



Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay (2019-2030)

Hacia un desarrollo resiliente basado en la cultura preventiva



CM/ 946

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTERIO DE TURISMO

**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 17 FEB 2020

VISTO: lo establecido por el artículo 6 de la Ley N° 18.621 de 25 de octubre de 2009;

RESULTANDO: I) que dicha norma establece que 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;

II) que a la Dirección Superior del Sistema Nacional de Emergencias le compete la aprobación de políticas generales, de propuestas normativas y de planes nacionales para la reducción de riesgos y atención de emergencias;

III) que en cumplimiento de lo dispuesto por el literal F) del artículo 7 de la referida Ley N° 18.621, la Dirección Nacional de Emergencias elevó al Poder Ejecutivo una propuesta para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de riesgo y desastre;

CONSIDERANDO: que resulta conveniente y necesario la aprobación de dicha "Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030";

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por la Ley N° 18.621 de 25 de octubre de 2009;

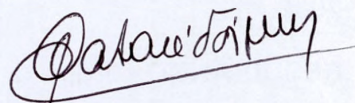
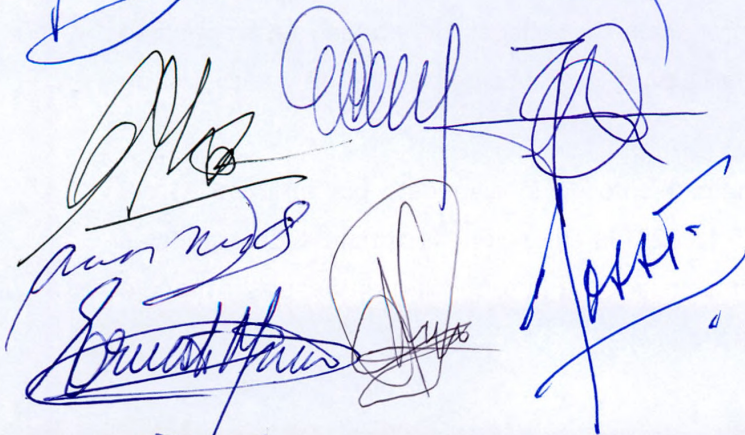
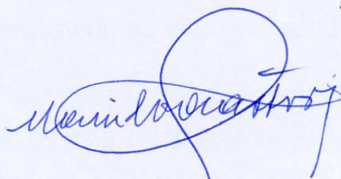
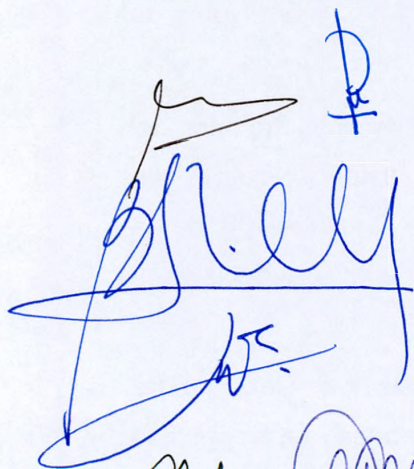
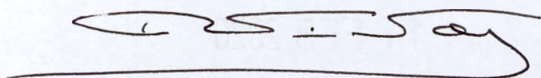
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

actuando en Consejo de Ministros

DECRETA:

Artículo 1°.- Apruébase la "Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030", cuyo texto luce adjunto y forma parte del presente Decreto.

Artículo 2°.- Comuníquese, publíquese, etc.



Dr. TABARÉ VÁZQUEZ
Presidente de la República
Período 2015 - 2020

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

- 1.1. Antecedentes del proceso
- 1.2. Marco normativo actual
- 1.3. Identificación de algunos problemas de gestión del riesgo en Uruguay
- 1.4. Marco conceptual de la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres

2. ESCENARIO 2030, EL SENTIDO DE LA POLÍTICA

- 2.1. Visión de cambio
- 2.2. Finalidad de la política
- 2.3. Principios
- 2.4. Alcances

3. EJES ESTRATÉGICOS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA

- 3.1. Producción y gestión de conocimiento e información sobre el riesgo de emergencias y desastres
 - 3.1.1. Producción y desarrollo de conocimiento
 - 3.1.2. Identificación y estimación del riesgo y manejo de incertidumbre
 - 3.1.3. Dimensionamiento de efectos probables del riesgo para incidencia en la toma de decisiones
 - 3.1.4. Implementación del Sistema Nacional de Información para la Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Desastres
- 3.2. Cultura de gestión de riesgos y comunicación
 - 3.2.1. Promoción y consolidación de actitudes preventivas basadas en la percepción y comprensión del riesgo
 - 3.2.2. Educación para la transformación y la cultura preventiva.
 - 3.2.3. Comunicación y Difusión
- 3.3. Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales
 - 3.3.1. Articulación con políticas existentes
 - 3.3.2. Trabajo conjunto con el Congreso de Intendentes
 - 3.3.3. Estrategia de gestión de recursos para el riesgo de emergencias y desastres
 - 3.3.4. Articulación de reportes, monitoreo y evaluación con políticas internacionales
 - 3.3.5. Rendición de cuentas, control y auditorías
- 3.4. Gestión prospectiva del riesgo de emergencias y desastres
 - 3.4.1. Toma de decisiones y gestión del Sistema-Red transversal Estado-Sociedad
 - 3.4.2. Planificación Nacional con criterios de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres
 - 3.4.3. Normalización y estándares
 - 3.4.4. Desarrollo de capacidades y competencias institucionales

- 3.4.5. Protección de actividades económicas y servicios vitales
- 3.5. **Gestión correctiva del riesgo de emergencias y desastres**
 - 3.5.1. Inversión para la reducción del riesgo existente
 - 3.5.2. Relocalización de población habitando en zonas no aptas para asentamientos humanos
- 3.6. **Gestión compensatoria del riesgo de emergencias y desastres: capacidad de respuesta y resiliencia**
 - 3.6.1. Desarrollo e implementación de planes de respuesta
 - 3.6.2. Asistencia internacional
 - 3.6.3. Estrategia para la compra y actualización periódica de equipamiento específico de respuesta (niveles nacional y departamental)
 - 3.6.4. Estrategias específicas de preparación y respuesta
 - 3.6.5. Aumento de la resiliencia
- 3.7. **Recuperación, reconstrucción y medios de vida**
 - 3.7.1. Mecanismos para la recuperación
 - 3.7.2. Planificación de la recuperación y transformación
- 4. **INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA**
 - 4.1. Programa de educación y capacitación para la cultura preventiva
 - 4.2. Programa de identificación y evaluación del riesgo y gestión del conocimiento
 - 4.3. Sistema Nacional de Información de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres
 - 4.4. Programa de gestión centrada en las personas, con perspectiva de derechos humanos
 - 4.5. Programa de comunicación social efectiva sobre riesgo
 - 4.6. Programa de participación y toma de decisiones.
 - 4.7. Programa de movilización y asignación solidaria de recursos para la Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres
 - 4.8. Mecanismo de cooperación y coordinación internacional
- 5. **GESTIÓN DE LA POLÍTICA**
 - 5.1. Dispositivos de articulación
 - 5.1.1. Intra-estatal
 - 5.1.2. Socio-gubernamental
 - 5.2. Mecanismo de seguimiento y evaluación
 - 5.3. Transparencia y rendición de cuentas

ACRÓNIMOS

CDE	Comité Departamental de Emergencias
CECOED	Centro Coordinador de Emergencias Departamental
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
DNB	Dirección Nacional de Bomberos
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
GIRD	Gestión Integral del Riesgo de Desastres
HAP	Humanitarian Assistance Program
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
INUMET	Instituto Uruguayo de Meteorología
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OFDA	Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Extranjero
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SINAE	Sistema Nacional de Emergencias
SNA	Sistema Nacional Ambiental
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta y Adaptación al Cambio Climático
SNTPC	Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad
UNASEV	Unidad Nacional de Seguridad Vial
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
USAID	Agencia de Asistencia Internacional de los Estados Unidos de América

PRESENTACIÓN

La presente Política Nacional es resultado de un recorrido que se retroalimentó con diferentes situaciones de trabajo.

Se originó a partir de un proceso intraestatal y participativo de planificación regional desarrollado a instancias de la Dirección Nacional de Emergencias con el conjunto de actores que componen el Sistema Nacional de Emergencias, de los diecinueve departamentos del país, con la participación de más de cuatrocientas cincuenta personas y durante cuarenta jornadas de trabajo en diferentes puntos de todo el territorio nacional, durante el año 2016.

Posteriormente, en el año 2017, se inició un primer borrador de trabajo que ensayó el encuentro entre los insumos y aportes elaborados en el proceso de planificación regional con el marco conceptual actualizado al año 2015 a nivel mundial y a partir de las enseñanzas y reflexiones derivadas del Marco de Sendai (2015-2030).

Más adelante, en el año 2018, con la colaboración del consultor que desarrolló las bases para el proyecto de decreto Reglamentario de la Ley N° 18.621 de creación del Sinae, se elaboró una nueva versión de la Política Nacional ahora en diálogo con esa Reglamentación.

Finalmente, en 2019, el Prosecretario de Presidencia de la República pone a consideración de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos su tratamiento, y allí se resuelve crear un Grupo de Trabajo ad-hoc que proceda a revisar el documento propuesto, reuniendo a personal técnico y profesional de diferentes áreas de los distintos Ministerios que componen dicha Junta.

En sesión de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos del día 24 de septiembre de 2019, se aprueba la presente Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030).

Integran la misma cinco (5) capítulos.

El primero de ellos, remite a modo de “introducción y Contexto” de la Política, aportando elementos tales como “Antecedentes del proceso”, “Marco normativo”, “Identificación de algunos problemas de gestión del riesgo en Uruguay” y “Marco conceptual de la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres”.

El segundo, refiere al “Escenario 2030, el sentido de la política”, donde se describe la “Visión de cambio”, la “Finalidad de la política”, los “Principios” de la misma y sus “Alcances”.

El tercer capítulo contiene la política propiamente dicha, presentando los “Ejes estratégicos y medidas de la política” y describiendo cada uno de ellos:

1. “Producción y gestión de conocimiento e información sobre el riesgo de emergencias y desastres”;
2. “Cultura de gestión de riesgos y comunicación”;

3. “Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales”;
4. “Gestión prospectiva del riesgo de emergencias y desastres”;
5. “Gestión Correctiva del riesgo de emergencias y desastres”;
6. “Gestión compensatoria del riesgo de emergencias y desastres: capacidad de respuesta y resiliencia”;
7. “Recuperación y reconstrucción”.

El capítulo cuarto hace foco en los “Instrumentos de implementación de la política” estructurados a partir del Plan Nacional de Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Emergencias y Desastres: Programa de educación y capacitación para la cultura preventiva; Programa de identificación y evaluación del riesgo y gestión del conocimiento; Sistema Nacional de Información de la Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres; Programa de gestión centrada en las personas, con perspectiva de derechos humanos; Programa de comunicación social efectiva sobre riesgo; Programa de participación y toma de decisiones; Programa de movilización y asignación solidaria de recursos para la gestión integral de riesgos de emergencias y desastres; y Mecanismo de coordinación y cooperación internacional.

El quinto y último capítulo hace referencia a la “Gestión de la política” y en ese aspecto presenta los “Dispositivos de articulación”, los “Mecanismos de seguimiento y evaluación”, y finalmente presenta lo referido a “Transparencia y rendición de cuentas”.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

1.1. ANTECEDENTES DEL PROCESO

Primera etapa: Construyendo la percepción dominante sobre el riesgo

El imaginario del “Uruguay sin riesgos” se conformó durante la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX, es decir durante el proceso de construcción de un Uruguay civilizado y moderno, tanto el entorno como el riesgo resultante de la dinámica natural, fueron invisibilizados. Barrán lo expresa con claridad: *“El entorno olfativo, visual y auditivo del hombre ‘civilizado’ no era contrastante y variado, no llamaba al ejercicio necesario y gozoso de todos los sentidos. (...) Es que la ‘civilización’ volvió inútiles casi, el olfato, la audición del silencio y la percepción de la gama infinita de los tonos y colores (...) Los uruguayos comunes ya no tenían que estar alertas; su vida no dependía de la percepción inmediata del peligro en el matorral, sino de la reflexión requerida por el disciplinamiento de las pulsiones”*.¹

Esta matriz cultural disciplinada y sin riesgos externos a la sociedad se mantuvo durante el siglo XX y permanece, en parte, hasta nuestros días.

