RELACIÓN A LA PRIORIDAD 2

**2.1.** Generar un inventario de fuentes cartográficas de información primaria sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo que identifique proveedores, escala, formato y otros atributos cualitativos.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.



**2.2.** Desarrollar los protocolos y acuerdos necesarios con los proveedores de información identificados en el inventario, de manera de poder actualizar y socializar la información del inventario en forma regular.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE en coordinación con AGESIC.

**2.3.** Desarrollar un sistema de registro permanente de ocurrencia de desastres con detalle de tipo de amenaza y tipos de impactos, que pueda tener un módulo de visualización espacial y de tratamiento estadístico para alimentar el análisis de patrones históricos de impacto y evaluación del riesgo deductivo. En ese sentido, se pueden evaluar las potencialidades de un instrumento de libre acceso, que incluye apoyo técnico para su instalación y que se puede adaptar a las condiciones locales, como es DESINVENTAR, que ya es utilizado en muchos países de la región.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**2.4.** Priorizar escenarios de riesgo a partir de la cartografía existente sobre amenazas y vulnerabilidades con un énfasis en la identificación de infraestructura y activos críticos, como sector educativo, salud y redes vitales y corredores para el transporte de materiales peligrosos. En este sentido, Uruguay puede explorar nuevas metodologías de evaluación a partir de la información disponible, y que están siendo utilizadas en países de la región, para generar escenarios sobre pérdidas esperadas para distintas amenazas y en sectores claves. Estas evaluaciones de pérdidas probabilísticas permiten presentar información socioeconómica que es más fácil de asimilar y ponderar por parte de tomadores de decisión, en particular por quienes manejan los procesos de inversión y de planificación del desarrollo.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE con el concurso de DINAGUA, DINAMA, DINOT y actores relevantes del SNRCC.

**2.5.** Revisar y complementar el Atlas de Mapas de Amenazas recientemente desarrollado en colaboración con UNESCO, incorporando la información faltante que se genere con el inventario (recomendación 2.1) y los escenarios de riesgos priorizados para el país, de manera de tener una primera versión de un Atlas de Riesgos de Uruguay que pueda ser actualizado en forma regular, y que sea uno de los productos básicos asociados al Sistema de Información de Gestión del Riesgo del SINAE.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**2.6.** Documentar y sistematizar la información que existe sobre los mecanismos de Alerta Temprana existentes en el país, identificando los sistemas de monitoreo, protocolos de comunicación, roles y responsabilidades para la emisión de la alerta. En base a este estudio, identificar las principales necesidades y las potencialidades para fortalecer los Sistemas de Alerta Temprana, de manera de poder avanzar en la institucionalización de los SAT en el país, con manuales y guías consolidadas.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE en concurso con los CECOED, DINAGUA, Bomberos, entre otros.

**2.7.** Fortalecer los aspectos comunitarios de la alerta temprana a través de la concientización pública y capacitación de las poblaciones en riesgo para una diseminación más efectiva de la alerta.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE en concurso con los CECOED.





**2.8.** Promover la integración y desarrollo de metodologías de evaluación del riesgo con enfoque multiamenaza, que incluyan la generación de mapas y de información sobre riesgos en formatos asequibles para los tomadores de decisión y para la población vulnerable.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAIE con el concurso de DINAGUA, DINAMA, MGAP, entre otros.

**2.9.** Avanzar hacia la consolidación de un Sistema de Información para la gestión del riesgo del SINAIE, con un diseño de nodos descentralizados en las instituciones proveedoras de la información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo, y con una articulación y protocolos claros de intercambio con otros Sistemas de Información relevantes (en particular el Sistema de Información Ambiental, el Sistema de Información de Cambio Climático y el Sistema de Información Agropecuaria). Este Sistema de Información podría contemplar dos grandes grupos de usuarios: a) una red interna de usuarios del SINAIE, con productos más operativos, y b) un módulo pensado para llegar a un auditorio amplio y con productos de información, sensibilización y comunicación que sean parte de una estrategia nacional de comunicación para la reducción de desastres.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAIE.

**2.10.** En relación a la recomendación anterior (2.9) y dada la importancia que tiene para la consolidación y operatividad del SINAIE el desarrollo del Sistema de Información, es importante destacar que la Dirección del SINAIE necesita conformar un cuadro técnico reducido pero con experiencia en sistemas de información geográfica y capacidades en procesamiento de cartografía digital, que pueda servir de plataforma inicial para garantizar el desarrollo y la comunicación con los otros Ministerios, con AGESIC y con otros proveedores de información.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior, Consejo Asesor y Dirección Nacional del SINAIE.

**2.11.** Es vital contribuir al fortalecimiento del Servicio Meteorológico Nacional, tanto en el trabajo que se realiza en su banco de datos como en el fortalecimiento de su red de observación y monitoreo y sus capacidades para pronóstico, a efectos de lograr un salto cualitativo en la información hidrometeorológica que sirve de base para la evaluación del riesgo climático. La naturaleza multiusuario y el peso específico que tiene la información meteorológica para los procesos de desarrollo de Uruguay ameritan el desarrollo de actividades de fortalecimiento y sostenibilidad del Servicio Nacional Meteorológico, de manera que pueda dar respuesta a

las necesidades crecientes de este tipo de información en el país.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Superior del SINAIE en coordinación con el SNRCC.

**2.12.** Promover la cooperación regional e internacional en las áreas de identificación de riesgos y sistemas de alerta temprana, identificando oportunidades para fortalecer las redes de monitoreo, los mecanismos de intercambio de información relevante y de metodologías y lecciones aprendidas en el campo de evaluación del riesgo de desastres. En particular, maximizar las oportunidades que existen a nivel de cooperación regional e internacional para consolidar el Sistema de Información del SINAIE.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Asesora Nacional del SINAIE y Ministerio de Relaciones Exteriores.

## Prioridad 3

Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

### RECOMENDACIONES EN LA RELACIÓN A LA PRIORIDAD 3

**3.1.** Se recomienda fortalecer el Sistema de Información del SINAIE generando redes que integren lo nacional con lo departamental y lo local, articulando la información generada en estos distintos niveles. Asimismo, es necesario asignar los recursos necesarios para la actualización constante de este Sistema de Información sobre reducción del riesgo de desastres.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAIE.

**3.2.** Fortalecer las redes interinstitucionales, promover el diálogo entre las instituciones y entre los proveedores de conocimiento científico y aquellos que aplican dicho conocimiento, buscando utilizar un lenguaje que pueda llegar a todos los involucrados en la reducción del riesgo de desastres.

- **Seguimiento/implementación:** SINAIE.

**3.3.** Realizar un inventario de los diferentes materiales de información existentes sobre reducción del riesgo de desastres por parte de todos los socios gubernamentales y no gubernamentales, ONGs, y otros. Para tales efectos se deberán promover eventos de intercambio de información que incluyan también objetivos para su socialización. Se re-

comienda establecer mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones que generan la información y así evitar duplicaciones.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE (Sistema de Información).

**3.4.** Promover e incluir el concepto de reducción del riesgo de desastres y lo que ello implica en los planes educativos de primaria y secundaria (en este contexto señalamos la capacidad que tiene los jóvenes de generar un efecto multiplicador en la sociedad), así como desarrollar programas de educación continua para adultos a nivel comunitarios.

- **Seguimiento/implementación:** ANEP, CODICEN, Udelar.

**3.5.** Una de las grandes potencialidades del país es poder llegar al sistema de educación primaria y secundaria a través del Plan Ceibal, por lo que sería recomendable armar paquetes/software educativos para niños sobre el tema de RRD, en coordinación con las autoridades relevantes, como manera de incorporarlo en la currícula.

- **Seguimiento/implementación:** Plan Ceibal y Dirección Nacional del SINAE.

**3.6.** Fortalecer la capacidad de investigación en el tema de RRD así como la formación técnico profesional. No parece haber una sistematización de experiencias como parte del proceso de gestión del conocimiento ni de intercambio sobre lecciones aprendidas entre los actores. Por lo que se recomienda la sistematización de experiencias exitosas que puedan ser replicables en los niveles territoriales.

- **Seguimiento/implementación:** Udelar.

**3.7.** Realizar un plan de capacitación para todos aquellos involucrados al SINAE, aspectos de la normativa, los procedimientos y el enfoque conceptual que promueve el nuevo Sistema.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**3.8.** Desarrollar y promover el uso de un sistema de indicadores de vulnerabilidad y riesgo tomando en cuenta las experiencias que ya vienen desarrollando algunas instituciones académicas e institucionales, como es el caso del cuerpo de Bomberos (que ya están en el proceso de generar este tipo de indicadores).

