Líneas estratégicas
para la Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay

Política y marco normativo del Sistema Nacional de Emergencias

sinae | SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

Contenidos

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

Hacia un desarrollo resiliente basado en una cultura preventiva

Ley 18.621

Creación del Sistema Nacional de Emergencias público y permanente

Reglamentación de la ley 18.621

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

Hacia un desarrollo resiliente basado en la cultura preventiva

sinae | SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

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	Mnisterio 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 version 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 professional 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 Nº 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 Nº 19.355 en su artículo 52, estableció una modificación al artículo 9 de la Ley Nº 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° 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° 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) 2015[6] 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 proyectosde 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.

1.4.3. OTRAS NOCIONES SUSTANTIVAS DE LA POLÍTICA

- **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 Nº 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 (pag 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 APORTE 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 períodos 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 polítcas 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 descripta 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.

Habrá 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.

Ley 18.621

Creación del Sistema Nacional de Emergencias público y permanente

sinae | SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

CAPITULO I - DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1

(Objeto de la ley).- El objeto de esta ley es consagrar un Sistema Nacional de Emergencias, es un sistema público de carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible. El funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias se concreta en el conjunto de acciones de los órganos estatales competentes dirigidas a la prevención de riesgos vinculados a desastres de origen natural o humano, previsibles o imprevisibles, periódicos o esporádicos; a la mitigación y atención de los fenómenos que acaezcan; y a las inmediatas tareas de rehabilitación y recuperación que resulten necesarias.

ARTÍCULO 2

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

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

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

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

ARTÍCULO 3

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

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

B) Subordinación de los agentes del Sistema a las exigencias del interés general: la prevención y mitigación de riesgos y las intervenciones necesarias ante situaciones de desastre son actividades de interés

general y habilitan el establecimiento de sujeciones y limitaciones, en la forma en que lo establezca la presente ley y demás disposiciones concordantes.

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

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

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

F) Planificación: 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 ordenamiento territorial, en el desarrollo sostenible y en las condiciones para las inversiones pública o privada.

G) Formación y capacitación: 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, considerándose que los institutos de enseñanza y de formación profesional y técnica de todos los niveles, son parte integrante de este Sistema Nacional. Asimismo, se promoverá en el marco de la Ley Nº 17.885, de 12 de agosto de 2005, la participación ciudadana.

H) Orden público: 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) Solidaridad: 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) Equilibrio dinámico: 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, sociopsicoculturales y económicas que conduzcan a un desarrollo sustentable.

K) Información: 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 sobre la misma.

ARTÍCULO 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX) Emergencia. Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por una reacción inmediata y exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, de los medios de comunicación y de la comunidad en general.

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

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

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

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

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

CAPITULO II - DE LA ORGANIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

ARTÍCULO 5

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

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

ARTÍCULO 6

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

ARTÍCULO 7

Créase la Dirección Nacional de Emergencias, que funcionará en la órbita de la Presidencia de la República. Su titularidad será ejercida por un Director, cargo de particular confianza, comprendido en el literal c) del artículo 9° de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986, modificativas y concordantes. (*)

Serán funciones de la Dirección Nacional de Emergencias: (*)

A) Actuar como nexo directo entre el Poder Ejecutivo y los demás agentes del Sistema Nacional de Emergencias.
B) Declarar las situaciones de alerta y comunicar las mismas a la Dirección Superior del Sistema.
C) Coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias, de acuerdo a las políticas y a las líneas estratégicas definidas por la Dirección Superior del Sistema.
D) Promover la realización de actividades de formación y capacitación dirigidas a los integrantes del Sistema, así como las campañas públicas de educación e información ciudadana, de acuerdo con los planes y proyectos de la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.

E) Proponer igualmente la aprobación de instrumentos para la gestión del riesgo, en consideración a los tipos de contingencias susceptibles de activar el Sistema.

F) Elevar al Poder Ejecutivo propuestas de políticas, de estrategias, de normativas y de planes nacionales para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de riesgo o de desastre y de recuperación.

