

# Inducción al voluntariado en gestión integral de riesgos

## Módulo III



MARCO INSTITUCIONAL  
DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE  
RIESGOS EN URUGUAY

## MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO EN URUGUAY

### ¿QUÉ ES EL SINAE?

El Sinae es el sistema que coordina a las instituciones y procesos que se involucran con la Gestión Integral del Riesgo en el país. Su carácter es nacional y su principal objetivo es “proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos que deriven, o puedan derivar en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible” (Ley 18.621).

Vela por la buena articulación de tareas antes, durante y después de las emergencias, de manera descentralizada en el territorio y en las responsabilidades de los actores involucrados en los procesos.

### Creación y evolución del Sinae

Desde que se reconoció la necesidad de contar con espacio interinstitucional para “atender las emergencias” se fueron dando los pasos necesarios para concretar lo que hoy es el Sistema Nacional de Emergencias. En ese proceso de crecimiento se diferencian tres etapas:

*Tabla 1. Etapas de la creación y evolución del SINAE*

<b>Etapa</b>	<b>Descripción</b>
Formación	1995-2005. El Sistema Nacional de Emergencias se identifica como un organismo operativo para la coordinación de la respuesta frente a las emergencias.
Fortalecimiento	2005-2015. Se crea y se fortalece un sistema de gestión del riesgo, el objetivo es promover un proceso de desarrollo sostenido con mayores niveles de seguridad frente a las emergencias.
Consolidación	2015- actualidad. Enfoque de Gestión del Riesgo para el desarrollo, marcada por tres hechos: La integración de la Dirección Nacional, la creación de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y el correlato internacional en el Sistema de la Naciones Unidas que se expresa en los compromisos del Marco del Sendai (2015-2030).

La ocurrencia de eventos adversos en la historia del país evidenció las vulnerabilidades existentes, y trajo como consecuencia la consolidación de pautas importantes para la decisión sobre el rumbo del Sistema. A continuación, se presenta una breve descripción de los eventos y las repercusiones que tuvieron:

Tabla 2. Eventos que marcaron el desarrollo del SINAE.

#### Incendio del Palacio de la Luz:



Palacio de la Luz. Montevideo.

En este incendio sucedido en 1993 murieron cinco personas y se destruyeron cuatro pisos. Esto dejó al descubierto carencias tales como fallas en la seguridad de las estructuras, falta de preparación para evacuaciones y ausencia de normativa actualizada. Este evento, dio lugar a la creación del Sistema Nacional de Emergencias (Decreto 103/995), para planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender la prevención y las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres. La etapa de formación del Sistema se caracterizó en que la mayoría de los esfuerzos se orientaron a la respuesta, enfoque que se mantuvo por aproximadamente diez años debido a la creencia generalizada de que Uruguay es un país libre de riesgos (“en Uruguay no pasa nada”).

En 2005 un ciclón extratropical con vientos que alcanzaron velocidades de hasta 174 km/h se registró en el sur del país por espacio de diez horas. Afectó severamente al territorio ocasionando la muerte de diez personas, decenas de heridas y cientos de evacuados. Se calcula que las afectaciones económicas alcanzaron los 40 millones de dólares.



Rambla de Montevideo.

La magnitud del evento revivió la sensación de no estar preparados para las emergencias de origen socio-natural. Esta situación dio origen a la ley N°18.621 (2009) en la que se formuló el actual Sistema Nacional de Emergencias. En ese momento se inició la etapa de fortalecimiento orientada a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

#### Tornado de Dolores:



Ciudad de Dolores. Soriano.