- **Seguimiento/implementación:** Udelar, en coordinación con Dirección Nacional del SINAE.

**3.9.** Promover el uso de herramientas de análisis costo-beneficio y mecanismos que apunten a incorporar al sector privado. También buscar la manera de promover alianzas público-privadas para la gestión de RRD.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional y Comisión Asesora del SINAE.



**3.10.** Formular una estrategia nacional de comunicación e información para abordar el tema de Gestión de Riesgos y RRD e involucrar a los medios de comunicación con el objetivo de alcanzar mayor divulgación del tema hacia la población en general.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAIE.

**3.11.** Promover programas de capacitación para los medios de comunicación sobre reducción de riesgo de desastres.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAIE.

## Prioridad 4

### Reducir los factores fundamentales del riesgo.

#### RECOMENDACIONES EN LA RELACIÓN A LA PRIORIDAD 4

**4.1.** Impulsar la complementación y articulación de acciones entre el SNRCC y el SINAIE para una gestión integral del riesgo asociado al clima, tomando como base los lineamientos estratégicos del SNRCC.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional de SINAIE y SNRCC.

**4.2.** Fortalecer el desarrollo de políticas y planes que transversalicen la reducción del riesgo de desastres en aquellos sectores especialmente relevantes en el desarrollo económico, tales como sector agropecuario, turismo, energético, hídrico, entre otros.

- **Seguimiento/implementación:** Consejo Asesor Nacional del SINAIE.

**4.3.** Integrar de manera más explícita la gestión de riesgos de desastres en las políticas y planes territoriales, de manera que trascienda los avances realizados en la identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAIE.

**4.4.** Incorporar lineamientos estratégicos con una visión integral de los procesos de recuperación post-desastre, que incluya, además de la rehabilitación de los servicios básicos y la reconstrucción física, la recuperación social, económica y ambiental, con atención a los aspectos de la recuperación de los medios de vida de las poblaciones afectadas.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Nacional y Dirección Nacional del SINAIE con el concurso de los CECOED.

**4.5.** Definir anticipadamente políticas para la recuperación post-desastre y definir las responsabilidades institucionales para quienes deben dirigir y ejecutar los planes, programas y proyectos de recuperación post-desastres.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Nacional Asesora del SINAIE.

**4.6.** Integrar criterios de reducción del riesgo de desastres en los procesos de recuperación, que permitan contribuir a restablecer la funcionalidad de las áreas afectadas y transformar las condiciones preexistentes de vulnerabilidad sin generar nuevos riesgos en el proceso.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAIE con el concurso de los CECOED.

**4.7.** Incorporar criterios de reducción del riesgo de desastres en el ciclo de los proyectos de inversión pública (extensivo a la inversión privada), así como hacer el seguimiento del uso de estos criterios en los proyectos. De la misma forma, promover el desarrollo de una norma legal que establezca la obligatoriedad pública y privada de realizar análisis de amenazas y riesgos y medidas preventivas en todo proyecto de inversión.

- **Seguimiento/implementación:** Ministerio de Economía y Finanzas con el apoyo de la Comisión Nacional Asesora del SINAIE y Presidencia de la República.

## Prioridad 5

### Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel.

#### RECOMENDACIONES EN LA RELACIÓN A LA PRIORIDAD 5

**5.1.** Establecer los lineamientos que definan los mecanismos de participación efectiva, responsabilidades y funciones de los municipios y la sociedad civil en las actividades de preparación, respuesta y recuperación.

- **Seguimiento/implementación:** Poder Ejecutivo y Poder Legislativo con el concurso de la Comisión Nacional Asesora del SINAIE.

**5.2.** Desarrollar estrategias y asignar recursos para el desarrollo o fortalecimiento de las unidades que realizan actividades de preparación y respuesta en los ministerios y departamentos.

- **Seguimiento/implementación:** Presidencia de la República y Comisión Nacional Asesora del SINAIE.

**5.3.** Adoptar una metodología para la elaboración de los planes de respuesta y contingencia, y de evaluación de daños y análisis de necesidades, que sea socializada con todos los integrantes del SINAE.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE, con el concurso de los Ministerios.

**5.4.** Actualizar y/o formular los planes nacionales, sectoriales y departamentales considerando las nuevas amenazas vinculadas al cambio climático, utilizando herramientas para la identificación y análisis de riesgo, e incorporando a la sociedad civil y el sector privado en su formulación. Es importante incorporar la vigilancia de riesgos epidemiológicos y ambientales como parte de la preparación ante emergencias.

- **Seguimiento/implementación:** Ministerios, Comités Departamentales y CECOED, sociedad civil y sector privado coordinados por el SINAE y en colaboración con el SNRCC.

**5.5.** Socializar los planes de respuesta y contingencia de las entidades públicas y privadas a la sociedad civil.

- **Seguimiento/implementación:** Ministerios, Comités Departamentales, sociedad civil y sector privado coordinados por la Dirección Nacional del SINAE.

**5.6.** Efectuar la validación periódica de los planes de respuesta y contingencia mediante simulacros que cuenten con la participación de las organizaciones públicas y privadas, y la sociedad civil.

- **Seguimiento/implementación:** SINAE con el concurso de los Ministerios, Comités Departamentales, sociedad civil y sector privado.

**5.7.** Realizar el mapeo de las organizaciones que participan en la respuesta y el inventario de sus recursos disponibles para situaciones de emergencias y desastres.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE y CECOED.

**5.8.** Incorporar a las organizaciones comunitarias en los programas de formación de recursos humanos para la preparación y respuesta a desastres que desarrolle el SINAE.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE.

**5.9.** Establecer la previsión de un porcentaje del presupuesto total del departamento para gastos por contingencia ante eventos adversos de pequeña y mediana magnitud, en aquellos departamentos con un cierto nivel de recurrencia de estos eventos.

- **Seguimiento/implementación:** Intendencias y Municipios.







**5.10.** Determinar las responsabilidades y mecanismos financieros que aseguren la recuperación integral de las zonas afectadas por desastres.

- **Seguimiento/implementación:** Ministerios bajo coordinación del SINAE.

**5.11.** Implementar stock humanitarios críticos para la atención de emergencia, de acuerdo a estándares internacionales que estén preposicionados a nivel local.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE con el concurso de los Ministerios.

**5.12.** Desarrollar la gestión de suministros en situaciones de desastres mediante la elaboración de protocolos y el uso de herramientas informáticas.

- **Seguimiento/implementación:** Comisión Nacional, Dirección Nacional del SINAE, con el concurso de los CECOED.

**5.13.** Desarrollar estrategias permanentes y sostenibles de difusión a la comunidad de información relevante para la prevención y respuesta de eventos adversos, priorizando a los grupos más vulnerables (niños y niñas, discapacitados y adultos mayores).

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE con el concurso de los CECOED y organizaciones de la sociedad civil.

**5.14.** Elaborar protocolos que faciliten la comunicación y coordinación entre los integrantes del SINAE durante el manejo de la emergencia, y que

permitan el seguimiento y evaluación de las intervenciones realizadas como respuesta al evento.

- **Seguimiento/implementación:** Dirección Nacional del SINAE en coordinación con Comités Departamentales y CECOED.

**5.15.** Efectuar la sistematización de experiencias de preparación y respuesta a situaciones de emergencias y desastres, así como el diseño de una base de datos que registre la información sobre respuestas ante eventos adversos de impacto nacional, sectorial y local.

- **Seguimiento/implementación:** SINAE con el concurso de los Ministerios y Comités Departamentales.

**5.16.** Diseñar mecanismos y procedimientos que faciliten la gestión de donaciones y movilización de recursos de la cooperación internacional en situaciones de emergencias y desastres.

- **Seguimiento/implementación:** Ministerio de Relaciones Exteriores con el concurso de otros Ministerios y la Dirección Nacional de Aduanas.

**5.17.** Elaborar un protocolo o manual de Cancillería para asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencias y desastres, tomando en consideración los acuerdos y programas existentes en el marco de trabajo de UNASUR y Mercosur.

- **Seguimiento/implementación:** Ministerio de Relaciones Exteriores con el concurso de Dirección Nacional del SINAE y otros Ministerios pertinentes.