G) Dirigir y coordinar el funcionamiento del Sistema a nivel nacional y departamental respetando las autonomías y competencias de las instituciones que integran el Sistema, así como vigilar el cumplimiento de la ley.

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

(*)Notas:

Inciso 1º) y acápite del inciso 2º) redacción dada por: Ley Nº 18.719 de 27/12/2010 artículo 96.

TEXTO ORIGINAL: Ley Nº 18.621 de 25/10/2009 artículo 7. Referencias al artículo

ARTÍCULO 8

(De los cometidos de la Dirección Nacional de Emergencias).- Son cometidos de la Dirección Nacional de Emergencias:

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

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

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

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

ARTÍCULO 9

(De la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos).- 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.

Estará presidida por el Prosecretario de la Presidencia de la República. Serán miembros permanentes 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 será ejercida por el Director Nacional de Emergencias. Integrarán también esta Junta Nacional cuando sean convocados por razones de tema, los Subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores; de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura; de Transporte y Obras Públicas; de Trabajo y Seguridad Social y de Turismo, así como el Presidente del Congreso de Intendentes, a quien se le dará cuenta de las convocatorias con exhortación a concurrir al igual que a representantes de la sociedad civil, conforme a la reglamentación.

Serán competencias de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos:

A) Formular políticas, estrategias, normativas y planes nacionales para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de emergencia.
B) Adoptar medidas para reducir la vulnerabilidad y fortalecer las capacidades de preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación.
C) Establecer comisiones asesoras técnicas y operativas para la toma de decisión.
D) Plantear estudios de identificación y evaluación de riesgos, en referencia a las actividades a cargo del Sistema Nacional de Emergencias.
E) Formular, monitorear y evaluar los planes de recuperación.(*)

(*)Notas:
Redacción dada por: Ley Nº 19.355 de 19/12/2015 artículo 52. Ver vigencia: Ley Nº 19.355 de 19/12/2015 artículo 3.

TEXTO ORIGINAL: Ley Nº 18.621 de 25/10/2009 artículo 9.

ARTÍCULO 10

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

ARTÍCULO 11

(De los Subsistemas de Emergencias Departamentales).- Se consideran Subsistemas de Emergencias Departamentales las instancias de coordinación y ejecución descentralizada y primaria de actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre con impacto local, y en elmarco de las políticas públicas de descentralización consagradas en nuestra legislación nacional. Su actuación se ajustará a los planes y protocolos de actuación stablecidos por el Sistema

Nacional de Emergencias y por los respectivos Comités Departamentales de Emergencias a través de los ámbitos de coordinación respectiva a nivel local para cada tipo de contingencia, sin desmedro de la adopción de las medidas adecuadas ante situaciones imprevistas.

(*)Notas:
Ver en esta norma, artículo: 12.

ARTÍCULO 12

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

ARTÍCULO 13

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 14

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

ARTÍCULO 15

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 16

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

ARTÍCULO 17

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

CAPITULO III - DE LA ACTIVACION OPERATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS FRENTE A SITUACIONES DE EMERGENCIA O DESASTRE

ARTÍCULO 18

(De la Activación Operativa del Sistema Nacional de Emergencias).- El estado de desastre será declarado por el Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros competentes por razón de materia, o en Consejo de Ministros. La declaración referida en este artículo determinará la activación operativa inmediata del Sistema Nacional de Emergencias y de todos los recursos disponibles en atención a las características de los fenómenos que las hubieran motivado. En tanto el Sistema Nacional de Emergencias se encuentre en situación de activación operativa, el Poder Ejecutivo se relacionará con los demás agentes del Sistema a través de la Dirección Nacional de Emergencias.

ARTÍCULO 19

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

ARTÍCULO 20

(De las limitaciones a la propiedad privada).- Las declaraciones de estado de desastre habilitan al Poder Ejecutivo a establecer, por resolución fundada, el establecimiento de servidumbres de paso y de ocupaciones temporales, así como el uso temporario de los bienes muebles necesarios para la ejecución de las acciones operativas del Sistema Nacional de Emergencias.