No obstante, la consolidación de los procesos de urbanización y desarrollo del país, el aumento del impacto de eventos extremos vinculado en parte a dichos procesos, y el mayor acceso a las tecnologías de información y comunicación, generaron cambios en la percepción del riesgo, por lo que comenzó un proceso de decisiones políticas e institucionales para enfrentar las emergencias y desastres, que culminará con la creación del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae).

Segunda etapa 1990-2004: Consolidación y transición del enfoque reactivo en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)

En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución N° 42/169, del 11 de diciembre de 1987, designó el decenio de 1990 como el período en que la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas, prestaría especial atención al formato de la cooperación internacional, en la esfera de la reducción de los entonces llamados “desastres naturales”. En 1989, proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres a partir del 1º de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Por su parte, en la región latinoamericana se venía gestando un movimiento coordinado entre investigadores de las ciencias sociales y geográficas, que culminó con la creación de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales para la Prevención de los Desastres (LA RED). Estas iniciativas crearon una serie de condiciones, sobre las cuales se empezaron a generar cambios de políticas en toda la década de 1990.

1) Barrán, José Pedro (1993): HISTORIA DE LA SENSIBILIDAD EN EL URUGUAY. TOMO 2. EL DISCIPLINAMIENTO 1860-1920; Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias; Montevideo; págs. 17 y 18.

En el Uruguay, el antecedente inmediato a la primera construcción institucional para el manejo de desastres fue el incendio que afectó el Palacio de la Luz en la madrugada del 13 de agosto de 1993, en el que murieron asfixiadas cinco mujeres, y cuatro pisos del edificio fueron destruidos. El incendio de este edificio, símbolo de una época de prosperidad, puso en evidencia pública algunas carencias fundamentales, como los problemas de seguridad de las estructuras, la falta de preparación para evacuar y la ausencia de una normativa actualizada. Pocos años antes, en 1989, sucedió el incendio de Santa Teresa en el que fallecieron tres personas y 2.400 hectáreas de bosque fueron quemadas. En ese contexto, cristalizó públicamente la percepción sobre los desastres y la conciencia de que se debían adoptar medidas para su manejo. La respuesta institucional fue operativa.

El Sistema Nacional de Emergencias fue creado por el Decreto N° 103/995, de 24 de febrero de 1995, modificado por el Decreto N° 371/995, de 2 de octubre de 1995, con el cometido de *“planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales o situaciones similares, que ocurran o sean inminentes...”*.

Estos Decretos delinearon un marco organizativo de respuesta que definía los cometidos del Sistema al nivel nacional y la creación, integración y funciones del Comité Nacional de Emergencias, el Consejo Nacional de Emergencias, la Dirección Técnica y Operativa Permanente y los Comités Departamentales.

Otro incidente que tuvo gran impacto en la opinión pública y en las necesidades de contar con un sistema eficiente, fue el derrame de 200 toneladas de crudo del buque petrolero San Jorge, el 10 de febrero de 1997, frente a Punta del Este.

En esta etapa de formación del Sistema Nacional de Emergencias, la cooperación internacional era, en su mayor parte, del gobierno de los Estados Unidos, que se convirtió en el principal apoyo externo del fortalecimiento por medio de programas de capacitación para la preparación y la respuesta, y de apoyo a la infraestructura y el equipamiento de algunos Comités. Los dos programas principales fueron el Humanitarian Assistance Program (HAP) y el Programa USAID/OFDA/LAC. Como el más significativo logro, cabe resaltar que en esta primera fase se promovieron capacidades básicas de respuesta local en varios departamentos.

Durante los diez años de la etapa de formación en este incipiente marco institucional, se mantuvo la actitud reactiva frente a los fenómenos adversos. Como se trasluce en los propios informes del Sistema Nacional de Emergencias, todavía se mantenía la tranquilidad que brindaba la matriz cultural del “país templado y suavemente ondulado”.

Tercera etapa 2005-2014: el inicio del cambio, en el contexto del Marco de Acción de Hyogo

El salto cualitativo en este desarrollo institucional lo determina, en primer lugar, el ciclón extra-tropical del 23 y 24 de agosto de 2005.

El espejo del país “templado y suavemente ondulado” devolvió un rostro extremo. Este fenómeno tuvo rachas que alcanzaron los 174 km hora (máximo registrado en la estación meteorológica de Carrasco) y golpeó al sur del país durante más de diez horas. El fenómeno excedió los pronósticos meteorológicos, y el impacto sobre las personas y los bienes fue inédito, puesto que contabilizó diez muertos, decenas de heridos, cientos de evacuados, cifras cercanas a los 40 millones de dólares de pérdidas materiales, según las estimaciones iniciales, e innumerables problemas de logística. El impacto dejó en la ciudadanía y en las autoridades políticas la sensación de que el país seguía sin estar preparado para enfrentar adversidades diez años después de creado el Sistema Nacional de Emergencias. Pocos años después, en mayo de 2007, fuertes inundaciones afectaron, principalmente a los departamentos de Treinta y Tres, Durazno y Soriano; más de 12.000 personas abandonaron sus hogares y fue significativa la afectación sobre las viviendas y la infraestructura vial.

En ese ambiente fermental, se llevó adelante un proceso de debate y construcción colectiva inspirado por los cambios nacionales, regionales y globales en materia de gestión de riesgo, que el 25 de octubre de 2009 permitió la aprobación de la Ley N° 18.621, con el objeto *“de consagrar el Sistema Nacional de Emergencias, 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”*.

Esta Ley constituye el marco legal para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres que dota al país de un ámbito sistémico de articulación estatal para abordar los riesgos de emergencias y desastres en todas sus fases.

El rol de la cooperación internacional fue estratégico para abonar este cambio conceptual. Una serie de proyectos de Naciones Unidas que abordaron temáticas paralelas, como el cambio climático o la recuperación frente a inundaciones, permitieron acumular prácticas y conocimientos que terminaron con la ejecución del proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades del Sistema Nacional de Emergencias”, que generó el primer debate explícito sobre la gestión de riesgos y terminó con la aprobación de la Ley de Creación del Sinae en 2009.

En 2010, se realizó el primer diagnóstico del estado de la reducción de riesgos de desastres en Uruguay, tarea que el gobierno le solicitó a un grupo de agencias de Naciones Unidas,² utilizando como referencia el acuerdo internacional

2) “Informe Uruguay. Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres”, ONU, 2011.

sobre las línea de acción a nivel global en materia de gestión de riesgos: el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015).

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) fue el instrumento que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas para la implementación de la reducción del riesgo de desastres en el período 2005-2015. Su objetivo general era *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 se organizó a partir de 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.

El país cumplió durante el período de vigencia de este Marco de Acción con la presentación de informes bianuales que exigía adherir a este acuerdo internacional.

Cuarta etapa: A partir de 2015, nuevos modelos en un contexto regional y global orientado por el Marco de Sendai

Para el inicio de una nueva administración gubernamental, en marzo de 2015 se resolvió instrumentar y poner en vigencia la Dirección Nacional de Emergencias que había sido creada por la Ley N°18.621 pero no materializada en la práctica, y se nombró por primera vez un Director Nacional.

Esto implica un nuevo salto cualitativo en la comprensión a nivel país del papel que implican los riesgos y su gestión en un contexto de cambio y aumento del impacto de las emergencias y desastres. Esta profundización de la conceptualización también se tradujo en una reforma a la ley de creación del Sistema, a través de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015, que entró en vigencia el 1° de enero de 2016, y que a partir de la experiencia que significan los Comités Departamentales de Emergencias (órgano colegiado a nivel departamental) creó e incorporó la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos como órgano colegiado del más alto nivel. Esta Junta es presidida por el Prosecretario de Presidencia de la República y compuesta por los Subsecretarios de los Ministerios del Interior; de Defensa Nacional; de Industria, Energía y Minería; de Salud Pública; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social. La Secretaría General es ejercida por la Dirección Nacional de Emergencias. Participan en forma permanente de esta Junta Nacional desde su instalación, el Subsecretario de Transporte y Obras Públicas y el Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Integrarán, cuando sean convocados por razones de tema, los Subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores; de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura; de Turismo y de Trabajo y Seguridad Social, así como el Presidente del Congreso de Intendentes.

En este período también se avanzó hacia la descentralización establecida en el Capítulo I, Artículo 3, literal D) de la Ley N° 18.621 de creación del Sistema, promoviendo el rol protagónico de los Comités de Emergencias Departamentales, y se inició un proceso de planificación regional de la gestión del riesgo ajustado a los patrones territoriales en que este se manifiesta.

Cabe destacar también que desde la creación por ley del Sistema, se elaboran herramientas y materiales de apoyo, específicos y concurrentes, de diferente tipo para la gestión integral de riesgos, tanto desde la Dirección Nacional de Emergencias como desde los diferentes ámbitos institucionales que componen el Sistema.

En el primer año de gestión, se solicitó una nueva misión interagencial de Naciones Unidas para realizar una evaluación del estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay.³ En esta oportunidad, ésta tomó como referencia el Marco de Sendai que regula los acuerdos internacionales en esta materia en el período 2015-2030. Además, al apoyo de Estados Unidos, Japón y Naciones Unidas que se viene dando desde las etapas iniciales, se suma el de la cooperación China.

A partir de este proceso intenso de cambio, se consideró pertinente y oportuno la elaboración de dos instrumentos: la Reglamentación de la Ley N° 18.621 y la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres.

Esta etapa está determinada por la ocurrencia de dos hitos importantes:

El primero, refiere a las segundas inundaciones con mayor número de personas desplazadas de la historia con registro en Uruguay, luego de las de marzo-abril de 1959 que desplazaron a unas 40.000 personas en todo el país. Entre diciembre de 2015 y enero de 2016, en medio de las fiestas tradicionales de fin de año, fueron desplazadas 25.000 personas en cinco departamentos (Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Río Negro).

El segundo: un tornado que atravesó la ciudad de Dolores en horas de la tarde del 15 de abril de 2016, arrasando la tercera parte de las edificaciones y dejando un saldo de 5 personas fallecidas. La ciudad de Dolores se encuentra ubicada en el departamento de Soriano, es considerada “la capital del Trigo” o “el granero del Uruguay” y posee una población aproximada de 17.000 habitantes.⁴

Ambos eventos, tuvieron un impacto sustantivo no sólo en las personas afectadas directamente, sino con repercusiones en todo el país. La sociedad uruguaya continúa incorporando y registrando en esta etapa estos sucesos, pero a la par, la existencia y desempeño del propio Sinae.

Por otra parte, la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), del cual el Uruguay es signatario, generó una

3) “Informe de la evaluación interagencial sobre el estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay”, ONU, 2015.

4) Este tornado, también es el segundo en importancia en cuanto a su impacto de los que tiene registro el país; el primero sucedió en Fray Marcos (departamento de Florida) el 21 de abril de 1970 y fallecieron 11 personas.

orientación moderna –basada en la experiencia– para el desarrollo de acciones efectivas en los países.

1.2. MARCO NORMATIVO ACTUAL

Como se dijo, Uruguay cuenta con un marco normativo impulsado por la Ley N° 18.621 que crea el Sistema Nacional de Emergencias.