# Consideraciones finales

## VI.



Más allá del detalle del diagnóstico por prioridades, de los resultados del diagnóstico para el desarrollo de capacidades institucionales y del conjunto final de 57 recomendaciones que deja esta evaluación interagencial, existen algunos comunes denominadores encontrados a lo largo del ejercicio que vale la pena puntualizar en esta sección final del informe. En primer lugar, es necesario destacar que Uruguay ha realizado un avance muy significativo en el tema con el establecimiento de un nuevo marco normativo a partir del 2009 –la Ley del SINAE– que sienta las bases normativas para un tratamiento integral de la gestión del riesgo de desastres en el país, trascendiendo el enfoque histórico del tema que estuvo concentrado fundamentalmente en la gestión de emergencias.

Este avance en el plano legislativo toma mayor relieve en el caso de Uruguay, pues no ha estado mediado por la ocurrencia de un desastre mayor, como ha caracterizado en general el desarrollo normativo en otros países de la región. En el plano institucional, y enmarcado en el proceso de implementación de la Ley del SINAE, el país se encuentra en un punto de inflexión que se manifiesta en los esfuerzos actuales para desarrollar el SINAE, basado en un enfoque sistémico y con una orientación más integral sobre la gestión de riesgos.

En ese mismo contexto, es importante destacar que las posibilidades para el SINAE de dinamizar la incorporación de la gestión del riesgo a nivel sectorial se potencian con otros desarrollos normativos e ins-

titucionales que se dieron en los últimos años, entre los que se destaca la Ley de Ordenamiento Territorial y la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRRRC).

En otras palabras, existe un terreno bastante abonado a nivel nacional para desarrollar una agenda de reducción de riesgo de desastres liderado por un Sistema Nacional concebido con un enfoque moderno y adecuado para la gestión de riesgos, catalizado por las posibilidades concretas de gestionar los riesgos a través de una herramienta clave como el ordenamiento territorial, y potenciado por la existencia del SNRRRC y las bases estratégicas que define para un abordaje integrado de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.

Más allá de este panorama alentador, el diagnóstico de la misión identifica una serie de desafíos que el SINAE debe abordar en su incipiente desarrollo, y que serán en definitiva el calibre para medir el avance y la consolidación de una agenda de reducción del riesgo de desastres en el país. El primero es la necesidad de avanzar en la reglamentación de la nueva estructura del SINAE que plantea la Ley, definiendo claramente roles y responsabilidades de las distintas instancias coordinadoras, operativas y asesoras del Sistema en los tres niveles de Gobierno.

De la misma manera, se debe dotar de una masa crítica de recursos humanos y financieros para poder poner en marcha el SINAE y poder hacer una planificación fundada en una gestión basada en resul-

tados. El diagnóstico de desarrollo de capacidades realizado durante la misión deja una primera hoja de ruta con identificación de resultados, productos y actividades que puede servir de punto de partida. También relacionado con el punto anterior, otro desafío que tiene que abordar el SINAE para poder avanzar en forma eficiente y eficaz en rol de articulación, es la definición de lineamientos políticos y estratégicos que sirvan de guía e identifiquen claramente los ejes articuladores a través de los cuales se va a impulsar la gestión de riesgos a nivel sectorial. En ese sentido, existe un buen precedente en los lineamientos estratégicos que ha desarrollado el SNRRC, y que permiten abordar una dimensión muy importante para Uruguay que es la gestión del riesgo asociado al clima, pero no la totalidad del espectro de amenazas a la que está expuesto el país.

Aspectos claves como la forma en que se va a transversalizar el riesgo a nivel sectorial y en las distintas escalas territoriales, políticas y estrategias de generación de conocimiento, roles y contribuciones de la sociedad civil y el sector privado, entre otros temas, deben ser parte de esos lineamientos, sirviendo de nexo entre lo establecido en el marco normativo y la planificación del SINAE, y garantizando la incidencia en los procesos de planificación del desarrollo y la toma de decisiones a nivel político.

Otro elemento saliente del diagnóstico, y una tarea básica para abordar por parte del SINAE, es avanzar en la identificación del riesgo en todas sus fases y en la consolidación de un Sistema de Información para la Gestión Integral del Riesgo.

La identificación del riesgo es casi un prerequisite para poder gestionarlo y reducirlo, y en ese aspecto, Uruguay muestra avances incipientes que es necesario fortalecer. La dispersión de la información, la debilidad institucional y técnica de algunos proveedores primarios de información (con el caso notable del Servicio Meteorológico Nacional), la falta de metodologías y recursos humanos capacitados para la evaluación del riesgo, entre otros, son aspectos identificados en el diagnóstico que limitan en forma significativa desde la identificación de escenarios prioritarios para la reducción del riesgo, hasta el desarrollo de sistemas de alerta temprana eficientes y eficaces.

El desarrollo de un sistema de información para el SINAE constituye un paso estratégico muy importante para la consolidación de todo el sistema en general, y que puede beneficiarse de los esfuerzos de integración de sistemas de información en otros sectores, como el caso del sector agropecuario y del área ambiental.

De allí que es importante concentrar los primeros esfuerzos en aspectos básicos como el desarrollo de inventarios que permitan conocer donde está la información y protocolos sencillos que permitan articular los proveedores con los usuarios de la información, para ir avanzando en forma gradual en la consolidación del sistema, con un enfoque de valor agregado y evitando duplicar esfuerzos.

En ese sentido, el proceso de desarrollo del Sistema de Información debe ser planificado y estra-





tégico, apuntando a la consolidación del flujo de información interno del Sistema y sus instancias coordinadoras, fortaleciendo los sistemas de alerta temprana, y alimentando también las necesidades de una estrategia de comunicación y sensibilización del público en general. El informe formula varias recomendaciones al respecto que pueden guiar el desarrollo e implementación del Sistema en el corto y mediano plazo.

Relacionado con el punto anterior se presenta otro desafío mayor y que implica una labor constante de corto, mediano y largo plazo, y es el trabajo en el plano educativo para consolidar una cultura de prevención en el país.

La percepción general por parte de la sociedad uruguaya de los riesgos relacionados con las amenazas naturales es relativamente baja, aunque existe cierto incremento propiciado en gran medida por los medios, y relacionado con el cambio climático. El diagnóstico identifica una serie de vacíos puntuales, tanto a nivel de redes y estrategias de información y comunicación, como necesidades puntuales de capacitación, reforzadas por los hallazgos del diagnóstico de desarrollo de capacidades. En este sentido, es esencial el seguimiento al plan de acción desarrollado por los participantes del taller a través de la designación de un punto focal dentro del SINAE. Otro elemento que surge como un común denominador en varias instancias del diagnóstico es la falta de una masa crítica de evaluaciones integrales de pérdidas socioeconómicas y ambientales por impacto de amenazas naturales en el país. Este tipo de evaluaciones no solo permiten dimensionar el problema y transmitirlo en un lenguaje mucho más asequible y con mayor impacto para los tomadores de decisión, sino también informar la priorización de acciones y guiar los procesos de rehabilitación y reconstrucción. De la misma manera, el desarrollo de análisis costo-beneficio es un paso metodo-

lógico clave para poder llegar a definir el “riesgo aceptable”, que es el criterio que finalmente guía la reducción del riesgo de desastres y que permite incorporar los criterios de reducción de riesgo en los procesos de inversión pública y privada.

El diagnóstico también revela que se han realizado avances importantes en las áreas de preparativos y respuestas, en consonancia con el énfasis que ha tenido tradicionalmente el tratamiento del tema en país. No obstante, existen todavía vacíos importantes que han sido expuestos en las emergencias de los últimos años.

Uno de los principales desafíos que se identifican es la falta de definición sobre los mecanismos de participación efectiva, responsabilidades de los municipios y la sociedad civil en las actividades de preparación, respuesta y recuperación. Otro de los desafíos importantes para el SINAE es avanzar en la sistematización de protocolos de comunicación para intercambiar información durante los preparativos y emergencias a nivel nacional y departamental, así como también la sistematización de lecciones aprendidas. El diagnóstico del desarrollo de capacidades también identifica vacíos y señala acciones inmediatas para fortalecer las capacidades para los preparativos y respuesta en el país.

Finalmente es oportuno destacar que si bien el ejercicio formal de la evaluación interagencial culmina con este informe, y que las recomendaciones aquí formuladas están dirigidas fundamentalmente al Gobierno, el informe constituye también un aporte importante para la planificación del apoyo de las agencias de cooperación internacional en el tema. En ese sentido, se espera que estas recomendaciones puedan también contribuir a identificar y priorizar áreas posibles de colaboración con el Gobierno y sus esfuerzos para reducir el riesgo de desastres en todo el ámbito del país.