ARTÍCULO 21

(Evacuación obligatoria de personas y de animales).- Los responsables de actividades operativas decididas en el marco de un alerta o del estado de desastre podrán disponer la evacuación obligatoria de personas y de animales en situación de vulnerabilidad o de riesgo, sea en razón de su ubicación geográfica o de sus características grupales. En caso de resistencia al cumplimiento de la orden de evacuación, y cuando hubiese peligro inminente para la vida humana, el responsable de la actividad operativa procederá al traslado forzoso de las personas de que se trate, dando cuenta de inmediato a la Justicia.

ARTÍCULO 22

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

CAPITULO IV - DE LA FINANCIACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

ARTÍCULO 23

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

ARTÍCULO 24

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

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

B) Transferencias provenientes de otras entidades públicas, en el marco de lo establecido en el artículo 43 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005. El Sistema Nacional de Emergencias tendrá la titularidad y disponibilidad de la totalidad de dicho Fondo, quedando exceptuado de la limitación establecida por el artículo 594 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987. Los recursos o partidas no afectados o ejecutados al cierre de cada ejercicio continuarán integrando el Fondo, pudiendo hacerse uso de los mismos en los ejercicios siguientes, estando exceptuados de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, y en el artículo 119 de la Ley Nº 18.046, de 24 de octubre de 2006.

ARTÍCULO 25

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

ARTÍCULO 26

(Exoneraciones tributarias).- Las donaciones, legados y transferencias de cualquier tipo cuyo destinatario sea el Sistema Nacional de Emergencias estarán exonerados de tributos nacionales de cualquier especie. La Dirección Nacional de Emergencias gestionará ante el Congreso de Intendentes y ante los Gobiernos Departamentales la exoneración de tributos departamentales que pudieran gravar las donaciones, los legados y las transferencias antes referidos.

TABARÉ VÁZQUEZ
JORGE BRUNI
PEDRO VAZ
ÁLVARO GARCÍA
GONZALO FERNÁNDEZ
MARÍA SIMÓN
VÍCTOR ROSSI
RAÚL SENDIC
JULIO BARAIBAR
MARÍA JULIA MUÑOZ
ANDRÉS BERTERRECHE
HÉCTOR LESCANO
CARLOS COLACCE
MARINA ARISMENDI

Promulgación: 25/10/2009

Publicación: 17/11/2009

Registro Nacional de Leyes y Decretos:
Tomo: 1
Semestre: 2
Año: 2009
Página: 1311

Reglamentación
de la ley 18.621

sinae | SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

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,

VISTO: lo dispuesto por la Ley N° 18.621, de 25 de octubre de 2009;

RESULTANDO: **I**) que mediante la Ley N° 18.621 se crea el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) como sistema público de carácter permanente;

II) que la finalidad del Sistema Nacional de Emergencias es la protección de personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de las 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;

III) que asimismo la mencionada norma legal crea, en la órbita de la Presidencia de la República, la Dirección Nacional de Emergencias;

IV) que entre las funciones de la Dirección Nacional de Emergencias se encuentra la de proponer al Poder Ejecutivo, mediante comunicación al Presidente de la República, la aprobación de la reglamentación necesaria para la ejecución de la Ley N° 18.621;

CONSIDERANDO: **I**) que las características de la materia propia del Sistema Nacional de Emergencias, así como sus aspectos orgánicos, ameritan proceder a la reglamentación de sus competencias y funcionamiento;

II) que la norma legal y la presente reglamentación, tienen como objetivo desarrollar los componentes, los procesos y los instrumentos que conforman el Sistema Nacional de Emergencias;

ATENTO: a lo expuesto y a lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 168 de la Constitución de la República y por la Ley N° 18.621, de 25 de octubre de 2009, con las modificaciones introducidas por el artículo 96 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010, y por el artículo 52 de la Ley Nº 19.355, de 19 de diciembre de 2015;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
actuando en Consejo de Ministros
DECRETA:

Artículo 1°.- Apruébase el Reglamento de la Ley N° 18.621, de 25 de octubre de 2009, que obra adjunto y forma parte integrante del presente Decreto.

Artículo 2°.- Comuníquese, publíquese, etc.