La Ley del Sinae, junto con la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático aprobada por la Ley N° 16.517, de 22 de julio de 1994; la Ley N° 17.283, de Protección del Ambiente, de 28 de noviembre de 2000; la Ley N° 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 18 de junio de 2008; la Ley N° 19.272 de Descentralización y participación ciudadana, de 18 de septiembre de 2014; y la Política Nacional de Aguas, Ley N° 18.610 de 2 de octubre de 2009, entre otras, brindan un primer marco de condiciones normativas a partir de las cuales el país ha avanzado en la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en la agenda del gobierno en los últimos años.⁵

La Ley N° 18.621 del Sinae establece un marco de responsabilidades para la gestión del riesgo de desastres (GRD), abordando los aspectos de prevención, mitigación, atención, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación en situaciones de emergencias y desastres para los niveles nacional y departamental de gobierno.

Como indicamos anteriormente, un importante cambio en el marco normativo del Sinae fue la incorporación de una entidad colegiada de toma de decisiones interinstitucionales, con un cambio de nomenclatura que apunta hacia una nueva visión de la gestión del riesgo. La Ley N° 19.355 en su artículo 52, estableció una modificación al artículo 9 de la Ley N° 18.621, indicando: *“La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos es el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo, para la definición de políticas públicas de reducción de riesgo y atención a emergencias y desastres”*. Como se puede observar, esta instancia será la primera en la estructura legal, en ampliar el enfoque de “emergencias” al integrar el concepto de “reducción de riesgos” en su nomenclatura.

Además del conjunto de normas que abordan expresamente la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres en el país, existe un conjunto de normas, acuerdos y políticas internacionales, de las cuales el Uruguay es signatario, que brindan oportunidades para actuar sobre la causalidad del riesgo y el impacto de los desastres.

5) Tomado del informe de aplicación del iGOPP en Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. 2005

Estas normas se consideran también orientadoras de esta Política Nacional:

- **El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)**

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai (Miyagi, Japón). El Marco de Sendai establece una visión de futuro y orientado a la acción, en cuya elaboración se examinó la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres generados en los años anteriores.

Este Marco, constituye la orientación principal emanada desde el ámbito internacional, que identifica objetivos, metas y prioridades de acción, específicas y comunes para toda la comunidad internacional. Esta Política Nacional ha tomado en consideración los contenidos específicos del Marco Sendai, y los aborda en su estructura.

- **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El principal resultado de la Conferencia Río+20 en 2012 fue el acuerdo de los Estados Miembros de iniciar un proceso para el establecimiento de una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS en septiembre de 2015, basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que convergerían en la agenda para el desarrollo después de 2015.

Los 17 objetivos abordan individualmente, y en su conjunto, las causas de fondo del riesgo de desastres. Por tanto, el alcance de estos objetivos, tanto en las agendas nacional como internacional, se constituye en la herramienta principal para una prevención y reducción efectiva del riesgo de desastres, abordándolo desde su identidad principal: como una característica del desarrollo.

- **La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Acuerdo de París**

En diciembre de 2015 se celebró en París la 21^o Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) aprobada en 1992 y el 11^o período de sesiones de la Reunión de las Partes (CMP 11) del Protocolo de Kioto aprobado en 1997.

El Acuerdo de París tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello entre otros, plantea el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5°C. Para cumplir con dicho objetivo de temperatura, el Acuerdo establece que todas las Partes deberán presentar su Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN), cada cinco años.

Cada CDN deberá considerar una progresión con respecto a la anterior, reflejando la mayor ambición posible de dicha Parte.

El Acuerdo de París afirma y reconoce la importancia de la cooperación internacional para el logro de sus objetivos y en este sentido llama a reforzar la cooperación especialmente para potenciar las acciones de adaptación. Asimismo el resultado del balance mundial que establece el Acuerdo, aportará información que contribuirá al aumento de la cooperación.

Por otra parte, el Acuerdo reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Existen muchos puntos de intersección entre el Acuerdo de París y los objetivos de la gestión integral del riesgo de desastres, principalmente en lo que refiere a la adaptación.

El Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR) 2015⁶ identifica cómo estos tres procesos están estrechamente relacionados, ya que *“el aumento del riesgo de desastres, el cambio climático, y la pobreza y la desigualdad, son indicadores de un desarrollo no sostenible. Al mismo tiempo, el aumento de las pérdidas y los impactos ocasionados por los desastres, magnificados por el cambio climático, minará la capacidad de muchos países para hacer las inversiones de capital y los gastos sociales necesarios para alcanzar los ODS”*. Por otra parte, *“para conseguir resultados satisfactorios en los tres marcos internacionales que están actualmente en debate, es fundamental elaborar un conjunto adecuado de estrategias complementarias para la gestión del riesgo de desastres que se entrelacen y fluyan a través de las decisiones de desarrollo”*; y *“sin una gestión efectiva del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible no será sostenible, ni se alcanzarán los ODS”*.

- **Los ámbitos normativos de auditoría internacional en materia de gestión de riesgos**

Existen al menos tres ámbitos internacionales que establecen pautas de auditoría que en algunos apartados involucran la gestión integral de riesgos: (1) **Federación internacional de contables** *International Federation of Accountants (IFAC)*. Creada en 1977 en Munich, tiene más de dos millones y medio de miembros de 127 países. Produce normas internacionales de contabilidad del sector público (normas IAASB). (2) **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores** *International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI)*. Creada en 1953 bajo los auspicios de la ONU. Cuenta con 134 miembros. Es la organización central para la fiscalización pública exterior. Emite las normas *Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)*. (3) **Instituto de Auditores Internos** *The Institute of Internal Auditors (IIA)*. Creado en 1941 en los EEUU, otorga el “*Certified Internal Auditor*”. 175.000 socios de 165 países.

6) GAR. Informe de EVALUACIÓN GLOBAL SOBRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2015. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres. Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres – UNDRR
https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf

Se destacan las normas elaboradas por el segundo de los ámbitos nombrados: **ISSAI 5510** sobre la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres. **ISSAI 5520** sobre la fiscalización de ayuda en caso de desastre. **ISSAI 5530** sobre la adaptación de los procedimientos de auditoría para tener en cuenta el riesgo de fraude y corrupción en la fase de emergencia tras un desastre. **ISSAI 5540** sobre el uso de la información geoespacial y de los Sistemas de Información Geográfica. **INTOSAI 9250** sobre el Marco Integrado de Rendición Financiera de Cuentas (IFAF- Integrated Financial Accountability Framework).

1.3. IDENTIFICACIÓN DE ALGUNOS PROBLEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO EN URUGUAY

El problema de fondo al que se enfoca esta política, es el riesgo como probabilidad latente de sufrir daños y pérdidas por la combinación de exposición a los eventos adversos y la vulnerabilidad que caracteriza estos elementos expuestos, así como el impacto concreto de los desastres y emergencias. Sin embargo, en la realidad uruguaya, este problema de base es poco conocido y tiende a ser subvalorado. De esta manera, la reducción de esas pérdidas y daños probables depende de un cambio en la forma cómo se percibe el riesgo y cómo se identifican las necesidades de gestión, adaptación y resiliencia.

Para esto, la política se enfoca al cambio en las condiciones que limitan el abordaje adecuado del problema, en particular:⁷

Aspectos relativos a la percepción social y al conocimiento:

Uruguay es un país que no tiene al momento un historial abundante de eventos adversos (de origen natural, socionatural o antrópico) ni una fuerte tradición en materia de gestión de riesgos.

Ante la falta de una cultura de prevención, los procesos de concientización son centrales para la GIRD. Estos procesos deben estar dirigidos a incluir en la cultura social la idea de prevención de eventos adversos, la atención de emergencias y, en general, al registro de advertencias (vía procedimientos tales como los sistemas de alerta temprana).

Como factor coadyuvante, también se identifican fallas en la comunicación y, a la vez, falencias de conocimiento del público e incluso por parte de algunos entes públicos. En particular se registra la poca visibilidad del trabajo de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed) y la falta de difusión de sus acciones. Así, resulta necesario mejorar la comunicación interna del Sistema como acciones de comunicación externa.

7) Los aspectos del problema que se detallan en particular, han sido extraídos del documento "Orientaciones metodológicas para la planificación. Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016" del Sinae y el "Informe de la evaluación interagencial sobre el estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay"; UNDRR 2016.

Aspectos relativos a la gestión del territorio:

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, roles y contribuciones de la sociedad civil y del sector privado, entre otros temas, deben servir 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.

A nivel territorial, es necesaria una planificación unificada en lo nacional que al mismo tiempo tenga en cuenta la problemática específica de cada departamento, con acciones diferentes relativas a la diversidad de eventos adversos actuales y a futuro, los que se caracterizan por mantener su afectación a largo plazo. Está en proceso la incorporación del tercer nivel de gobierno, con el que hay que fortalecer vínculos junto con las instituciones locales.

Aspectos institucionales, de gobernanza y coordinación:

Uno de los principales desafíos que se identifican en el proceso de planificación, es la necesidad de mejorar la articulación interinstitucional existente. Es necesario integrar más organismos sectoriales en los Comités permanentes y, a la vez, mejorar los dispositivos de control de los organismos existentes que, en algunos casos, podrían superponerse. También es necesario articular en materia de gestión y reducción de riesgos con los otros poderes (Judicial y Legislativo) y sectores menos habituales del Estado, así como agregar la participación de organizaciones civiles e incluso de actores privados con poder de decisión en determinados eventos adversos.

Falta definición sobre los mecanismos de participación efectiva, responsabilidades de los municipios y la sociedad civil en las actividades de preparación, respuesta y recuperación.

Es necesario mejorar la coordinación entre instituciones al momento de ejecutar los protocolos y aumentar la articulación antes, durante y después de la emergencia, respetando idoneidades y jerarquías. Así mismo, es importante dar a conocer planes y protocolos de respuesta frente a emergencias y desastres a otras instituciones que no participan habitualmente en la respuesta.

Aspectos de financiamiento:

El tema presupuestario es clave en la implementación de la GIRD y es necesario identificar y explicitar claramente una arquitectura financiera específica en procura de una combinación óptima de instrumentos financieros.

Aspectos de regulación, normalización y control:

En la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres resultan relevantes decisiones tomadas en otras instancias de gobierno tales como la Ley de Ordenamiento Territorial, su aplicación y control. Ello se evidencia en relación a la localización de asentamientos en zonas peligrosas, como las inundables, donde todavía hace falta aplicar la Ley involucrando al Poder Judicial. En parte, es posible que ayude en esta tarea la fiscalización de leyes y reglamentos.

Del mismo modo, en relación a la actividad privada y su incidencia en la configuración de riesgos, es relevante trabajar en leyes convergentes.

Se ha detectado una carencia en relación a la inclusión de la equidad de género en la configuración del Sinae, señalándose la necesidad de hacer transversal tanto esta perspectiva como de generaciones, la relativa a discapacidades de la personas y, en general, toda otra vinculada al respeto de los derechos humanos.

Potencialidad transversal a los cinco puntos anteriores:

Los factores de exposición y vulnerabilidad económica, social y ambiental, que constituyen los elementos determinantes del riesgo de emergencias y desastres y consecuentemente del grado o nivel de impacto esperado, son abordados desde políticas nacionales, sectoriales y departamentales. Estas políticas actúan, o podrían actuar, sobre los impulsores del riesgo y constituyen las soluciones principales para las causas estructurales de la vulnerabilidad, tales como la pobreza, la falta de gobernanza, la sobre-explotación de los recursos naturales, o la ocupación inadecuada del suelo y el territorio en general. Por esta razón, políticas que se enfoquen a reducir estas vulnerabilidades y las situaciones de exposición, tienen un impacto directo sobre el riesgo y, por tanto, un impacto positivo en las capacidades para su gestión.

Cabe destacar que Uruguay tiene una ventaja comparativa con muchos otros países en relación a este aspecto, porque diseñó de forma particular su estructura para gestionar y reducir los riesgos. El Sinae integra las diferentes instituciones del Estado uruguayo que trabajan tanto en la respuesta como en el abordaje de los problemas estructurales de la sociedad, en ámbitos colegiados y basados en el ámbito de atribuciones de cada actor (en general, el Sistema como tal es transversal a todo el Estado uruguayo; en particular, la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y los Comités Departamentales de Emergencias).