# Anexos

Listado de acrónimos | Listado de interlocutores | Marco de Acción de Hyogo |  
Ley 18.621 - Creación del Sistema Nacional de Emergencias

# Anexo 1.

## Listado de acrónimos

<b>AGESIC</b>	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
<b>ANEP</b>	Administración Nacional de Educación Pública
<b>CECOED</b>	Centro Coordinador de Emergencias Departamental
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CODICEN</b>	Consejo Directivo Central
<b>CONAE</b>	Comisión Nacional de Espacio
<b>CTM</b>	Comisión Técnico Mixta de Salto Grande
<b>DGSA</b>	Dirección General de Servicios Agrícolas
<b>DINAMA</b>	Dirección Nacional de Medio Ambiente
<b>DINAGUA</b>	Dirección Nacional de Agua
<b>DINAVI</b>	Dirección Nacional de Vivienda
<b>DINOT</b>	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
<b>DNM</b>	Dirección Nacional de Meteorología
<b>EDAN</b>	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
<b>FIRC</b>	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
<b>GBR</b>	Gestión Basada en Resultados
<b>GEF</b>	Global Environment Facility
<b>GOOS</b>	Global Ocean Observing System
<b>HAP</b>	Humanitarian Accountability Partnership
<b>INIA</b>	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y Evaluación
<b>MAH</b>	Marco de Acción de Hyogo
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MGAP</b>	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
<b>MVOTMA</b>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
<b>OCETLAN</b>	Alianza Regional en Oceanografía para el Atlántico Sudoccidental Superior
<b>OCHA</b>	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>OEAS</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OFDA</b>	Office of US Foreign Disaster Assistance
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de Salud
<b>OSE</b>	Obras Sanitarias del Estado
<b>PCMYA</b>	Programa de Ciencias del Mar y de la Atmósfera
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>RENARE</b>	Recursos Naturales Renovables
<b>RRD</b>	Reducción de Riesgos de Desastres
<b>SAT</b>	Sistema de Alerta Temprana
<b>SAMIF</b>	Sistema de Alerta y Monitoreo de Incendios Forestales
<b>SINAE</b>	Sistema Nacional de Emergencias
<b>SNE</b>	Sistema Nacional de Emergencias (antiguo nombre)
<b>SNIA</b>	Sistema Nacional de Información Agropecuaria
<b>SNIG</b>	Sistema Nacional de Información Ganadera
<b>SNRCC</b>	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad
<b>SOHMA</b>	Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada
<b>TICs</b>	Tecnologías de Información y Comunicación
<b>UdelaR</b>	Universidad de la República
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNASUR</b>	Unión de Naciones Suramericanas
<b>UNESCO</b>	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNETE</b>	Equipo de Naciones Unidas para el Manejo de Desastres
<b>UNISDR</b>	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
<b>UTE</b>	Usinas y Transmisiones Eléctricas

# Anexo 2.

## Listado de Interlocutores

VII.

1	Adriana Rodríguez	Asesora de Ministro	Ministerio de Economía y Finanzas
2	Analia Bettoni	Investigadora	Instituto de Comunicación y Desarrollo
3	Andrés de la Iglesia	Secretario de Delegación de Uruguay	Comisión Técnico Mixta de Salto Grande
4	Antonio Carámbula	Director General	Ministerio de Turismo y Deporte
5	Benjamín Liberoff	Asesor Ministerial	Ministerio de Turismo y Deporte
6	Carlos Sgarbi	Subdirector General de Cooperación Internacional	Ministerio de Relaciones Exteriores
7	Carmen Ciganda	Directora, División Salud Ambiental y Ocupacional	Ministerio de Salud Pública
8	Juan Carrasco	Representante de la UTE ante el SINA	Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)
9	Cristina Zerpa	Gobernanza y Fiscalización	Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de Información, Conocimiento y Comunicaciones (AGESIC)
10	Daniel Schenzer	Asesor de Director	Obras Sanitarias del Estado (OSE)
11	Daniel Soria	Coordinador	CECOED Montevideo
12	Diego Pastorín	Director General	Presidencia de la República
13	Eduardo Méndez	Director Logístico	Ministerio de Desarrollo Social
14	Enrique Cabrera	Coordinador de Políticas Territoriales	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
15	Enrique Galicchio	Coordinador	Programa de Desarrollo Local ART-PNUD
16	Fabiana Bianchi	Departamento de Cooperación Internacional	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
17	Humberto Castro	Consejero Político	Congreso de Intendentes
18	Inés Guidice	Asesora de DINAVI	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
19	Jorge Patrone	Subsecretario	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
20	Jorge Rucks	Director Nacional de Medio Ambiente	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
21	Jorge Vázquez	Subsecretario	Ministerio de Interior
22	José Luis Genta	Director DINAGUA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
23	Luis Díaz	Director Nacional de Servicios Ganaderos	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
24	Manuel Chabalgoity	Director de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
25	Mariana Hill	Director de la Dirección de Recursos Naturales Renovables, RENARE	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
26	Hugo Pereira	Presidente	Cruz Roja Uruguay
27	Mario Vilar	Director, Sanidad de Fronteras	Ministerio de Salud Pública
28	Martín Rivero	Director Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
29	Mónica Gómez	Coordinadora	Programa ECOPLATA
30	Nelson Cesin	Responsable de Comunicación	SINA
31	Paul Moizo	Asesor de Ministra en Medio Ambiente	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
32	Raquel Lejtregger	Asesora de Ministro	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
33	Raúl Díaz	Subdirector	Dirección Nacional de Bomberos
34	Rodolfo Costas	Adjunto a la Dirección Operativa	SINA
35	Rodolfo Pedocchi	Director Nacional	Dirección Nacional de Meteorología
36	Juan Rodríguez	Responsable de Gestión de Riesgo	Ministerio de Salud Pública
37	Roque Alvez	Director	Dirección Nacional de Bomberos
38	Pablo Sierra	Docente e Investigador	Universidad de la República
39	Virginia Fernández	Responsable del Sistema de Información	SINA
40	Waldo Cortese	Director Operativo	SINA

## Anexo 3.

# Marco de Acción de Hyogo 2005-2015:

## Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres

Todos los años, más de 200 millones de personas resultan afectadas por las sequías, inundaciones, ciclones, terremotos, incendios forestales y otras amenazas. Además de la pobreza, la creciente densidad de la población, la degradación ambiental y el calentamiento global están logrando que el impacto de las amenazas naturales empeore aún más.

Los acontecimientos de los últimos años nos han recordado que las amenazas naturales pueden afectarnos a todos, en cualquier parte. Del tsunami del océano Índico al terremoto en el sur de Asia, de la devastación que produjeron los huracanes y ciclones en los Estados Unidos, el Caribe y el Pacífico, a las fuertes inundaciones en Europa y Asia, cientos de miles de personas han perdido sus vidas y millones sus fuentes de sustento debido a los desastres ocasionados por las amenazas naturales.

A pesar de que muchos conocen la miseria humana y las paralizantes pérdidas económicas que resultan debido a los desastres, lo que pocos se dan cuenta es que esta devastación puede prevenirse mediante iniciativas para la reducción del riesgo de desastres.

Los gobiernos en todo el mundo se han comprometido a tomar medidas para reducir el riesgo de desastres y han adoptado un lineamiento denominado el Marco de Acción de Hyogo (Marco de Hyogo) para reducir las vulnerabilidades frente a las amenazas naturales. El Marco le ofrece asistencia a los esfuerzos de las naciones y comunidades para volverse más resistentes a las amenazas que ponen en riesgo los beneficios del desarrollo y para enfrentarlas de mejor forma.

La colaboración es la base del Marco de Hyogo: los desastres pueden afectar a cualquiera y por lo tanto son un asunto de todos. La reducción del riesgo de desastres debe formar parte de la toma de decisiones cotidianas: desde la forma en que la gente educa a sus hijos e hijas hasta cómo planifican sus

ciudades. Cada decisión puede hacernos más vulnerables o, por el contrario, más resistentes.

### ¿Qué es el Marco de Acción de Hyogo?

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo general es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. El MAH ofrece cinco áreas prioritarias para la toma de acciones, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible.

Desde la adopción del MAH, diversos esfuerzos realizados en los ámbitos mundial, regional, nacional y local han abordado la reducción del riesgo de desastres de una forma más sistemática. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho un llamado a la implementación del MAH y ha reafirmado la importancia del Sistema multisectorial de la EIRD, al igual que de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres para apoyar y promover el Marco de Hyogo.

Asimismo, la Asamblea General ha instado a los Estados miembros a establecer plataformas nacionales multisectoriales para coordinar la reducción del riesgo de desastre en los respectivos países. También, diversos entes regionales han formulado estrategias a ese nivel para la reducción del riesgo de desastres en la región andina, Centroamérica, El Caribe, Asia, el Pacífico, África y Europa, de conformidad con el MAH. Más de 100 gobiernos ya han



designado puntos oficiales de enlace para el seguimiento y la implementación del MAH (a marzo del 2007). Algunos han tomado acciones para movilizar el compromiso político y para establecer centros de promoción de la cooperación regional para la reducción del riesgo de desastres.