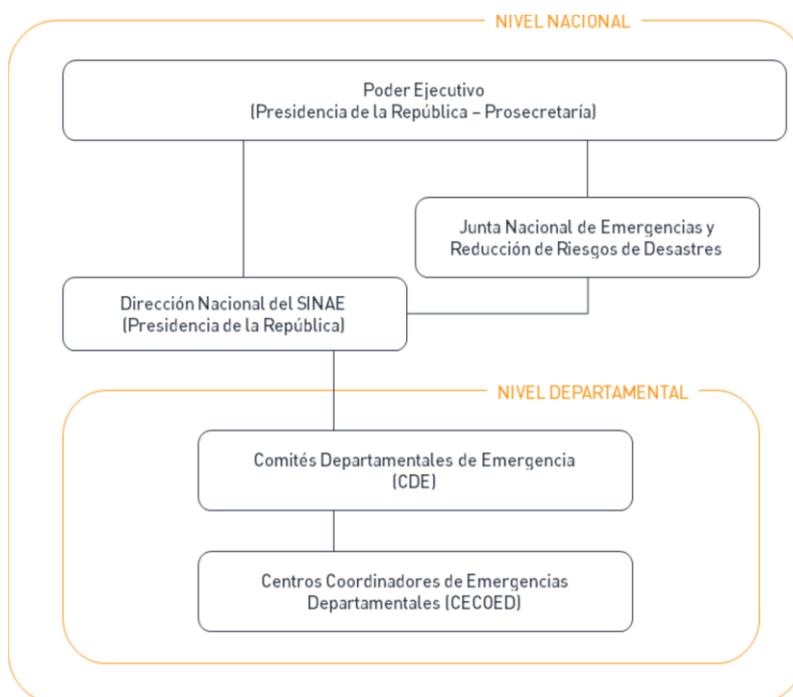
En 2016 las condiciones atmosféricas favorecieron la formación de un tornado de categoría F3 que atravesó la ciudad de Dolores. A su paso, dejó 5 personas fallecidas y toda su población sufrió afecciones de carácter psicoafectivo. Los daños ocasionados a nivel de infraestructura se cuantifican en U\$S 30 millones y los impactos psicosociales alcanzaron poblaciones cercanas que mantenían vínculo con la ciudad. Este evento operó como refuerzo de la construcción institucional del SinAE y generó la activación de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos creada en el 2015.

Aunque los riesgos que se han manifestado en el territorio uruguayo han dejado al descubierto las vulnerabilidades y han sido determinantes para la evolución del Sinae, el paradigma actual de la Gestión Integral del Riesgo concentra los esfuerzos en la promoción de una cultura preventiva, lo que implica la reducción de la construcción del riesgo, de manera que, en un futuro, la ocurrencia de eventos adversos sea menor.

## Organización del Sinae

El Sistema Nacional de Emergencias depende directamente de la Presidencia de la República. Su ámbito de competencia es a nivel nacional, departamental y local. A continuación, se describen su estructura y funciones (Con base en el capítulo II de la Ley 18.621 “De la organización del Sistema Nacional de Emergencias”):

Figura 1. Organización general del SINAIE. Fuente: Sinae.



### Estructura nacional

- La instancia superior de coordinación y decisión del Sinae se encuentra en el Poder Ejecutivo: la persona que ejerce el cargo en la Prosecretaría de la Presidencia de la República es quien preside y tiene la potestad- en caso de ser necesario- de convocar a la **Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y Desastres**.
- La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos se encuentra compuesta por las subsecretarías 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. Es el

*ámbito de coordinación* del Poder Ejecutivo, para la definición de políticas públicas de reducción de riesgo y atención a emergencias y desastres.

- La Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias (en la Presidencia de la República) es el órgano articulador de la Gestión Integral del Riesgo y los procesos logísticos de la respuesta frente a eventos adversos en el territorio. Es el nexo entre el Poder Ejecutivo y los demás agentes del Sistema.

Es a través de la Prosecretaría, la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y la Dirección Nacional que se generan las políticas nacionales de Gestión del Riesgo que luego se transfieren y deben ser apropiadas por los departamentos.

### *Estructura departamental*

La actuación en territorio se expresa en el nivel departamental por medio de los subsistemas: Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) y los Comités Departamentales de Emergencias (CDE).

- Los CDE descentralizan las directrices internacionales y nacionales de la Gestión Integral del Riesgo mediante la formulación de políticas y estrategias locales. Son presididos por la/el Intendente o una persona que designe, a su vez, son conformados por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior (Policía y Bomberos) y Ministerio de Salud Pública.
- Estas políticas y estrategias locales son operadas y/o ejecutadas por el CECOED correspondiente, que es liderado por una persona coordinadora (que es nombrada por el/la intendente). El CECOED concreta las acciones en el territorio a través de la convocatoria de actores que pueden ser de diversa naturaleza y que responden a las necesidades de los planes de trabajo en desarrollo.

### **Principios rectores del Sinae**

El funcionamiento del Sistema Nacional se hace efectivo cuando los organismos estatales y todas aquellas instituciones competentes llevan a cabo acciones orientadas a la reducción del riesgo de desastres, a la respuesta, la rehabilitación y la recuperación, rigiéndose por el marco nacional e internacional vigentes:

- *Marco nacional vigente*

Todas las definiciones relacionadas con el funcionamiento y la orientación de la actuación del Sistema se encuentran en la Ley N°18.621 de 2009.

En el capítulo I “Disposiciones Generales” se detallan sus cometidos y principios. A continuación, encontrarán una breve descripción de cada uno de ellos:

**Cometidos:**

- A) Articular las tareas y responsabilidades de entidades y *órganos públicos, instituciones sociales e individuos* en todas las etapas de la GIR.
- B) Integrar los esfuerzos públicos y privados en forma eficaz y eficiente.
- C) Garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos.