1.4. MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

1.4.1. LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Debido a que el riesgo se construye socialmente, es decir que es un *proceso histórico*, es posible su intervención planificada, precisamente por su condición de latencia mediante procesos específicos que constituyen lo que hoy se conoce como *gestión integral del riesgo de desastres*.

“La Gestión del Riesgo de Desastre, definida en forma genérica, se refiere a un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles”.⁸

La gestión del riesgo de emergencias y desastres más que un tema específico y sectorial, debe entenderse como una estrategia de desarrollo. En este sentido, es transversal a todos los sectores y niveles de gobierno del país. Un sistema para la gestión del riesgo se fundamenta en la implementación de sus procesos a través de los cuales se hacen efectivos los objetivos y resultados de la gestión del riesgo, algunos de estos procesos se contextualizan en otras áreas y sistemas nacionales ya existentes.

La gestión integral del riesgo de emergencias y desastres debe estar basada en la identificación y estimación o evaluación del riesgo a que se está expuesto, dado que no es posible gestionar lo que se desconoce. Esto implica generar el conocimiento sobre los peligros (o amenazas), analizar la vulnerabilidad y exposición, para poder establecer los niveles de riesgo y reducir a su mínima expresión la incertidumbre, de manera de contribuir a la toma de decisiones para adoptar estrategias y acciones integrales de gestión del riesgo, tanto a nivel público como privado.

1.4.2. COMPONENTES Y PROCESOS DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

1.4.2.1. GESTIÓN PROSPECTIVA DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

La gestión prospectiva refiere al conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación de riesgos futuros que podrían originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio, el crecimiento de las ciudades, cambios en tecnologías y formas de producción, entre otros motivos.

8) Narváez, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo (2009): LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: Un enfoque basado en procesos; Comunidad Andina, Lima, pág. 33.

La gestión prospectiva incluye los componentes de identificación, evaluación, prevención y reducción del riesgo de emergencias y desastres en las políticas sectoriales y la planificación estratégica institucional, así como en todas las fases de los proyectos de inversión pública y privada. Todas las entidades de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados, así como de los subsistemas departamentales, abordan las acciones para la gestión prospectiva del riesgo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones en sus procesos de planificación; además, evalúan y actualizan sus políticas, planes y estrategias después del impacto de desastres y emergencias, considerando las lecciones aprendidas.

Procesos de la gestión prospectiva:

- Generar y difundir conocimiento sobre el riesgo de emergencias y desastres en sus diferentes ámbitos, incluyendo:
 - La investigación, la vigilancia y la integración de información e indicadores sobre todos los eventos adversos de origen natural, socionatural o antrópico.
 - El conocimiento del riesgo mediante investigación y sistematización de información sobre las peligrosidades y las vulnerabilidades de tipo social, económica y ambiental expuestos a los eventos adversos. Esta información deberá visibilizar adecuadamente los aspectos de género e inclusión que permitan garantizar la igualdad y equidad, así como integrar en la gestión las necesidades y capacidades diferenciadas de las personas y grupos más vulnerables.
- Desarrollar e implementar regulaciones, lineamientos y herramientas técnicas para evitar la generación de nuevos riesgos.
- Desarrollar y fomentar procesos de participación ciudadana, en entidades públicas y privadas, para la prevención y el abordaje del aumento o desarrollo de nuevos riesgos.
- Establecimiento de ámbitos para la articulación e integración prospectiva en otros procesos, estrategias y planes de desarrollo del país (SNRCC, OPP, MGAP, MIEM, etc.) y de la región (tales como el MERCOSUR y la UNASUR).
- Controlar y evaluar el logro de los objetivos y medidas de la gestión prospectiva.

1.4.2.2. GESTIÓN CORRECTIVA DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Diseñada para abordar riesgos preexistentes. Mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas, incluidos los preparativos y la alerta temprana.

La gestión correctiva del riesgo de emergencias y desastres, implica identificar y evaluar las condiciones de riesgo actual existentes en la población, los bienes de significación y el ambiente, así como identificar y presupuestar las intervenciones necesarias para la reducción del riesgo existente.

Todas las entidades de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados, así como de los subsistemas departamentales y el ámbito privado, abordan las acciones para la gestión correctiva del riesgo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

Procesos de la gestión correctiva:

- En las áreas en donde se ha identificado niveles de riesgo, identificar y planificar las diferentes alternativas de programas y proyectos sociales y de inversión pública que se orienten a la reducción del riesgo existente de forma estructural y no estructural.
- Desarrollar y fomentar procesos de información pública, comunicación y participación ciudadana para la priorización de intervenciones correctivas de riesgo existente y su seguimiento.
- Identificar y planificar acciones correctivas en el proceso de formulación y operación de proyectos de inversión pública o privada, cuando estos se implementen en áreas de riesgo consolidado.
- Gestionar los recursos financieros que se requieren para la implementación de los proyectos de desarrollo en que se integra la reducción del riesgo de emergencias y desastres.
- Controlar y evaluar el logro y efectividad de los objetivos planteados en materia de la gestión correctiva para la reducción del riesgo de desastres.

1.4.2.3. GESTIÓN COMPENSATORIA DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Involucra actividades que refuerzan la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades ante el riesgo residual que no es posible reducir o corregir de manera efectiva. Incluyen actividades de preparación, respuesta y recuperación, pero también una combinación de diferentes instrumentos de financiación, como los fondos nacionales para imprevistos, los créditos contingentes, los seguros y reaseguros, y las redes de protección social.

La gestión compensatoria implica identificar y establecer las acciones de preparación y aumento de la resiliencia frente a emergencias y desastres, diseñar e implementar protocolos de acción y acciones de respuesta, planes de continuidad, así como la recuperación después del impacto.

Las entidades de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados, así como de los subsistemas departamentales y el ámbito privado, abordan las acciones para la gestión compensatoria del riesgo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

Procesos de la gestión compensatoria:

- Generar las acciones de conducción y coordinación para la atención de la emergencia o estado de desastre en los diferentes niveles que el Sistema Nacional defina.
- Generar conocimiento sobre la emergencia o el desastre ocasionado y las acciones requeridas para la gestión compensatoria, con criterios de género, generaciones e inclusión.
- Desarrollar e implementar normatividad, lineamientos y herramientas técnicas para considerar en la toma de decisiones y evitar la generación de posibles nuevos riesgos en los procesos de respuesta y/o recuperación.
- Adoptar estándares nacionales, y si no los hay, internacionales, de calidad en la asistencia humanitaria al menos en relación con el agua, saneamiento, nutrición y albergue temporal.
- Desarrollar y fomentar procesos de participación ciudadana, en entidades públicas y privadas para el establecimiento de los diferentes instrumentos para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
- Establecer indicadores para la caracterización y el monitoreo de las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción, con criterios de equidad de género e inclusión.
- Diseñar mecanismos y procedimientos específicos que garanticen la participación activa y atención de personas con discapacidad, niños y ancianos en los procesos de preparación y respuesta.
- Gestionar los recursos financieros que se requieren para la implementación de los planes de emergencia y continuidad de actividades que se formulen.
- Difundir el conocimiento generado sobre el riesgo de desastres para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción, considerando criterios de accesibilidad para personas con discapacidades.
- Controlar y evaluar el logro y efectividad de los objetivos planteados en materia de la gestión compensatoria del riesgo de desastres.
- Retroalimentar los procesos de Gestión Correctiva y Gestión Prospectiva.

- **Sistema – Red**

La política nacional, dado el carácter transversal del Sistema y al mismo tiempo descentralizado, se la concibe como “estructurante de redes de trabajo”. Se conceptualiza *“a las redes como una relación articulada que desarrolla la práctica de la intersectorialidad e integralidad. Pertenecer a una red significa trabajar con otros [y otras], formando parte de un proceso donde se intercambia información, se generan nuevos conocimientos, se potencian las experiencias, se intercambian recursos, se hacen prácticas integradas y se construyen modelos replicables para otros [procesos]”*.⁹

En este sentido, *“pensar en red no puede estar guiado por una actitud voluntarista sino que requiere de un pensamiento acerca de la complejidad que tenga en cuenta la producción de subjetividad social en los más diversos acontecimientos”*.¹⁰

El enfoque de organización en red permite mejorar las condiciones para abordar efectivamente la interoperabilidad, la transversalidad y la descentralización del Sistema Nacional de Emergencias, al mismo tiempo que habilita una gestión donde convergen los ámbitos intra-estatal y socio-gubernamental. Con esto, se habilitará el trabajo participativo, conjunto y productivo de los más diversos organismos e instituciones del Estado y en sus diferentes niveles de gestión, así como con los más diversos actores sociales y comunitarios.

- **Resiliencia**

Entendemos por resiliencia “la capacidad de los sistemas (como ejemplo, desde economías nacionales, locales o familiares hasta negocios o sus cadenas de suministro) para prever, absorber o amortiguar las pérdidas y para recuperarse”.¹¹

“Resiliencia es la capacidad de un sistema social o comunidad, para prever las amenazas a las que se encuentra expuesto y sean susceptibles de dar lugar a desastres, prevenir y mitigar los riesgos, amortiguar sus consecuencias (incluyendo la preservación de las funciones que garantizan la cobertura de las necesidades básicas) y recuperarse de aquellas en condiciones que permitan un mejor afrontamiento futuro de las amenazas”.¹²

9) Poggiese, Héctor; Redín, María Elena y Alí, Patricia (1999): “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad”, en LOS NOVENTA, Filmus, Daniel (compilador), FLACSO-Eudeba, 1999.

10) Osvaldo Saidón (1995): “Redes, pensar de otro modo”; en REDES, EL LENGUAJE DE LOS VÍNCULOS, Dabas y Najmanovic (compiladoras), Paidós, Bs.As.

11) Glosario GAR 2015, pág. Ccc

12) Carlos Dueñas Molina (2018): “¿Por qué hay que hablar de resiliencia cuando tratamos de gestión del riesgo de desastres?; Revista digital N° 10 · Julio-diciembre 2018 Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

2. ESCENARIO 2030, EL SENTIDO DE LA POLÍTICA

2.1. VISIÓN DE CAMBIO

La situación actual de Uruguay en relación a la gestión de riesgo, presenta como desafío una transformación en la comprensión del concepto y en su puesta en práctica de forma que se logre enfrentar la problemática del riesgo de la manera más ajustada posible a las condiciones actuales y futuras de riesgo, así como a las características y capacidades particulares del país.

En este sentido, la Política se propone orientar esas transformaciones necesarias para que el pueblo uruguayo reduzca sus condiciones de vulnerabilidad y exposición, y cuente con los canales y herramientas adecuadas para la protección de las vidas, el ambiente y los bienes de significación, frente a eventos adversos de origen natural, socionatural o antrópico.

La visión estratégica hacia el año 2030 se identifica a partir de una serie de postulados clave.

Sobre el riesgo

Al 2030 estará reducido el riesgo actual, disminuyendo la vulnerabilidad, la exposición y la incertidumbre frente a las diferentes fuentes de peligrosidad de origen natural, socionatural o antrópico, y sobre la base de un enfoque participativo, inclusivo y de igualdad, donde las diferencias y complementariedades de la población son consideradas y abordadas específicamente.

Sobre el desarrollo nacional, territorial, sectorial y privado

La prevención y la perspectiva de gestión integral del riesgo de emergencias y desastres estará inserta en la cultura nacional y las prácticas públicas, privadas e individuales, en los diferentes niveles de gobierno, de forma que las políticas, planes, inversiones y emprendimientos públicos y privados integrarán medidas para reducir su propio riesgo y evitar su propagación hacia terceros. De igual forma, esta perspectiva estará integrada en la implementación y seguimiento de la “Estrategia nacional de desarrollo Uruguay 2050”.¹³

Sobre la resiliencia

Al 2030 las acciones, mecanismos, planes, protocolos y procedimientos de aumento de la resiliencia, preparación, alerta, respuesta y continuidad, habrán sido elaborados, conocidos y actualizados con todos los actores intra-estatales del Sistema y con la comunidad, y habrán sido probados a través de simulaciones y simulacros periódicos.