## Prioridades de Acción

### 1. Garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.

Para salvar vidas y fuentes de sustento que las amenazas naturales ponen en riesgo, es necesario un sólido compromiso en los ámbitos nacional y local. De la misma forma en que actualmente se requiere de evaluaciones de impacto ambiental y social, las amenazas naturales deben tomarse en cuenta en la toma de decisiones de los sectores público y privado. Por lo tanto, los países deben desarrollar o modificar políticas, leyes y marcos organizativos, al igual que planes, programas y proyectos con el propósito de integrar la reducción del riesgo de desastres. Los países también deben asignar los recursos suficientes para brindar apoyo a estos esfuerzos y mantenerlos. Esto incluye lo siguiente:

- Crear plataformas nacionales multisectoriales y efectivas para orientar los procesos de formulación de políticas y para coordinar las diversas actividades;
- Integrar la reducción del riesgo de desastres a las políticas y la planificación del desarrollo, tales como las Estrategias para la Reducción de la Pobreza; y,
- Garantizar la participación comunitaria, con el fin de que se satisfagan las necesidades locales.

### 2. Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.

Con el propósito de reducir sus vulnerabilidades frente a las amenazas naturales, los países y las comunidades deben conocer el riesgo que están enfrentando y tomar medidas con base en tal conocimiento.

Esta comprensión del riesgo precisa de inversión en las capacidades científicas, técnicas e institucio-

nales para observar, registrar, investigar, analizar, predecir, modelar y elaborar mapas de las amenazas naturales.

También es necesario desarrollar y disseminar herramientas. En ese sentido, la información estadística en torno a los desastres, los mapas de riesgos y los indicadores de vulnerabilidad y de riesgo son esenciales.

Más importante aún, los países necesitan utilizar este conocimiento para desarrollar efectivos sistemas de alerta temprana, adaptados adecuadamente a las circunstancias singulares de la gente que enfrenta los riesgos. Se ha aceptado ampliamente que la alerta temprana es un componente vital de la reducción del riesgo de desastres. Si los sistemas de alerta temprana son efectivos, se brinda información a la población vulnerable sobre una amenaza y se ponen en marcha los planes necesarios para tomar medidas, se podrán salvar miles de vidas.

### 3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.

Los desastres pueden reducirse considerablemente si la gente se mantiene informada sobre las medidas que pueden tomar para reducir su vulnerabilidad y si se sienten motivados, para actuar. Las principales actividades dirigidas a desarrollar una mayor concientización sobre la prevención de desastres incluyen las siguientes:

- Brindar información relevante sobre el riesgo de desastres y medios de protección, en particular para aquellos ciudadanos que habitan en zonas de alto riesgo;
- Fortalecer las redes y promover el diálogo y la cooperación entre los expertos en desastres, los especialistas técnicos y científicos, los encargados de la planificación y otros actores;
- Incluir el tema de la reducción del riesgo de desastres en la educación formal y no formal, al igual que en actividades de capacitación;
- Desarrollar o fortalecer los programas de base para la gestión del riesgo de desastres; y,
- Trabajar conjuntamente con los medios de comunicación en actividades dirigidas a la concientización sobre la reducción del riesgo de desastres.

#### 4. Reducir los factores fundamentales del riesgo

La vulnerabilidad frente a las amenazas naturales se incrementa de muchas formas, por ejemplo:

- Al ubicar a las comunidades en zonas propensas a estas amenazas, tales como las planicies aluviales;
- Al destruir los bosques y los humedales, con lo cual se daña la capacidad del medio ambiente de hacerle frente a las amenazas.
- Al no contar con mecanismos de seguridad social y financiera.

Los países pueden desarrollar su resiliencia ante los desastres al invertir en medidas simples y muy bien conocidas para reducir el riesgo y la vulnerabilidad.

Los desastres pueden reducirse al aplicar normas relevantes de construcción para proteger infraestructuras vitales, tales como escuelas, hospitales y hogares. Los edificios vulnerables se pueden modernizar para lograr un nivel más alto de seguridad. La protección de valiosos ecosistemas, tales como arrecifes de coral y manglares, permite que los mismos actúen como barreras naturales a las tormentas. Las iniciativas efectivas en materia de seguros y microfinanzas pueden contribuir a transferir el riesgo y ofrecer recursos adicionales.

#### 5. Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

El hecho de estar preparados, lo que incluye la conducción de evaluaciones del riesgo, antes de invertir en el desarrollo a todo nivel de la sociedad, le permitirá a la gente ser más resistente a las amenazas naturales. La preparación implica diferentes tipos de actividades, entre las que se encuentran:

- El desarrollo y puesta a prueba con frecuencia de los planes de contingencia;
- El establecimiento de fondos de emergencia para brindarle apoyo a las actividades de preparación, respuesta y recuperación;
- El desarrollo de enfoques regionales coordinados para una efectiva respuesta ante un desastre; y,
- Un diálogo continuo entre las agencias encarga-

das de las actividades de respuesta, los responsables de la planificación y los gestores de políticas, y las organizaciones de desarrollo.

Asimismo, los ejercicios frecuentes de preparación en desastres, incluyendo los simulacros de evacuación, también son esenciales para garantizar una rápida y eficaz respuesta ante los desastres. La organización y los planes efectivos de preparación también ayudan a hacerle frente a muchos de los desastres de pequeña y mediana magnitud, los cuales se producen reiteradamente en muchas comunidades. Las amenazas naturales no pueden prevenirse, pero sí es posible disminuir su impacto al reducir la vulnerabilidad de la gente y de sus fuentes de sustento.

#### ¿Quiénes son los encargados de la reducción del riesgo de desastres y de la implementación del Marco de Hyogo?

La colaboración y la cooperación son elementos esenciales para la reducción del riesgo de desastres: los Estados, los entes e instituciones regionales, y las organizaciones internacionales deben desempeñar un papel importante en esta tarea. Asimismo, la sociedad civil, incluyendo a los voluntarios y las organizaciones de base, la comunidad científica, los medios de comunicación y el sector privado son actores esenciales. La siguiente es una muestra de la variedad y diversidad de actores y de sus responsabilidades principales.

#### Los Estados se responsabilizan de:

- Desarrollar mecanismos nacionales de coordinación;
- Conducir evaluaciones de referencia sobre la situación de la reducción del riesgo de desastres;
- Publicar y actualizar resúmenes de los programas nacionales;
- Revisar el progreso nacional alcanzado en la consecución de los objetivos y las prioridades del Marco de Hyogo;
- Ocuparse de la aplicación de instrumentos jurídicos internacionales relevantes; e,
- Integrar la reducción del riesgo de desastres a las estrategias sobre cambio climático.

#### Las organizaciones regionales se responsabilizan de:

- Promover programas regionales para la reducción del riesgo de desastres;
- Empezar y publicar evaluaciones de referencia en los planos regional y subregional;

- Coordinar los procesos de revisión sobre progreso alcanzado en la implementación del Marco de Hyogo en la región;
- Establecer centros regionales de colaboración; y,
- Ofrecer su apoyo al desarrollo de mecanismos regionales de alerta temprana.

### **Las organizaciones internacionales se responsabilizan de:**

- Fomentar la integración de la reducción del riesgo de desastres a los programas y marcos de asistencia humanitaria y del desarrollo sostenible;
- Fortalecer la capacidad del Sistema de las Naciones Unidas de brindar asistencia a los países en desarrollo propensos a los desastres mediante iniciativas para la reducción del riesgo de desastres;
- Brindar apoyo en la recopilación de datos y la elaboración de pronósticos, el intercambio de experiencias y los sistemas de alerta temprana;
- Respalidar los esfuerzos del Estado mediante una asistencia internacional coordinada; y,
- Fortalecer la capacitación y el desarrollo de capacidades en torno a la gestión de desastres.

### **El Sistema de la EIRD se responsabiliza de:**

- Desarrollar una matriz de los papeles a desempeñar y de las iniciativas relacionadas con el Marco de Hyogo;
- Facilitar la coordinación de acciones tanto a nivel internacional como regional;
- Desarrollar indicadores del progreso alcanzado para prestarle asistencia a los Estados en la verificación del avance en la implementación del Marco de Hyogo;
- Ofrecer su apoyo a las plataformas y a los mecanismos nacionales de coordinación;
- Fomentar el intercambio de las mejores prácticas y lecciones aprendidas; y,
- Efectuar revisiones sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos del Marco de Hyogo.