**Principios:**

- A) Protección de la vida, de los bienes de significación y del ambiente: toda persona tiene 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.
- B) La prevención y mitigación de riesgos y las intervenciones necesarias ante situaciones de desastres son actividades de interés general.
- C) La generación de riesgos potencialmente causantes de desastre por parte de entidades públicas, instituciones privadas o individuos acarrea responsabilidades.
- D) La reducción de riesgos y la atención a desastres se cumplirá primariamente en forma descentralizada. En consecuencia, corresponde a los subsistemas el aporte de sus capacidades técnicas y recursos, sin perjuicio de las acciones que corresponda tomar a nivel nacional cuando la situación lo requiera.
- E) La estrategia de gestión integral para la reducción de riesgos en situaciones de desastres que adopte el Sistema Nacional de Emergencias, se apreciarán y evaluarán en su conjunto sin perjuicio de las competencias y responsabilidades que correspondan.
- F) El establecimiento de planes para la reducción de riesgos y la atención de desastres constituyen deberes de las autoridades, y en su caso de los particulares, y su inclusión en la planificación del desarrollo nacional y departamental, en el plan de ordenamiento territorial, en el desarrollo sostenible y en las condiciones para las inversiones pública o privada.
- G) Los procesos de formación y capacitación de los agentes del Sistema en prevención, respuesta y recuperación ante situaciones de emergencias y desastres, para la generación de pautas culturales en el conjunto de la población, serán promovidos y cumplidos en forma coordinada por el Sistema Nacional de Emergencias. Asimismo, se promoverá en el marco de la Ley N°17.785 de 12 de agosto de 2005, la participación ciudadana.
- H) Las acciones programadas y cumplidas en el marco del funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias son de orden público y su cumplimiento es obligatorio, sin perjuicio de las garantías constitucionales y legales vigentes.
- I) Las acciones del Sistema Nacional de Emergencias fomentarán la capacidad de actuación unitaria de los miembros de la colectividad o grupo social orientadas a obtener un alto grado de integración y estabilidad interna, con la adhesión

ilimitada y total a una causa, situación o circunstancia que implica asumir y compartir por los distintos actores del sistema beneficios y riesgos.

- J) Poner la debida atención a los procesos de transformación, evolución y adaptación; al mismo tiempo, reconocer la necesidad de establecer un balance entre las condiciones ambientales, sociales, psicológicas, culturales y económicas que conduzcan a un desarrollo sustentable.
- K) La comunicación de la gestión de riesgo con un enfoque preventivo, implica que todos los actores vinculados en la temática asuman la responsabilidad de socializar y democratizar la información de esta.

Estos principios y cometidos se comprenden y reflejan en la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Es a través del cumplimiento de éstos, y de su concordancia con el marco internacional vigente que se logra una gestión eficiente por parte del Sistema.

- *Marco internacional:*

El Marco del Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres es un acuerdo realizado por los países miembro de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de reducir los daños y pérdidas causados por los desastres para el año 2030. Fue adoptado el 18 de marzo de 2015 y es el marco internacional vigente al que se acoge el Sistema Nacional de Emergencias por lo que su comprensión y apropiación resulta fundamental para el ejercicio de las labores del Sistema.

El principal resultado esperado de su adopción es “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”. Para lograrlo se plantea un modelo centrado en las personas, en la prevención de la aparición de nuevos riesgos, y en la reducción de los ya existentes por medio de medidas transversales que comprenden: la economía, la sociedad, la educación, el medio ambiente, la tecnología y la política, entre otras.

El marco se compone de *siete metas globales* y *cuatro prioridades de acción* que contribuyen a la reducción de las pérdidas mencionadas, y buscan incrementar el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres tanto en el nivel local, nacional, regional y mundial.

## Metas globales:

Figura 2. Metas globales. Fuente: Marco de Sendai

	Reducir	Incrementar
7 METAS GLOBALES	<b>Cantidad de muertes / Población global</b> Promedio 2020-2030 << Promedio 2005-2015	<b>Países con estrategias nacionales &amp; locales de RRD</b> 2020 Valor >> Valor 2015
	<b>Población afectada / Población global</b> Promedio 2020-2030 << Promedio 2005-2015	<b>Cooperación Internacional</b> Para países en desarrollo Valor 2030 >> Valor 2015
	<b>Pérdida económica / PIB global</b> Proporción 2030 << Proporción 2015	<b>Disponibilidad y acceso a sistemas de múltiples riesgos, de alerta temprana, riesgo de desastres, información y evaluaciones</b> Valor 2030 >> Valor 2015
	<b>Los daños a la infraestructura crítica y la interrupción de los servicios básicos</b> Valor 2030 << Valor 2015	

Las metas globales se dividen en dos categorías: cuatro metas de reducción de pérdidas y tres metas de aumento de capacidades. Las primeras incluyen: la disminución de muertes, población afectada, pérdidas económicas y daños en infraestructura; las segundas: el aumento de países con estrategias nacionales de RRD (Reducción del Riesgo de Desastres), el incremento de la cooperación internacional y el aumento de disponibilidad y acceso a sistemas de alerta temprana e información.