13) A nivel global y en relación a estos aspectos el GAR 2015 da cuenta de una serie de asuntos a ser contemplados entre los que se encuentran: El cambio climático aumentará las pérdidas esperadas en el futuro (pág. vi). En el momento actual, la huella ecológica del consumo excesivo e insostenible de energía y capital natural es superior a la biocapacidad del planeta en casi un 50%. Los humedales costeros se han reducido en un 52% entre la década de 1980 y principios de la década de 2000. Asimismo, otros ecosistemas regulatorios críticos, como los manglares y los arrecifes de coral, se están degradando a gran velocidad. (pág. vi)

2.2. FINALIDAD DE LA POLÍTICA

La Ley N° 18.621 tiene por objeto “...consagrar un Sistema Nacional de Emergencias, que 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.”

Esta política tiene como finalidad identificar, evaluar, prevenir, reducir el riesgo presente y futuro relacionado con eventos adversos de origen natural, socionatural o antrópico ya sea con recursos nacionales y/o de cooperación internacional.

Será necesario incluir en las estrategias y planes nacionales de desarrollo a largo plazo la creación, aumento y consolidación de capacidades nacionales en todos los aspectos relacionados con el riesgo y las emergencias y desastres, en los ámbitos público y privado y en todos los niveles de gobierno. De igual forma se deberá considerar, fomentar y asegurar la participación de las comunidades y la sociedad civil en las acciones y toma de decisiones en su ámbito de actuación y alcance.

La política articulará y retroalimentará con las políticas de desarrollo del país, sean estas de carácter integral, sectorial o territorial, relacionadas con los impulsores del riesgo o con aquellas que tengan potencial para actuar sobre factores específicos de vulnerabilidad y exposición. Esta articulación se llevará a cabo en lo nacional e internacional bajo el criterio de complementariedad, buscando potenciar el alcance de las políticas a partir de la coordinación y el seguimiento sistemático.

La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay, articulará sus acciones y sus mecanismos de evaluación y seguimiento con marcos de acción, acuerdos y lineamientos para la gestión y reducción del riesgo de emergencias y desastres, la adaptación al cambio climático y la variabilidad climática, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible, del ámbito internacional.

2.3. PRINCIPIOS

Los principios que rigen al Sistema Nacional de Emergencias han sido definidos en la Ley N° 18.621. Se consideran la base fundamental que orienta esta Política Nacional de Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Emergencias y Desastres. Estos principios cubren dos grandes ámbitos: Los que orientan el objeto de la ley, y los que definen y perfilan la estructura para su gestión. De éstos, es importante resaltar el primero, puesto que tipifica con claridad el alcance de esta Política Nacional:

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.*

Las características particulares de esta Política, que toman como base el contexto actual del país, su perfil creciente de riesgo, las capacidades de la población y sus instituciones, determinan los siguientes principios específicos orientadores de la visión, la estructura y sus instrumentos.

2.3.1. LA CULTURA COMO FUNDAMENTO DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO.

Dadas las características educativas y sociales que han construido la sociedad uruguaya, la gestión efectiva del riesgo tendrá su base en el desarrollo de una cultura preventiva, consciente de su entorno y de sus responsabilidades en la reducción del riesgo.

2.3.2. EL CONOCIMIENTO DEL RIESGO COMO FACTOR DE CAMBIO.

En consonancia con el desarrollo del conocimiento científico, cultural y tradicional del país, el principal instrumento de cambio que será generado por esta política, es el conocimiento sobre el riesgo y su integración a los procesos de planificación y toma de decisiones de toda la sociedad y del Estado.

2.3.3. LA GESTIÓN BASADA EN LAS PERSONAS.

Toda la política nacional de gestión integral del riesgo se inspira en la igualdad y los derechos humanos y se compromete a evitar la exclusión basada en factores diferenciados de género, generaciones, condiciones de discapacidad, estatus migratorio y otros que puedan contravenir el principio de igualdad y los principios de la asistencia humanitaria.

2.3.4. LA COMUNICACIÓN SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA.

El sistema nacional y las instancias de gestión que componen esta política, mantendrán un proceso permanente de comunicación con la población general, la sociedad civil y las entidades públicas centrales y territoriales.

2.3.5. LA PARTICIPACIÓN COMO BASE DEMOCRÁTICA DEL SISTEMA.

La política nacional se sostendrá en una estructura de articulación, integración y participación de los ámbitos intra-estatal y socio-gubernamental, que a su vez, promueva un adecuado balance entre las atribuciones y responsabilidades en ambos ámbitos.

2.3.6. UNA ESTRUCTURA BASADA EN EL APOORTE SOLIDARIO DE RECURSOS.

La ley de creación del Sistema establece un principio amplio de solidaridad a todos los niveles, “que implica asumir y compartir por los distintos actores del sistema beneficios y riesgos”. De forma específica, en esta Política se refuerza la comprensión de que las necesidades y opciones de recursos para la gestión integral del riesgo, se basa en el aporte solidario de todas las instancias y actores del país, desde sus ámbitos de atribuciones y sobre la base de capacidades y necesidades comunes, poniendo especial énfasis en la optimización y eficiencia en la utilización de esos recursos.

2.3.7. LA COORDINACIÓN COMO MECANISMO PARA CONVOCAR CAPACIDADES Y VOLUNTADES.

El Sistema Nacional y la implementación de esta Política, se articulan a través de procesos de coordinación, búsqueda del consenso y toma de decisiones conjuntas. Esta práctica permitirá reforzar la interoperabilidad del Sistema, mediante la articulación, potenciación y armonización de las capacidades existentes.

2.3.8. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Como mecanismo de fortalecimiento y/o complementariedad de las capacidades nacionales en materia de gestión del riesgo y de solidaridad con otros Estados.

2.4. ALCANCES

La política como instrumento orientador de la acción del país en materia de gestión integral del riesgo de emergencias y desastres, se define en función del contexto y los procesos particulares en Uruguay al momento de su formulación, con un horizonte temporal al año 2030, el cual coincide con el periodo de vigencia del actual Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres que orienta las acciones en materia de gestión de riesgos a nivel global.

El alcance de esta política refiere a todo el territorio nacional, tanto terrestre como marítimo y su espacio aéreo. Considera también la necesidad de articulación y coordinación regional por riesgos transfronterizos asociados a eventos adversos originados en países vecinos.

La política propone plazos parciales acompañando los quinquenios de gestión gubernamental en Uruguay:

- un corto plazo que se circunscribe a la siguiente gestión 2020-2024 en la que deberá formularse el Primer Plan Nacional de Reducción de Riesgos;¹⁴
- un mediano plazo relacionado con la gestión que va del 2025 al 2029 que ajusta el Plan Nacional anterior y lo actualiza en función de las prioridades de la nueva gestión;
- y un largo plazo que implica la revisión y actualización de la Política con horizonte 2030-2050 en el marco de la estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 y la revisión global del Marco Internacional de Gestión Integral de Riesgos.

En cuanto al tipo de riesgo de emergencia y/o desastre, esta política abarca toda situación de riesgo generada por la combinación de factores de vulnerabilidad y exposición ambiental, social y económica con fenómenos adversos de origen natural, socio-natural o antrópico, que puedan generar daños y pérdidas a las personas, al ambiente y a los bienes de significación.

14) Acotado a los periodos de Gobierno Nacional y Presupuesto Quinquenal, será el instrumento que integre los ejes de la Política con las prioridades de la gestión específica de la que se trate. Ver capítulo 4 de instrumentos.

3. EJES ESTRATÉGICOS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA

La política nacional se organiza a partir de siete ejes estratégicos, los que a su vez se componen de una serie de medidas específicas a ser implementadas.

Los ejes estratégicos se han definido a partir de las particularidades del riesgo en Uruguay, las características históricas, sociales y culturales del país, así como de su estructura de gestión política y administrativa. En su definición, se han utilizado las cuatro prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, así como el enfoque de gestión del riesgo por procesos que define los componentes prospectivo, correctivo y compensatorio, tal como se definen en el apartado 1.4.2.

Los primeros ejes estratégicos son de carácter transversal, puesto que se conciben como mecanismos para crear las condiciones necesarias para una gestión efectiva y sustentable:

1. Producción y gestión de conocimiento e información.
2. Cultura de gestión de riesgos y comunicación.
3. Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales.

Un segundo grupo de ejes estratégicos está compuesto por las tres prácticas complementarias de gestión, que se describen en el capítulo conceptual de esta política:

4. Gestión prospectiva.
5. Gestión correctiva.
6. Gestión compensatoria.

Finalmente, se establece un último eje estratégico cuya aplicación se da mayoritariamente en el contexto de la emergencia (post-impacto) y la gestión compensatoria, pero que por su naturaleza incluye elementos prospectivos y correctivos también:

7. Recuperación, reconstrucción y medios de vida.

3.1. PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN SOBRE EL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Este eje se divide en cuatro medidas específicas para su implementación: la producción y desarrollo de conocimientos; la identificación y estimación del riesgo y manejo de incertidumbre; el dimensionamiento de efectos probables del riesgo para incidencia en toma de decisiones y la implementación del Sistema Nacional de Información de Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Emergencias y Desastres.

Las medias propuestas en este primer eje, se enfocan en la generación de conocimiento e información sobre los elementos de gestión del riesgo que permitan un seguimiento y actualización constante, que faciliten la elaboración de estrategias y la orientación hacia la acción. Esto se logrará a partir de la creación de centros y grupos de investigación en instituciones públicas, así como de la relación con entidades nacionales, regionales e internacionales.

3.1.1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO DE CONOCIMIENTO

Esta medida implica el reconocimiento y la creación de grupos de investigación e investigación aplicada del ámbito académico, para la producción articulada de conocimiento en materia de riesgo de emergencias y desastres. De igual forma, la medida impulsará la incorporación de diversos saberes en la producción de conocimiento, para lo cual se asegurará la participación de personas y grupos de diferentes ámbitos del Estado y la sociedad.

También supone el intercambio periódico de experiencias nacionales, la participación e intercambio a nivel transfronterizo, regional e internacional (participando en proyectos y/o alianzas supranacionales, entre otros mecanismos), la consolidación del intercambio periódico de experiencias entre Comités Departamentales de Emergencias y Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales de las regiones, y entre Municipios y localidades del país.

La investigación y generación de conocimiento contribuirá con el entramado del sistema-red que caracteriza al Sinae.

3.1.2. IDENTIFICACIÓN Y ESTIMACIÓN DEL RIESGO Y MANEJO DE INCERTIDUMBRE

La identificación del riesgo se basará en estudios e inventarios sobre riesgos existentes o futuros que serán evaluados y actualizados permanentemente. De forma prioritaria, se mantendrá actualizada la identificación y estudio de vulnerabilidades y exposición (población, sectores, líneas vitales, servicios) frente a las diferentes peligrosidades, contando con información sistematizada a escalas regionales y departamentales.

La evaluación del riesgo debe tener en cuenta las incertidumbres propias e inherentes a este tipo de evaluaciones, así como las inevitables limitaciones en la información disponible.

Una vez consolidados los espacios regional y departamental, o simultáneamente según la evaluación de inminencia del riesgo, se desarrollarán escenarios y mapas técnico-sectoriales integrados, también a escala municipal y con participación comunitaria, incluyendo la percepción social del riesgo.