## **La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres**

Los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR)** en el año 2000, como mecanismo de seguimiento al Decenio Internacional sobre la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) 1990-1999. El propósito de esta estrategia es lograr una reducción considerable de las pérdidas que

ocasionan los desastres, al igual que construir comunidades y naciones resistentes, como condición fundamental para el desarrollo sostenible.

El **Sistema de la EIRD** abarca a numerosas organizaciones, Estados y la sociedad civil a nivel mundial, los cuales trabajan juntos para reducir las pérdidas que ocasionan los desastres e implementar el Marco de Acción de Hyogo. Se exhorta a todos los países a establecer las **Plataformas Nacionales para la Reducción del Riesgo** de Desastres u otros mecanismos de coordinación. Los elementos internacionales del Sistema de la EIRD son la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la secretaría de la ONU/EIRD.

La **Plataforma Global para la Reducción del Riesgo** de Desastres es el principal foro mundial para los gobiernos, las agencias de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, los órganos regionales, la sociedad civil, el sector privado, y las comunidades científica y académica. La Plataforma se encarga de incrementar el grado de conciencia y reitera los compromisos adquiridos para compartir experiencias sobre el proceso de implementación entre los grupos involucrados y los gobiernos, abordando los vacíos existentes y ofreciendo un tipo de orientación estratégica y coherencia en la implementación del Marco de Hyogo. Las plataformas temáticas (agrupaciones, redes, iniciativas) trabajan en torno a temas específicos de la agenda de la reducción del riesgo de desastres, tales como adaptación al cambio climático, educación, riesgo urbano, alerta temprana, recuperación y desarrollo de capacidades. La Plataforma Global designará a un comité para que le brinde orientación y asesoría en asuntos relacionados con las prioridades programáticas.

La **secretaría de la ONU/EIRD** funge como intermediario imparcial y equitativo, catalizador y punto de enlace para la reducción del riesgo de desastres dentro de las Naciones Unidas y el Sistema de la EIRD en general. La secretaría promueve un compromiso hacia la reducción del riesgo de desastres y la implementación del Marco de Hyogo, e informa acerca del progreso alcanzado. El Subsecretario General para Asuntos Humanitarios se encarga de supervisar a la secretaría, la cual le rinde cuentas a la Asamblea General bajo la agenda del desarrollo sostenible que coordina el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

# Anexo 4.

## Ley N°18.621

### Sistema Nacional de Emergencias

#### Creación como sistema público de carácter permanente

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,  
Decretan:

#### Capítulo I - Disposiciones Generales

**Artículo 1º.** (Objeto de la ley).- El objeto de esta ley es consagrar un Sistema Nacional de Emergencias, es un sistema público de carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible.

El funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias se concreta en el conjunto de acciones de los órganos estatales competentes dirigidas a la prevención de riesgos vinculados a desastres de origen natural o humano, previsibles o imprevisibles, periódicos o esporádicos; a la mitigación y atención de los fenómenos que acaezcan; y a las inmediatas tareas de rehabilitación y recuperación que resulten necesarias.

**Artículo 2º.** (Cometidos generales del Sistema Nacional de Emergencias).- Para dar cumplimiento al objeto establecido en el artículo 1º de esta ley, las acciones del Estado estarán orientadas a la obtención de los siguientes cometidos:

**A)** Articular, en consideración a los recursos disponibles, las tareas y responsabilidades de entidades y órganos públicos, instituciones sociales e individuos, en la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación ante situaciones de desastre.

**B)** Integrar los esfuerzos públicos y privados en forma eficaz y eficiente, de acuerdo a las necesidades impuestas por cada una de las fases de actividad del Sistema.

**C)** Garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos indispensables para la ejecución de las acciones necesarias.

**Artículo 3º.** (Principios del Sistema Nacional de Emergencias).- El funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias estará orientado por los principios que se enuncian a continuación:

**A)** Protección de la vida, de los bienes de significación y del ambiente: en el marco de lo consagrado en nuestra Constitución Nacional toda persona tiene el derecho a la protección de su vida e integridad física, así como el derecho a su acervo cultural, sus medios de subsistencia y medio ambiente frente a la existencia de riesgos y eventualidad de desastres. Asimismo, se deben proteger los bienes y las economías públicos y privados.

**B)** Subordinación de los agentes del Sistema a las exigencias del interés general: la prevención y mitigación de riesgos y las intervenciones necesarias ante situaciones de desastre son actividades de interés general y habilitan el establecimiento de sujetiones y limitaciones, en la forma en que lo establezca la presente ley y demás disposiciones concordantes.

**C)** Responsabilidad compartida y diferenciada: la generación de riesgos potencialmente causantes de desastre por parte de entidades públicas, instituciones privadas o individuos acarrea responsabilidad, la que se graduará razonablemente en atención a las circunstancias del caso y a la normativa vigente en la materia.

**D)** Descentralización de la gestión y subsidiariedad en las acciones: la reducción de riesgo y la atención de desastres se cumplirá primariamente en forma descentralizada. En consecuencia, corresponde a los Subsistemas el aporte de sus capacidades técnicas y



recursos, sin perjuicio de las acciones que corresponda tomar a nivel nacional cuando la situación lo requiera.

**E) Integralidad:** la estrategia de gestión integral para la reducción de riesgos, es decir de prevención, mitigación, atención, preparación, intervención, rehabilitación y recuperación en situaciones de desastres, que adopten en el funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias se apreciarán y evaluarán en su conjunto, sin perjuicio de las competencias y responsabilidades que correspondan, y según los niveles y sectores de intervención asignados.

**Artículo 3º.** (Principios del Sistema Nacional de Emergencias).- El funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias estará orientado por los principios que se enuncian a continuación:

**A) Protección de la vida, de los bienes de significación y del ambiente:** en el marco de lo consagrado en nuestra Constitución Nacional toda persona tiene el derecho a la protección de su vida e integridad física, así como el derecho a su acervo cultural, sus medios de subsistencia y medio ambiente frente a la existencia de riesgos y eventualidad de desastres. Asimismo, se deben proteger los bienes y las economías públicos y privados.

**B) Subordinación de los agentes del Sistema a las exigencias del interés general:** la prevención y mitigación de riesgos y las intervenciones necesarias ante situaciones de desastre son actividades de interés general y habilitan el establecimiento de sujeciones y limitaciones, en la forma en que lo establezca la presente ley y demás disposiciones concordantes.

**C) Responsabilidad compartida y diferenciada:** la generación de riesgos potencialmente causantes de desastre por parte de entidades públicas, instituciones privadas o individuos acarrea responsabilidad, la que se graduará razonablemente en atención a las circunstancias del caso y a la normativa vigente en la materia.

**D) Descentralización de la gestión y subsidiariedad en las acciones:** la reducción de riesgo y la atención de desastres se cumplirá primariamente en forma descentralizada. En consecuencia, corresponde a los Subsistemas el aporte de sus capacidades técnicas y recursos, sin perjuicio de las acciones que corresponda tomar a nivel nacional cuando la situación lo requiera.

**E) Integralidad:** la estrategia de gestión integral para la reducción de riesgos, es decir de prevención, mitigación, atención, preparación, intervención, rehabilitación y recuperación en situaciones de desastres, que adopten en el funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias se apreciarán y evaluarán en su conjunto, sin perjuicio de las competencias

y responsabilidades que correspondan, y según los niveles y sectores de intervención asignados.

**Artículo 4º.** (Definiciones).- A los efectos de la aplicación de la presente ley, se estará a las siguientes definiciones:

**I) Alerta.** Es el estado declarado por la autoridad competente con el fin de tomar precauciones específicas debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento.

**II) Riesgo.** Es la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos.

**III) Vulnerabilidad.** Corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre.

**IV) Daño.** Efecto adverso o grado de destrucción causado por un fenómeno sobre las personas, los bienes, los sistemas de protección de servicios, los sistemas naturales y sociales.

**V) Áreas especialmente vulnerables.** Son las zonas o partes del territorio en los que existen elementos altamente susceptibles de sufrir daños graves en gran escala, provocados por fenómenos de origen natural o humano, y que requieren una atención especial.

**VI) Prevención.** Medidas y acciones, de carácter técnico y legal, dispuestas con anticipación con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso o para evitar o reducir su incidencia sobre la población, los bienes, los servicios y el ambiente.

**VII) Preparación.** Son las actividades de carácter organizativo orientadas a asegurar la disponibilidad de los recursos y la efectividad de los procedimientos necesarios para enfrentar una situación de desastre.