El alcance de las metas globales requiere participación, compromiso y liderazgo en cada país, enfocándose necesariamente en las siguientes acciones prioritarias:

Figura 3. Prioridades de acción. Fuente: Marco de Sendai

4 PRIORIDADES DE ACCIÓN	<b>Prioridad 1 Comprender el riesgo de desastres</b> <i>Las políticas y prácticas para la RRD deben basarse en una comprensión de los riesgos de desastres en todas sus dimensiones de la vulnerabilidad, capacidad, exposición de las personas, los bienes, las características del peligro y el medio ambiente.</i>	Dimensiones nacionales y locales	Dimensiones regionales y globales
	<b>Prioridad 2 Fortalecer la gestión del riesgo de desastres para manejar mejor el riesgo de desastres</b> <i>La gestión del riesgo de desastres en los planes nacionales, regionales y mundiales es de gran importancia para obtener una gestión eficaz y eficiente frente al riesgo de desastres.</i>		
	<b>Prioridad 3 Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia</b> <i>La inversión pública y privada de la RRD son esenciales para mejorar las condiciones económicas, sociales, de salud y las capacidades de recuperación cultural de la población, las comunidades, los países, sus agentes activos y el medio ambiente.</i>	Dimensiones regionales y globales	
	<b>Prioridad 4 Mejorar la preparación frente a desastres para una respuesta eficaz, y para "Reconstruir Mejor" en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción</b> <i>Fortalecer la preparación frente a desastres para la recuperación, rehabilitación y reconstrucción efectiva es fundamental para reconstruir mejor</i>		

- **Prioridad del conocimiento:** comprender el riesgo de desastres: las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en el conocimiento de la vulnerabilidad, la capacidad, la exposición de personas y bienes, las características y las amenazas del entorno.
- **Prioridad de coordinación, conducción y liderazgo:** fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo. Es necesario contar con objetivos claros, desarrollar competencias, planes, directrices de coordinación entre sectores y participación de actores pertinentes.
- **Prioridad de recursos:** invertir en la reducción del riesgo de desastres para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades y los países a través de inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo mediante medidas estructurales y no estructurales.
- **Prioridad de preparación y reconstrucción con participación:** aumentar la preparación para dar respuestas eficaces y reconstruir mejor. El crecimiento constante del riesgo de desastres, el aumento de la exposición de las personas y los bienes, los aprendizajes obtenidos en desastres ocurridos, hace necesario fortalecer los procesos de preparación y prevención que aseguren capacidades suficientes en todos los niveles. *En esta prioridad se destaca la importancia de realizar una gestión del riesgo basada en las personas, promoviendo la participación desde su rol, sus derechos y sus capacidades, por ejemplo, promoviendo el enfoque de derechos humanos y la equidad de género y generaciones.*

Las acciones llevadas a cabo por el Sistema Nacional de Emergencias en el territorio, obedecen a los dos marcos, tanto el nacional como el internacional y se centran en la gestión basada en las personas y en la participación.

Conocer el funcionamiento, las directrices, los valores y principios de acción del Sinae permite identificar la importancia que tiene cada persona e institución que lo compone, lo que hace referencia tanto a la sociedad civil, instituciones del gobierno, empresas privadas y comunidades en el proceso de gestión del riesgo de desastres.

## RESUMEN DEL MÓDULO

- El Sinae es un **sistema interinstitucional y descentralizado**.
- El Poder Ejecutivo, la Junta Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Dirección Nacional son las instancias de creación de políticas de GIR que luego se transfieren al territorio.
- El Comité Departamental de Emergencias es la expresión política del Sinae en el territorio, mientras que el Centro Coordinador de Emergencias Departamental es el brazo ejecutor.
- El Sinae tiene gran visibilidad durante las emergencias, sin embargo, trabaja en todos los enfoques: prospectivo, correctivo y compensatorio.
- La Ley 18.621 comprende la creación, objetivos, funcionamiento y principios de actuación del Sinae, a su vez, es concordante con el “Marco de Sendai” en el que se encuentran los compromisos internacionales de países miembros de la ONU con respecto a la reducción del Riesgo de Desastres.
- La responsabilidad de gestionar los riesgos es tanto del Estado como de la sociedad civil, el sector privado y otros, por esto decimos que “**el Sinae somos todos**”.