Por otra parte, se desarrollará un Sistema Nacional de Alertas Tempranas (SAT) basado en la identificación y articulación de los dispositivos existentes

en el país que desarrollan vigilancia de diversos fenómenos que pueden desencadenar emergencias o desastres, poniendo como prioridad el acceso a la información de alerta en la población directamente expuesta. El fortalecimiento de instituciones responsables de vigilancia y alerta, tales como INUMET, DINAGUA, MSP, MGAP, MIEM, URSEA, UNASEV, será un pilar fundamental de esta línea estratégica, así como también de SATs que incluyan la participación comunitaria. También el desarrollo de nuevos SAT en diferentes ámbitos y problemáticas que aún no cuenten con dispositivos específicos.

3.1.3. DIMENSIONAMIENTO DE EFECTOS PROBABLES DEL RIESGO PARA INCIDENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Se elaborará y mantendrá actualizada, de forma anual, la evaluación de daños y pérdidas generadas por emergencias y desastres y se realizará una ponderación pública quinquenal de los riesgos, considerando criterios probabilísticos, de inminencia y aceptabilidad a nivel país, región, sector o actividad. Para esto, se utilizarán matrices de riesgo y será presentado en el Foro Nacional para asegurar un debate más amplio al respecto, que al mismo tiempo contribuya a la sensibilización y ampliación de criterios. Con estos insumos, se construirán escenarios de riesgo que mejoren las condiciones para la toma de decisiones.

3.1.4. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

El objetivo de este Sistema Nacional de Información es contribuir a la evaluación y monitoreo del riesgo a los efectos de apoyar la toma de decisión informada (por ejemplo mediante análisis costo-beneficio) y planificación de las acciones de gestión integral del riesgo (gestión prospectiva, correctiva y compensatoria), de manera de mejorar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos y privados.

La implementación del sistema implicará la articulación con otros sistemas y bases de datos del Estado a través de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), así como con bases de datos específicas para la GIRD a nivel nacional, regional e internacional. También facilitará el acceso a la producción de conocimiento elaborado a nivel país en esta materia.

Asimismo, el sistema estará diseñado para integrar de forma transparente la información generada por sistemas y aplicaciones relacionadas con las emergencias, tales como los equipos de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), aplicaciones de Análisis rápido de daños en infraestructuras y sistemas de manejo de suministros de emergencia.

El Sistema Nacional de Información se mantendrá disponible para consulta pública a través de diferentes medios como internet, aplicaciones específicas en dispositivos electrónicos, boletines mensuales, anuario y medios de comunicación masiva.

3.2. CULTURA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y COMUNICACIÓN

El segundo eje incluye medidas relativas a la promoción y consolidación de comportamientos preventivos basados en la percepción y comprensión del riesgo, la educación para la transformación y la cultura preventiva, la comunicación y la difusión. Las medidas propuestas, se relacionan y fortalecen entre sí y permiten trabajar desde la formación y la comunicación para difundir conocimiento, acciones y estrategias para la gestión del riesgo, preparar a profesionales del presente y del futuro, así como facilitar un constante acceso a la información actualizada para la sociedad civil, instituciones públicas y especialistas en divulgación. Estas medidas serán monitoreadas en los Foros Departamentales que se realizarán anualmente y en el Foro Nacional que se realizará bienalmente, a partir de los cuales se podrán ajustar o reformular.

3.2.1. PROMOCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE ACTITUDES PREVENTIVAS BASADAS EN LA PERCEPCIÓN Y COMPRENSIÓN DEL RIESGO

Serán establecidos mecanismos específicos para el fomento de la percepción del entorno, su potencial, oportunidades y riesgos, a partir de la participación comunitaria en la elaboración de planes de gestión integral del riesgo de emergencias y desastres, mapas de percepción social de riesgos, matrices de riesgo, planes de evacuación, sistemas locales y participativos de alerta temprana, entre otras herramientas. Estos mecanismos considerarán necesidades específicas basadas en criterios de equidad, igualdad e inclusión, así como en la comprensión de cuales grupos o comunidades tienen mayor probabilidad de afectación ante el impacto de fenómenos súbitos.

3.2.2. EDUCACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN Y LA CULTURA PREVENTIVA

Esta medida implica la implementación y actualización de materias, cursos o contenidos curriculares sobre gestión del riesgo en la educación primaria, secundaria y universitaria, así como también en el ámbito de la educación no formal. También implica la participación de universidades en los grupos de trabajo y los órganos de apoyo en la toma de decisiones.

Se implementará un mecanismo o programa de transferencia, fortalecimiento y formación para el desarrollo integrado de propuestas educativas con la especificidad en GIRD a diferentes niveles.

Se mantendrá y actualizará la incorporación de líneas de GIRD en la currícula educativa en sus diferentes formas y niveles incluyendo aplicaciones en programas específicos como CEIBAL e IBIRAPITÁ.

3.2.3. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Será establecido un mecanismo de normalización para la comunicación y difusión pública sobre el riesgo a nivel sectorial y territorial, en articulación con las áreas de comunicación y difusión pública de las diferentes instituciones del Estado. Esto se aplicará a nivel nacional como departamental, y en el plano de la comunicación pública, abierta a toda la población, así como a la interna del Sistema (intra-estatal).

Serán realizados, de forma periódica, procesos de formación a periodistas y comunicadores, así como campañas anuales de difusión y actividades de divulgación por parte de instituciones públicas especializadas en temáticas de riesgo (universidades, institutos, oficinas técnicas, entre otros). La realización de estas campañas publicitarias y estrategias de comunicación social, reforzará la percepción del riesgo, su relación con el modelo de desarrollo, el cambio climático, los factores diferenciados de vulnerabilidad e inclusión (género, generaciones, accesibilidad universal).

3.3. ARTICULACIÓN SISTÉMICA CON PLANES DE DESARROLLO Y POLÍTICAS NACIONALES, DEPARTAMENTALES E INTERNACIONALES

El tercer eje se divide en cuatro medidas: articulación con políticas existentes; articulación de reportes, monitoreo y evaluación con políticas internacionales; trabajo conjunto con los departamentos; estrategia de gestión de recursos para el riesgo de emergencias y desastres; y mecanismos de rendición de cuentas y control. El objetivo es asegurar una adecuada coordinación, interoperabilidad, interdependencia y coherencia entre reglamentos y políticas nacionales, internacionales, sectoriales y territoriales, acciones y estrategias de los ámbitos público y privado, así como la disposición de diferentes mecanismos de asignación de recursos técnicos, financieros y presupuestarios que cubran todos los componentes y procesos para la reducción y la gestión del riesgo de desastres.

3.3.1. ARTICULACIÓN CON POLÍTICAS EXISTENTES

Bajo los criterios de complementariedad, de articulación sistémica y de acción sobre las causas del riesgo, se establecerán mecanismos y acciones de articulación entre las políticas públicas nacionales, desde la plataforma de coordinación y articulación que ofrece la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y su correlato colegiado a nivel departamental, los Comités Departamentales de Emergencias.

Se establecerán y consolidarán relaciones específicas de coordinación a través de reuniones periódicas, grupos y comisiones conjuntas de trabajo, instrumentos de planificación integrados, incluyendo políticas de desarrollo nacional y sectorial de largo plazo, así como con planes o estrategias sectoriales o temáticas.

3.3.2. TRABAJO CONJUNTO CON EL CONGRESO DE INTENDENTES

Se establecerá un programa de trabajo para incentivar la participación activa del Congreso de Intendentes, que favorezca la comprensión y diálogo de lineamientos y criterios de gestión integral del riesgo de emergencias y desastres para una adecuada articulación con las políticas departamentales.

A través de esta medida, también se alentará y mejorarán las condiciones para el trabajo del Sistema en su descentralización, con los Comités Departamentales de Emergencias donde los Intendentes tienen el rol de presidirlos. Otro tanto ocurrirá con los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales que dependen directamente de las Intendencias. En este sentido, alinear todos los dispositivos de producción y gestión de la información, así como las políticas de comunicación y el trabajo con la población involucrando a las diferentes áreas de las Intendencias, redundará en una gestión y reducción de riesgos más efectiva, en articulación con la medida 3.4.1.

3.3.3. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE RECURSOS PARA EL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Será establecida e implementada una estrategia de gestión financiera del riesgo de emergencias y desastres, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y con la participación de la Oficina Nacional de Planificación y Presupuesto. La estrategia establecerá elementos aplicables a las modalidades de gestión prospectiva, correctiva y compensatoria, y en función de los siete ejes de la presente Política.

También, se deberán realizar evaluaciones del riesgo de emergencias y desastres que permitan dimensionar las necesidades financieras del país para los diferentes niveles de impacto posible, de forma de garantizar desde la planificación que se pueda dar una respuesta razonable a eventos adversos previsibles.

Serán definidos mecanismos financieros presupuestales y de incentivos orientados a fomentar la inversión en reducción del riesgo de emergencias y desastres en todos los niveles de gobierno, así como instrumentos de clasificación presupuestaria que hagan visibles las inversiones sectoriales y territoriales en la materia.

La estrategia considerará además la implementación de mecanismos reactivos como créditos presupuestarios sectoriales, recursos de reserva del presupuesto nacional, líneas de crédito contingente y otros instrumentos de retención, así como instrumentos de transferencia de riesgo (seguros) de bienes y servicios públicos.

3.3.4. ARTICULACIÓN DE REPORTES, MONITOREO Y EVALUACIÓN CON POLÍTICAS INTERNACIONALES

Bajo criterios similares, se establece una articulación de la Política con las políticas internacionales de las cuales el país es signatario. Particularmente se mantendrá con un esquema articulado de seguimiento para reportar a los acuerdos y políticas internacionales que más incidencia tienen en la gestión integral del riesgo, en particular con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo 2015-2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Esto no obsta que durante la ejecución de la política se establezca el mismo tipo de articulación con otros procesos internacionales que se considere pertinente.

3.3.5. RENDICIÓN DE CUENTAS, CONTROL Y AUDITORÍAS

Se definirá e instrumentará un mecanismo de control y auditoría en reducción y gestión de riesgos de emergencias y desastres que combine los diferentes instrumentos existentes en el país para el seguimiento y control de la función pública.

Los Foros periódicos nacional y departamentales promovidos y desarrollados por el Sinae, tendrán como uno de sus objetivos la rendición de cuentas al país en materia de reducción y gestión de riesgos de emergencias y desastres.

3.4. GESTIÓN PROSPECTIVA DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

El cuarto eje comprende medidas orientadas hacia la toma de decisiones y gestión del Sistema-Red transversal Estado-Sociedad; la Planificación Nacional con criterios GIRD; la normalización y estándares; el desarrollo de capacidades y competencias institucionales; y la protección de actividades económicas y servicios vitales, cubriendo los aspectos integrados en la gestión prospectiva del riesgo, para el ámbito territorial y sectorial de país.

3.4.1. TOMA DE DECISIONES Y GESTIÓN DEL SISTEMA-RED TRANSVERSAL ESTADO-SOCIEDAD

Se velará por el funcionamiento regular de la estructura de todo el Sistema en su conjunto (Dirección Superior, Junta Nacional y sus integrantes, Grupos de Trabajo, Dirección Nacional, CDE/Cecoed, Grupos locales-municipales, Foro Nacional y Departamentales), así como de la estructura de coordinación territorial a través de regiones y ámbitos transfronterizos.

Esta medida implica el diseño y aprobación de un dispositivo que articule los diferentes ámbitos intra-estatales y socio-gubernamentales en los diferentes niveles y entre sí, en un proceso adecuado a los tiempos y necesidades del conjunto. Articulará instancias de participación informativa, consultiva y en

la toma de decisiones, en función de la problemática a abordar, el ámbito y la situación de la que se trate.