**VIII) Mitigación.** Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y consecuencias y sólo es posible atenuarlas.

**IX) Emergencia.** Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por una reacción inmedia-

ta y exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, de los medios de comunicación y de la comunidad en general.

**X)** Desastre. Es toda situación que causa alteraciones intensas en los componentes sociales, físicos, ecológicos, económicos y culturales de una sociedad, poniendo en peligro inminente la vida humana, los bienes de significación y el medio ambiente, sobrepasando la capacidad normal de respuesta local y eficaz ante sus consecuencias.

**XI)** Atención de desastres. Es el conjunto de acciones preventivas y de respuesta dirigidas a la adecuada protección de la población, de los bienes y de medio ambiente, frente a la ocurrencia de un evento determinado.

**XII)** Estado de desastre. Es el estado excepcional colectivo provocado por un acontecimiento que pone en peligro a las personas, afectando su salud, vida, hábitat, medios de subsistencia y medio ambiente, imponiendo la toma de decisiones y el empleo de recursos extraordinarios para mitigar y controlar los efectos de un desastre.

**XIII)** Recuperación. Es el conjunto de acciones posteriores al evento catastrófico para el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, de los bienes y de los servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.

**XIV)** Rehabilitación. Es la puesta en funcionamiento en el más breve tiempo posible de los servicios básicos en el área afectada por el desastre y la adopción de medidas inmediatas dirigidas a la población afectada que hagan posible las otras actividades de recuperación que pudieran corresponder.

## Capítulo II - De la Organización del Sistema Nacional de Emergencias

**Artículo 5º.** (Integración del Sistema Nacional de Emergencias).- El Sistema Nacional de Emergencias se encuentra integrado, en sus aspectos orgánicos, por:

- A)** El Poder Ejecutivo.
- B)** La Dirección Nacional de Emergencias.
- C)** Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.
- D)** Ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados.
- E)** Comités Departamentales de Emergencias.

**Artículo 6º.** (De la Dirección Superior del Sistema Nacional de Emergencias).- La Dirección Superior del Sistema Nacional de Emergencias corresponde al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido en el numeral 1º) del artículo 168 de la Constitución de la República, siendo la instancia superior de decisión y coordinación del Sistema. Asimismo, a la Dirección Superior del Sistema Nacional de Emergencias le compete la aprobación de políticas generales, de propuestas normativas, de planes nacionales para la reducción de riesgos y atención de emergencias, de planes de rehabilitación y recuperación, y la declaratoria de situaciones de desastre, entre otros cometidos asignados en el marco de la normativa vigente.

**Artículo 7º.** (De la Dirección Nacional de Emergencias).- Créase la Dirección Nacional de Emergencias, la que estará a cargo de la Presidencia de la República. Su titularidad será ejercida por un funcionario de la misma a quien el Presidente de la República designe en el cumplimiento de los correspondientes cometidos a asignarse a dicha Dirección Nacional.

Serán funciones de la Dirección Nacional de Emergencias las que se enuncian:

- A)** Actuar como nexo directo entre el Poder Ejecutivo y los demás agentes del Sistema Nacional de Emergencias.
- B)** Declarar las situaciones de alerta y comunicar las mismas a la Dirección Superior del Sistema.
- C)** Coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias, de acuerdo a las políticas y a las líneas estratégicas definidas por la Dirección Superior del Sistema.
- D)** Promover la realización de actividades de formación y capacitación dirigidas a los integrantes del Sistema, así como las campañas públicas de educación e información ciudadana, de acuerdo con los planes y proyectos de la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.
- E)** Proponer igualmente la aprobación de instrumentos para la gestión del riesgo, en consideración a los tipos de contingencias susceptibles de activar el Sistema.
- F)** Elevar al Poder Ejecutivo propuestas de políticas, de estrategias, de normativas y de planes nacionales para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de riesgo o de desastre y de recuperación.
- G)** Dirigir y coordinar el funcionamiento del Sistema a nivel nacional y departamental respetando las autonomías y competencias de las instituciones que integran el Sistema, así como vigilar el cumplimiento de la ley.

**H)** Proponer al Poder Ejecutivo, mediante comunicación al Presidente de la República, la aprobación de la reglamentación necesaria para la ejecución de la presente ley.

**Artículo 8º.** (De los cometidos de la Dirección Nacional de Emergencias).- Son cometidos de la Dirección Nacional de Emergencias:

**A)** Efectuar el seguimiento de los actores y de su gestión, de los riesgos identificados en el territorio nacional.

**B)** Realizar la coordinación de acciones operativas en las situaciones de alerta y desastre.

**C)** Coordinar las actividades de prevención, mitigación, preparación, atención y rehabilitación definidas por los órganos del Sistema Nacional de Emergencias.

**D)** Supervisar el cumplimiento de las decisiones del Poder Ejecutivo y de la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.

**Artículo 9º.** (De la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgos y Atención de Desastres).- La Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgos y Atención de Desastres es una comisión técnica y asesora, con ámbito físico de actuación en la Dirección Nacional de Emergencias, integrada por representantes del máximo nivel técnico del Poder Ejecutivo, los entes autónomos, los servicios descentralizados, el Congreso de Intendentes, e instituciones públicas y privadas de investigación y docencia, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación de esta ley. Estará presidida por el Director Nacional de Emergencias.

#### **Compete a esta Comisión Asesora:**

**A)** Plantear estudios de prevención y apoyo, en referencia a las actividades a cargo del Sistema Nacional de Emergencias.

**B)** Integrar comisiones asesoras en temas especializados, integradas por organismos técnicos, científicos, académicos y de investigación.

**C)** Proponer medidas o acciones para la reducción de la vulnerabilidad existente.

**D)** Proponer planes para el control de riesgos, a efectos de mantener los mismos en niveles socialmente aceptables.

**E)** Validar las actividades de capacitación y formación realizadas por entidades no sometidas a la supervisión de la Comisión Asesora Nacional, a efectos de habilitar la integración de recursos humanos al Sistema.

**F)** Formular con el apoyo de la Dirección Nacional propuestas sobre políticas, estrategias, normativas y planes nacionales para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de emergencia.

**Artículo 10.** (De la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados).- En el ámbito de las competencias asignadas por la normativa vigente, asumirán en forma descentralizada y primaria el cumplimiento de actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación o recuperación como consecuencia de situaciones previstas en esta ley.

**Artículo 11.** (De los Subsistemas de Emergencias Departamentales).- Se consideran Subsistemas de Emergencias Departamentales las instancias de coordinación y ejecución descentralizada y primaria de actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre con impacto local, y en el marco de las políticas públicas de descentralización consagradas en nuestra legislación nacional.

Su actuación se ajustará a los planes y protocolos de actuación establecidos por el Sistema Nacional de Emergencias y por los respectivos Comités Departamentales de Emergencias a través de los ámbitos de coordinación respectiva a nivel local para cada tipo de contingencia, sin desmedro de la adopción de las medidas adecuadas ante situaciones imprevistas.

**Artículo 12.** (De los Comités Departamentales de Emergencias).- Los Comités Departamentales de Emergencias son los órganos responsables de la formulación en el ámbito de sus competencias y, en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias, de políticas y estrategias a nivel local, con el objetivo de la aplicación en forma primaria de las actividades mencionadas en el artículo anterior. El Comité Departamental de Emergencias estará integrado por el Intendente Municipal respectivo o quien éste designe en su representación, quien lo presidirá, el Jefe de Policía Departamental y el Jefe de Destacamento de la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Defensa Nacional, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Ministerio de Salud Pública. Asimismo, serán miembros no permanentes del mismo, los representantes de los entes autónomos y servicios descentralizados presentes en el departamento, que serán convocados a participar por el Intendente o su representante, con la anuencia de los integrantes del Comité Departamental.

**Artículo 13.** (De los cometidos de los Comités Departamentales).- Son cometidos de los Comités Departamentales:

**A)** Aprobar políticas, estrategias, normas, planes y programas departamentales sobre reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres, formulados por la respectiva Intendencia.

**B)** Declarar la situación de alerta departamental en parte del territorio o todo el departamento, comunicándola a la Dirección Nacional del Sistema.

**C)** Solicitar a la Dirección Nacional la declaratoria de situación de desastre en parte del territorio o todo el departamento, cuando corresponda.

**D)** Establecer las comisiones asesoras en temas especializados que se crean necesarias para el funcionamiento de su subsistema departamental.

**E)** Promover y articular que cada entidad, nacional o departamental, que opere en el respectivo departamento cumpla con lo establecido en la presente ley, en su área de competencia.