3.4.2. PLANIFICACIÓN NACIONAL CON CRITERIOS DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos coordinará la implementación del Sistema de planificación prospectiva relativa a la reducción de riesgos de desastres, procurando, entre otros, la inclusión efectiva de la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres en los demás procesos de planificación del desarrollo, sectorial, multisectorial y territorial, en la Estrategia de Desarrollo Uruguay 2050 y en los Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático, elaborados bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

De igual forma se implementarán trabajos conjuntos con otros Sistemas transversales del Estado uruguayo,¹⁵ en particular con el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC) para la implementación de planes nacionales de adaptación (PNA). En Uruguay se avanza en el diseño de tres Planes Nacionales de Adaptación: PNA Costas, PNA Ciudades e Infraestructuras y PNA Agropecuario; y se espera el desarrollo de un PNA en Energía y un PNA en Salud y la generación de Metodologías Nacionales para el Reporte Anual de Daños y Pérdidas.

Serán establecidos y evaluados los planes territoriales de GIRD, que se basarán en normas o guías de planificación que serán consensuadas en el seno de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.

3.4.3. NORMALIZACIÓN Y ESTÁNDARES

Se promoverá el análisis de los procesos nacionales de normalización y estandarización, de modo que se apliquen y desarrollen criterios de gestión integral de riesgo ya existentes a nivel nacional e internacional o se incluyan en los procesos sectoriales específicos.

Se promoverá en conjunto con el SNRCC la adopción de reglas y categorizaciones específicas para la adopción de medidas de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático en los proyectos de inversión pública, así como también del ámbito privado. Esta medida deberá contar con un correlato institucional y presupuestario para su efectivo control, sin desmedro de las competencias ya existentes en esta materia por parte de las diferentes instituciones que conforman el Sistema.

Además de los conceptos y términos incluidos en el texto de la política, la Ley N° 18.621 y su decreto reglamentario, se asume como glosario de términos la última versión de la “Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”

15) Sistema Nacional Ambiental (SNA), Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC), entre otros.

que es publicada y actualizada periódicamente por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

3.4.4. DESARROLLO DE CAPACIDADES Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES

Se formulará e implementará un programa de formación institucional en articulación con la medida 3.2.2, de manera que planificadores, personal profesional y técnico de los diferentes sectores conozca la temática GIRD y esté en capacidad de integrarla en sus procesos institucionales. Esta acción se realizará en coordinación con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

Sobre esta base serán elaboradas y actualizadas estrategias sectoriales y territoriales para la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres y la adaptación al cambio climático como resultado del proceso de desarrollo de capacidades, articuladas con las políticas nacionales y departamentales respectivas.

3.4.5. PROTECCIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SERVICIOS VITALES

Los sectores clave y la infraestructura crítica para la producción del país establecerán estrategias de gestión de riesgos (prevención, reducción y transferencia del riesgo) y de continuidad de operaciones, servicios y negocios, de forma que se garantice, de forma prospectiva, la operatividad de los servicios y la producción clave, en articulación con la planificación referida en el punto 3.4.2.

3.5. GESTIÓN CORRECTIVA DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

El quinto eje incluye medidas para la reducción del riesgo de emergencias y desastres existente, como por ejemplo la seguridad en edificaciones de servicios públicos y la relocalización de población habitando en zonas no aptas para asentamientos humanos, con el fin de reducir o eliminar el posible impacto de eventos ya identificados y conocidos, bajo el concepto de la gestión correctiva del riesgo existente.

Asimismo, incluye medidas para fomentar la adopción de estrategias de prevención y mitigación del riesgo al que está expuesto el sector privado (personas, hogares, empresas, etc).

3.5.1. INVERSIÓN PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO EXISTENTE

Será establecido un plan de inversión para la reducción del riesgo existente en la infraestructura pública, incluyendo la promoción para este tipo de inversión también en el sector privado, con la incorporación de norma obligatoria para reducir el riesgo pre-existente en zonas impactadas por emergencias y desas-

tres. Este plan será ajustado y actualizado periódicamente en función de los avances en la gestión correctiva que se logren implementar y estará articulado con la estrategia de recursos general descrita en 3.3.3.

A modo de ejemplo, se realizará periódicamente la evaluación de seguridad en edificaciones públicas y se promoverá la adopción de un programa de inversión para mantenimiento y refuerzo de estructuras, principalmente en educación y seguridad escolar, salud y seguridad hospitalaria, líneas vitales, servicios públicos y otras infraestructuras críticas.

3.5.2. RELOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN HABITANDO EN ZONAS NO APTAS PARA ASENTAMIENTOS HUMANOS

Se reforzarán e intensificarán las acciones nacionales de relocalización de población que habita en zonas no aptas para asentamientos humanos, siguiendo las definiciones establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial en todo el país y las Intendencias con las particularidades de cada departamento, y en concordancia con las definiciones de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), la Dirección de Cambio Climático (DCC) y la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), todas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

3.6. GESTIÓN COMPENSATORIA DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES: CAPACIDAD DE RESPUESTA Y RESILIENCIA

El sexto eje considera medidas para el desarrollo e implementación de planes de respuesta nacional, departamental y local; la asistencia internacional; la estrategia para la compra y actualización periódica de equipamiento específico de respuesta; las estrategias específicas de preparación y respuesta; y el aumento de la resiliencia.

Esta medida se enfoca en las acciones necesarias para el manejo de riesgo residual que no es posible reducir de manera efectiva por la gestión correctiva.

Implica el desarrollo de capacidades y el fomento de acciones que aumenten la resiliencia y mejoren la respuesta y recuperación acorde a las necesidades generales y específicas, territoriales y sectoriales, con coordinación comunitaria, regional, nacional, transfronterizo e internacional.

Incluyen actividades de preparación, respuesta y recuperación, pero también una combinación de diferentes instrumentos financieros como fondos para emergencias, créditos contingentes, seguros, y las redes de protección social.

3.6.1. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE RESPUESTA

Será elaborado el Plan de respuesta nacional, el cual contará con un mecanismo de coordinación de la respuesta nacional y un protocolo de coordinación

general del sistema para la respuesta a emergencias y desastres. El plan será puesto a prueba a través de simulaciones y simulacros periódicos.

Basado en las guías que a los efectos serán aprobadas por la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, el plan nacional deberá prever la elaboración y puesta en marcha de diversos mecanismos como planes y protocolos de respuesta; planes de evacuación; simulaciones y simulacros; programa de gestión del desplazamiento de personas; planes institucionales de continuidad de los servicios públicos y de los organismos vitales del Estado uruguayo; así como mecanismos de retención y transferencia de riesgo (seguros), según lo que se establezca en la estrategia de gestión de recursos frente al riesgo de emergencias y desastres.

Lo anterior, deberá tener un correlato a nivel departamental contemplando las mismas consideraciones y características, y articulando todos los subsistemas de gestión municipal, local, territorial.

3.6.2. ASISTENCIA INTERNACIONAL

Será establecido un mecanismo de recepción y envío de asistencia internacional sobre la base de planes y protocolos de respuesta departamental y nacional, elaborado en articulación con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, en consonancia con disposiciones en la materia de MERCOSUR, UNASUR y Naciones Unidas.

El mecanismo de asistencia internacional también incluirá la disposición y previsión de atención y alojamiento para personas desplazadas en zonas transfronterizas y desde otros países, ajustados a Guía para la Coordinación de Personas Desplazadas en el marco de la acción humanitaria actualizada y a las normas internacionales.

3.6.3. ESTRATEGIA PARA LA COMPRA Y ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA DE EQUIPAMIENTO ESPECÍFICO DE RESPUESTA (NIVELES NACIONAL Y DEPARTAMENTAL)

Se elaborará un programa nacional de actualización de equipamiento especializado para respuesta frente a emergencias y desastres, articulado con la estrategia general de recursos descripta en 3.3.3.

3.6.4. ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS DE PREPARACIÓN Y RESPUESTA

Se elaborará un programa de capacitación, actualización y entrenamiento especializado en todas las temáticas de la respuesta en articulación con la medida 3.2.2, que incluirá un capítulo específico sobre salud mental, desarrollando pautas de primera atención psicosocial a la población afectada y pautas de autocuidado y atención psicológica para el personal institucional.

3.6.5. AUMENTO DE LA RESILIENCIA

Serán establecidas acciones específicas dirigidas a las diferentes instituciones, con especial énfasis en las que trabajan en gestión territorial, y al ámbito comunitario, entre otros, orientadas a reforzar las capacidades propias que caracterizan a esas comunidades para enfrentar impactos de forma autónoma, adaptarse y reponerse mejorando las condiciones previas. El análisis diferenciado de la exposición y vulnerabilidad comunitarios, así como de capacidades, contemplará con característica inseparable los criterios de género, generaciones e inclusión.

Asimismo, se promoverá la adopción de medidas que aumenten la resiliencia ante emergencias y desastres a nivel privado, ya sean personas o empresas.

3.7. RECUPERACIÓN, RECONSTRUCCIÓN Y MEDIOS DE VIDA

El séptimo y último eje comprende los procesos que se desarrollan en el post-impacto y en el marco de la asistencia humanitaria y el principio de protección, los cuales presentan la particularidad de combinar acciones compensatorias, correctivas y prospectivas a través de medidas, mecanismos y planificación para la recuperación y la transformación. En el contexto de la respuesta o la gestión compensatoria, constituyen a su vez, oportunidades para la adopción de decisiones de cambio que permitan “reconstruir mejor”, así como reorientar los procesos de planificación que actúen sobre las causas preexistentes del riesgo.

Incluyen actividades de recuperación y rehabilitación, así como una combinación de diferentes instrumentos financieros que contribuyan a la concreción de dichas actividades como créditos contingentes, seguros y redes de protección social.

3.7.1. MECANISMOS PARA LA RECUPERACIÓN

Serán establecidos los mecanismos técnicos y organizativos necesarios para la recuperación y la transformación post-impacto, incluyendo la elaboración de un marco nacional para la recuperación post-desastre, y en articulación con la medida 3.4.1.

Esta medida integrará acciones de relocalización, medios de vida resilientes, así como líneas de promoción de participación, evitando la reproducción del riesgo.

3.7.2. PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y TRANSFORMACIÓN

Bajo esta medida serán integrados los procesos de capacitación, diseño de estándares y reglas para integrar la gestión prospectiva del riesgo en los proyectos específicos de la reconstrucción, así como elementos para la recuperación psicosocial, articulados con la medida 3.4.2.

4. INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

A lo largo de los ejes estratégicos y las medidas, se establecen e identifican una serie de instrumentos y mecanismos necesarios para la implementación. Estos elementos podrán ser agrupados en instrumentos de mayor escala, o manejados de forma específica, según lo dicte el contexto de la ejecución.

El instrumento de implementación de la política por excelencia será el Plan Nacional de Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Emergencias y Desastres, acotado a cada período de Gobierno y al Presupuesto Quinquenal correspondiente, y que deberá elaborarse para cada período de gestión, ajustando, adaptando, priorizando, en función de la impronta específica que se le quiera dar, e incluirá:

- a. Todos los procesos de la gestión compensatoria, prospectiva y correctiva, así como los elementos relativos a éstos que se encuentren en el Marco Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y en la Política Nacional en la materia.
- b. Elementos para la articulación nacional, departamental, local y sectorial de las acciones de reducción de riesgo.
- c. Mecanismos específicos de consulta y participación de la sociedad civil y el sector privado.
- d. Objetivos, metas e indicadores explícitos para asegurar la equidad de género y la inclusión de grupos o personas más vulnerables en las prioridades y componentes de la reducción de riesgo de desastres.
- e. Mecanismos de actualización, control y seguimiento de la implementación del Plan.
- f. Articulación con las políticas nacionales de ambiente, cambio climático, gestión integrada de recursos hídricos, ordenamiento territorial, planes de desarrollo e inversión, y otras, definidas por el Poder Ejecutivo.

Como instrumentos componentes del Plan Nacional, se definen los siguientes:

4.1. PROGRAMA DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA CULTURA PREVENTIVA

El hilo conductor de esta Política Nacional en Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres es la promoción y consolidación de una cultura preventiva en la sociedad uruguaya y en sus instituciones de la Administración Central, entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales y municipales.