**Artículo 14.** (De los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales).- En cada departamento habrá un Centro Coordinador de Emergencias Departamentales, coordinado por un funcionario de la máxima jerarquía designado por el Intendente del respectivo departamento, con amplios conocimientos en el tema de la gestión de riesgos.

**Artículo 15.** (De los cometidos de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales).- Corresponde a los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales los siguientes cometidos:

**A)** Promover un ámbito de coordinación para las acciones que deben ejecutar las diferentes instituciones en: prevención, mitigación, atención de desastres y rehabilitación que corresponden al Sistema Nacional de Emergencias, en tanto los fenómenos que determinan las mismas permanecieran circunscritos al territorio departamental, y de acuerdo con los recursos a su disposición y los mandatos del Comité Departamental; e incentivando la formulación participativa de planes de emergencia y de contingencia frente a cada tipo de amenaza.

**B)** Recibir, sistematizar y transmitir a su Comité Departamental de Emergencias y a la Dirección Nacional de Emergencias del Sistema la información necesaria para la identificación de fenómenos que pudieran determinar la activación operativa del mismo y, según el caso, efectuar el seguimiento de los mismos.

**C)** Organizar actividades de capacitación y formación a nivel departamental en coordinación con la Dirección Nacional de Emergencias, la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, y los Comités Departamentales de Emergencias.

**D)** Establecer reuniones periódicamente y de manera extraordinaria en situaciones de emergencia; las mismas serán convocadas por el Intendente Municipal respectivo o el funcionario designado por el mismo.

**Artículo 16.** (De la reducción de riesgo).- La Dirección Nacional del Sistema será competente en la valoración de los posibles riesgos que los emprendimientos públicos o privados puedan generar, a efectos de la adopción de las medidas de prevención y mitigación que correspondan.

**Artículo 17.** (De la reducción de riesgos en la planificación).- Todas las instituciones públicas responsables de formular y/o ejecutar planes de desarrollo, planes estratégicos sectoriales y/o planes de ordenamiento territorial, sean del ámbito nacional, departamental o local, en el marco de competencias asignadas por la normativa vigente, deberán introducir con carácter obligatorio procesos de planificación, de análisis y de zonificación de amenazas y de riesgos, de manera que los objetivos, las políticas, los planes, los programas y los proyectos emergentes de dicho proceso, contengan las previsiones necesarias en términos de acciones y recursos para reducir los riesgos identificados y atender las emergencias y los desastres que ellos puedan generar.

### Capítulo III - De la Activación Operativa del Sistema Nacional de Emergencias Frente a Situaciones de Emergencia o Desastre

**Artículo 18.** (De la Activación Operativa del Sistema Nacional de Emergencias).- El estado de desastre será declarado por el Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros competentes por razón de materia, o en Consejo de Ministros.

La declaración referida en este artículo determinará la activación operativa inmediata del Sistema Nacional de Emergencias y de todos los recursos disponibles en atención a las características de los fenómenos que las hubieran motivado.

En tanto el Sistema Nacional de Emergencias se encuentre en situación de activación operativa, el Poder Ejecutivo se relacionará con los demás agentes del Sistema a través de la Dirección Nacional de Emergencias.

**Artículo 19.** (De la declaratoria de retorno a la normalidad).- El Poder Ejecutivo decretará que ha cesado la situación de desastre y que ha retornado la normalidad, en el marco de la normativa vigente.

**Artículo 20.** (De las limitaciones a la propiedad privada).- Las declaraciones de estado de desastre habilitan al Poder Ejecutivo a establecer, por reso-



lución fundada, el establecimiento de servidumbres de paso y de ocupaciones temporales, así como el uso temporario de los bienes muebles necesarios para la ejecución de las acciones operativas del Sistema Nacional de Emergencias.

**Artículo 21.** (Evacuación obligatoria de personas y de animales).- Los responsables de actividades operativas decididas en el marco de un alerta o del estado de desastre podrán disponer la evacuación obligatoria de personas y de animales en situación de vulnerabilidad o de riesgo, sea en razón de su ubicación geográfica o de sus características grupales.

En caso de resistencia al cumplimiento de la orden de evacuación, y cuando hubiese peligro inminente para la vida humana, el responsable de la actividad operativa procederá al traslado forzoso de las personas de que se trate, dando cuenta de inmediato a la Justicia.

**Artículo 22.** (Prestación civil obligatoria).- Los funcionarios públicos, que hubieren sido convocados por sus jerarquías naturales para participar en actividades del Sistema Nacional de Emergencias en casos de alerta o de estado de desastre, están obligados a prestar su concurso personal por todo el tiempo de duración de los mismos, en las condiciones determinadas por la Dirección Nacional de Emergencias del Sistema.

## Capítulo IV - De la Financiación del Sistema Nacional de Emergencias

**Artículo 23.** (De los recursos financieros del Sistema Nacional de Emergencias).- El Sistema Nacional de Emergencias se financiará con los recursos presupuestales legalmente asignados, y por los recursos extrapresupuestales que integren el Fondo que se crea en el siguiente artículo.

**Artículo 24.** (Del Fondo Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres).- Créase el Fondo Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres. Dicho Fondo estará destinado en forma exclusiva a atender subsidiariamente las actividades de prevención, mitigación, atención y rehabilitación a cargo del Sistema Nacional de Emergencias, cuya habilitación quedará supeditada a la declaración del artículo 18 de la presente ley. Dicho Fondo estará integrado por:

**A)** Donaciones y legados con destino al Sistema o al cumplimiento de sus actividades específicas o coordinadas por él.

**B)** Transferencias provenientes de otras entidades públicas, en el marco de lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005.

El Sistema Nacional de Emergencias tendrá la titularidad y disponibilidad de la totalidad de dicho Fondo, quedando exceptuado de la limitación establecida por el artículo 594 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987. Los recursos o partidas no afectados o ejecutados al cierre de cada ejercicio continuarán integrando el Fondo, pudiendo hacerse uso de los mismos en los ejercicios siguientes, estando exceptuados de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, y en el artículo 119 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006.

**Artículo 25.** (De las donaciones y legados).- Las donaciones y legados cuyo destino sea la realización de actividades calificadas como cometidos del Sistema Nacional de Emergencias se entenderán efectuadas a éste y se asignarán al Fondo Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres, salvo que de los términos en que se hubieren establecido se desprendiera claramente que su destinatario es otra entidad u organización pública.

Las donaciones y legados que el Sistema Nacional de Emergencias realice a otros países se regirán en lo pertinente por la normativa vigente.

**Artículo 26.** (Exoneraciones tributarias).- Las donaciones, legados y transferencias de cualquier tipo cuyo destinatario sea el Sistema Nacional de Emergencias estarán exonerados de tributos nacionales de cualquier especie.

La Dirección Nacional de Emergencias gestionará ante el Congreso de Intendentes y ante los Gobiernos Departamentales la exoneración de tributos departamentales que pudieran gravar las donaciones, los legados y las transferencias antes referidos.

En respuesta a una solicitud de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay en octubre de 2010, canalizada a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR) y el PNUD, con el apoyo de la Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Uruguay, organizaron una misión interagencial de evaluación de la situación de la reducción del riesgo a desastres y capacidades institucionales del Sistema Nacional de Emergencias en la República Oriental de Uruguay que se llevó a cabo del 13 al 20 de diciembre 2010.

La solicitud del Gobierno de Uruguay fue impulsada en el marco del desarrollo y fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), que fue establecido por la Ley N° 18.621, destacándose la oportunidad que representa el proceso de planificación estratégica del mismo bajo su nuevo esquema de gestión y estructura a partir de enero 2011.

Es en este contexto en que se conforma la misión interagencial, con el objetivo de realizar un *"Diagnóstico de estado de la reducción de riesgo de desastres en la República Oriental de Uruguay"*, que incluye la identificación y formulación de una serie de recomendaciones para avanzar en la reducción del riesgo de desastres en el país. Al mismo tiempo, en el marco de la misión, también se aborda la solicitud puntual del Gobierno del Uruguay al PNUD de conducir un diagnóstico de capacidades institucionales del Sistema Nacional de Emergencias, con el propósito de identificar las prioridades y acciones para el fortalecimiento de la nueva estructura de SINAE en el corto, mediano y largo plazo.

La misión de evaluación fue co-liderada por UNISDR y el PNUD, en estrecha coordinación con la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en la República Oriental de Uruguay, en un esfuerzo interagencial que contó con el concurso de representantes de la CEPAL, OPS, PNUD, PNUMA, UNESCO y UNISDR.