Esta cultura preventiva y el aumento en la percepción sobre la problemática de riesgo, permitirán paulatinamente consolidar las condiciones para una

reducción del riesgo futuro y existente, así como para una preparación y recuperación post desastre, desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

Según lo establecido en ejes y medidas, el programa incluirá al menos aspectos de currícula educativa, integrando la comprensión del riesgo y su relación con el desarrollo y el cambio climático; incidencia en los procesos de participación comunitaria; mecanismos de transferencia, fortalecimiento e implementación de propuestas educativas en GIRD, que capitalicen de los conocimientos y experiencias existentes.

De igual forma, se reforzarán procesos existentes de comprensión del entorno en que viven y se desarrollan las personas para sensibilizar y promover una cultura preventiva, así como prácticas de reflexión en toma de decisiones y gestión, como también en simulaciones y simulacros.

4.2. PROGRAMA DE IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DEL RIESGO Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

El programa de identificación y evaluación del riesgo y gestión del conocimiento, establecerá los acuerdos, procesos de generación de conocimiento, intercambio y difusión que sean necesarios para alcanzar este fin. Esto incluirá estudios e inventarios sobre riesgos existentes o futuros, el desarrollo de conocimiento de: la peligrosidad y su incertidumbre, a través de un monitoreo adecuado de las variables claves y modelaciones necesarias; de las vulnerabilidades y de la exposición para la determinación del riesgo. También incluye el relevamiento de los impactos en tiempo y espacio en forma sistemática. Se considera el enfoque de derechos humanos. Se generarán escenarios y mapas de riesgo integrados a escala municipal y comunitaria.

4.3. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

El Sistema Nacional de Información de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres, definido en la medida 3.1.4, será un instrumento altamente estratégico puesto que permitirá aglutinar y articular los diferentes procesos de generación de información sobre riesgo de emergencias y desastres.

El Sistema constituirá la plataforma de intercambio y transferencia de estos productos de conocimiento tanto dentro del Estado como con la sociedad. A su vez, servirá para identificar y sistematizar todas las personas con capacidades de diferente naturaleza relacionadas con la gestión integral de riesgos de emergencias y desastres que el país tiene. También será una herramienta que contribuya a la transparencia de la gestión del Sinae en su conjunto.

4.4. PROGRAMA DE GESTIÓN CENTRADA EN LAS PERSONAS, CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Toda la concepción, diseño e implementación de esta política, está basada en un enfoque inclusivo, de reducción de las desigualdades y de integración efectiva de las capacidades diferenciadas. Para esto, se incluirán acciones e indicadores de seguimiento que garanticen una gestión en la que se evite la exclusión basada en aspectos de género, generaciones, discapacidad, estatus migratorio y otros.

El programa se enfocará en promover una gestión inclusiva del riesgo a partir de la identificación de vulnerabilidades y capacidades, así como en los análisis de exposición diferenciada. Incluirá acciones de promoción sobre la gestión integral del riesgo centrada en las personas; estudios específicos sobre el impacto de exclusión y la inequidad en la construcción social del riesgo; propuestas de indicadores y criterios de evaluación de impacto que muestren la manifestación de los daños y pérdidas en los diferentes tipos y grupos de población, y que orienten la definición de mecanismos específicos de prevención y manejo de ese impacto diferenciado.

4.5. PROGRAMA DE COMUNICACIÓN SOCIAL EFECTIVA SOBRE RIESGO

El programa de comunicación social es un instrumento fundamental para el proceso de cambio. Constituye una vía de acceso efectiva para transmitir mensajes asertivos sobre la problemática del riesgo, implicancias en los objetivos de desarrollo de la sociedad y sus estructuras, así como elementos para generar una actitud proactiva y prospectiva. Incluirá mecanismos y criterios de normalización para la comunicación y difusión pública sobre riesgo a nivel sectorial y territorial; formación a periodistas y comunicadores; campañas anuales de difusión y otras actividades de divulgación. También serán diseñados productos específicos de comunicación para tomadores de decisiones y herramientas y procesos de comunicación con micro-segmentación territorial y poblacional.

4.6. PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

La gestión integral del riesgo de emergencias y desastres, tal como es abordada en esta política, es una responsabilidad de todos los niveles y actores del Estado y de la sociedad uruguaya en su conjunto. La forma de concretar esta responsabilidad compartida, es a partir de procesos abiertos de participación en la toma de decisiones y que consideren los grados particulares de atribución e implicancia de estos actores.

Para esto, se ha definido una gestión basada en el Sistema-Red transversal Estado-Sociedad; instancias y prácticas para la toma de decisiones

interinstitucionales e intersectoriales; la realización de foros departamentales consultivos anuales y de un foro nacional consultivo bienal,¹⁶ así como la participación activa en la elaboración de herramientas para la GIRD.

4.7. PROGRAMA DE MOVILIZACIÓN Y ASIGNACIÓN SOLIDARIA DE RECURSOS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Bajo el principio solidario en la asignación de recursos, todos los actores públicos participarán en la movilización de éstos para la implementación de las medidas establecidas en la Política.

Serán diseñados mecanismos específicos para asegurar la asignación, formación y disponibilidad de recursos humanos y técnicos, así como materiales, en función de la estrategia de gestión financiera definida en la medida 3.3.3.

4.8. MECANISMO DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERNACIONAL

Uruguay participa de diversas plataformas internacionales de gestión de riesgo, así como en procesos de cooperación internacional para desarrollar el conocimiento del riesgo, vigilarlo, alertarlo, así como para dar respuesta en diferentes momentos del impacto de emergencias y desastres y la recuperación correspondiente. Además de estas plataformas, se continuará y consolidará la participación permanente y activa en los espacios de integración regional y sus programas o instancias de gestión del riesgo, tales como MERCOSUR, UNASUR y otras.

Con la participación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, se establecerá un mecanismo que incluirá al menos los siguientes aspectos: desarrollo de manuales y protocolos para la cooperación internacional en situaciones de desastres, tanto para la recepción, como para el envío solidario de asistencia, basadas en los principios del “Saber Donar”. Participación en programas de cooperación sur-sur, cooperación bilateral y cooperación triangular, en la gestión del riesgo de desastres.

16) Los “foros” son un dispositivo de participación para tratar públicamente asuntos de interés general. La modalidad que se viene utilizando en Uruguay es de participación de carácter consultivo, no vinculante. Son de utilidad para dar a conocer políticas, planes, programas, rendición de cuentas, así como para obtener aportes y observaciones por parte de la población y diferentes sectores sociales. Si bien no tiene un uso extendido a todas las políticas ni en todo el territorio nacional, a los fines de la presente política se propondrá a los diferentes niveles de gestión (nacional, departamental, municipal), sin perjuicio de las autonomías propias de cada institución (departamentos, entes autónomos, etc.).

5. GESTIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. DISPOSITIVOS DE ARTICULACIÓN

El Sistema Nacional de Emergencias está organizado a partir de las siguientes instancias: el Poder Ejecutivo, la Dirección Superior, la Junta Nacional y la Dirección Nacional – a nivel central – y los Comités Departamentales de Emergencias, los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales e instancias Municipales a nivel subnacional.

De ellas, la Junta Nacional y los Comités Departamentales son órganos colegiados que, cada uno en su nivel, tienen la facultad de convocar grupos de trabajo ad-hoc según se considere necesario. Estos grupos configuran redes de trabajo, flexibles y complementarias, que se organizan frente a un objetivo concreto en diferentes niveles y circunstancias. Para esta Política, según los alcances definidos, el trabajo con redes de trabajo implica ir más allá en la conceptualización y abordar al Sistema como una gran Red de Redes.

La Dirección Nacional del Sinae articulará el funcionamiento “intra-estatal” y el “socio-gubernamental” del Sistema-Red. Para ello hará propuestas de funcionamiento de toda la estructura a la Junta Nacional para su aprobación.

Esa estructura tendrá como criterio conceptual general la articulación de situaciones plenarias combinadas con actividades de trabajo en grupos con asuntos específicos y regreso a situación plenaria, en las diferentes escalas y niveles de gestión de la Red de Redes.

5.1.1. INTRA-ESTATAL

Este ámbito se enfoca en robustecer el funcionamiento que viene desarrollando el Sistema desde su creación basado en la articulación e interoperabilidad de sus actores. Al mismo tiempo, busca la incorporación de nuevos espacios y redes de trabajo necesarios para la implementación de la presente política, en el marco de la transversalidad del Estado uruguayo.

El funcionamiento intra-estatal tendrá, centralmente, dos niveles de gestión.

Por un lado, el Nivel Nacional, con la Dirección Superior del Sistema, la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, sus grupos y comisiones de trabajo y la Dirección Nacional. Por el otro, el Regional-Departamental, con los acuerdos regionales entre varios departamentos y los grupos de trabajo que se organicen en ese nivel, así como los CDE y CECOED departamentales propiamente dichos, sus grupos de trabajo específicos y las estructuras que se vayan configurando a nivel Municipal. En ambos casos no se trata sólo del Poder Ejecutivo, sino que se procurará articular con el Poder Legislativo y el Poder Judicial en sus diferentes niveles, así como también desempeñará un rol activo el Congreso de Intendentes.

Este ámbito intra-estatal deberá darse un funcionamiento de manera tal de que anualmente se realice una instancia que aglomere y articule todos los dispositivos de gestión de todos los niveles.

5.1.2. SOCIO-GUBERNAMENTAL

Bajo el enfoque de participación socio-gubernamental (sindical-empresarial, socio-comunitario, político-partidario, técnico-académico y sectorial, entre otros), paulatinamente se generarán espacios de participación intersectoriales, interdisciplinarios y multiactoriales. Este ámbito es una novedad para el país, dado que al momento, si bien se han desarrollado acciones con la sociedad en este tema, éstas han sido de carácter puntual y aislado. La implementación de estos espacios, requiere configurar y consolidar prácticas socio-gubernamentales que habiliten la incorporación social de manera respetuosa y adecuada para una producción enriquecida y efectiva.

Habrán dos tipos de espacios. Por un lado, los que hacen a la rendición de cuentas, monitoreo, ajuste y seguimiento de la política y otros instrumentos de la gestión de riesgos del país, materializado centralmente por la figura del Foro Nacional y los Foros Departamentales. Por otro lado, los que hacen a la construcción de herramientas de la gestión de riesgos a nivel territorial (mapas de riesgo, matrices de riesgo, sistemas de alerta temprana, planes de evacuación, planes y protocolos de contingencias barriales, en centros educativos y de salud, entornos de instalaciones o industrias peligrosas, entre otros).

También, se contemplarán los espacios orientados a compartir en la educación los preceptos de la gestión integral de riesgos, así como los ámbitos donde se desarrolle voluntariado relacionado con esta materia.

5.2. MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Se establecerá un mecanismo de seguimiento y evaluación de la política en base a los períodos establecidos en los alcances y los instrumentos que se desarrollen para cada período (plan nacional 2020-2024, plan nacional 2025-2029, política nacional 2030-2050), y tomando como referencia el mecanismo internacional de reporte actual al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y los que, de la misma naturaleza, se estructuren a continuación.

También serán aplicados los dispositivos de control y auditoría de la gestión pública en Uruguay (ver punto 3.3.5).

5.3. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La gestión de la política buscará asegurar procesos de transparencia y rendición de cuentas, sobre la implementación de los diferentes procesos de gestión. Esto será un compromiso permanente en esta política.

Por lo tanto, se implementarán acciones y mecanismos que permitan el acceso de la población en general a la información que se genere, en particular:

- La información sobre exposición y riesgo, que pueda aportar a las personas criterios sobre su propia situación y elementos para la toma de decisiones.
- Información de avances e implementación de la política, a través de las plataformas de información virtual disponibles en el gobierno uruguayo.
- Los Foros nacional y departamentales, tendrán como uno de sus objetivos la rendición de cuentas al país en materia de reducción y gestión de riesgos de emergencias y desastres.