TÍTULO I: SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

CAPÍTULO 1: ENTIDADES NACIONALES

Artículo 1.- Poder Ejecutivo.- De conformidad con la Ley N° 18.621, de 25 de octubre de 2009, al Poder Ejecutivo le compete:

A. Aprobar la Política Nacional en materia de emergencias y reducción del riesgo de desastres;
B. Aprobar los planes nacionales en materia de emergencias y reducción de riesgo de desastres;
C. Ejercer la Dirección Superior del Sistema, de la cual constituye su máxima instancia de decisión y coordinación, directamente o través de la designación de un/a responsable;
D. Presidir la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, a través del Prosecretario de la Presidencia de la República;
E. Aprobar un mecanismo de convocatoria de emergencia de representantes sectoriales de nivel de toma de decisiones y de nivel operativo para situaciones de emergencia o desastre a escala nacional;
F. Aprobar las normas, estándares y guías para la elaboración de planes y estrategias en todos los componentes de la reducción del riesgo de desastres, así como el período máximo en que los planes o estrategias deban ser elaborados;
G. Aprobar los instrumentos, mecanismos de coordinación y protocolos que se elaboren para todos los componentes de la reducción del riesgo de emergencias y desastres;
H. Demás cometidos atribuidos en el presente Decreto.

Artículo 2.- Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 18.621, en la redacción dada por el artículo 52 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, para el cumplimiento de sus cometidos, la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos deberá:

A. Sesionar al menos 4 (cuatro) veces al año;
B. Formular la Política Nacional en materia de emergencias y reducción de riesgo de desastres, así como los Planes Nacionales que sean necesarios y sus procesos e instrumentos de seguimiento, evaluación y actualización;
C. Adoptar resoluciones y medidas, así como emitir recomendaciones sobre situaciones específicas de riesgo inminente o de nuevas situaciones de riesgo emergente que no estén previstas o definidas dentro de los diferentes planes e instrumentos del Sistema;
D. Proponer normas y criterios comunes para la elaboración de planes de reducción de riesgo de desastres, de emergencia y de continuidad de servicios y operaciones de la Administración Central, sugeridas por la Dirección Nacional de Emergencias;
E. Establecer comisiones asesoras técnicas y operativas, según recomendación del Poder Ejecutivo y de la Dirección Nacional de Emergencias:

1. A estos efectos, la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos convocará a actores nacionales responsables de procesos considerados clave para la reducción del riesgo de emergencias y desastres.
2. Estas comisiones estarán conformadas por equipos especializados, técnicos y científicos, organizados según áreas temáticas consideradas prioritarias. Su función es asesorar a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y a la Dirección Nacional de Emergencias, y demás instancias de coordinación del Sistema, en la toma de decisiones.

F. Definir los criterios, proponer y actualizar un listado de las edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país, que debe ser priorizada para las acciones de continuidad de servicios, protección estructural y financiera, y recuperación y reconstrucción post-impacto;
G. Promover la revisión y actualización de los planes de desarrollo, sectoriales y/o territoriales en áreas impactadas por emergencias o desastres, para que estos integren medidas para la gestión de riesgo de emergencias y desastres;
H. Proponer los instrumentos, mecanismos de coordinación, protocolos y estándares de carácter nacional que se elaboren para todos los componentes de la reducción del riesgo de emergencias y desastres;
I. Elaborar, a sugerencia de la Dirección Nacional de Emergencias, un mecanismo articulado de permanente seguimiento y supervisión, de las políticas y estrategias, alineadas con los programas de seguimiento del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, por su periodo de validez;
J. Solicitar a la Dirección Nacional de Emergencias la elaboración de informes de calidad de gestión y funcionamiento del Sistema en cualquiera de sus niveles, que le permitan emitir recomendaciones.

Artículo 3.- Dirección Nacional de Emergencias.- La Dirección Nacional de Emergencias es el órgano encargado de articular, coordinar, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento del Sistema, respetando las autonomías y competencias de las instituciones que integran al Sistema. Para esto deberá:

A. Coordinar la elaboración, implementación, seguimiento y actualización de la Política Nacional de reducción del riesgo de emergencias y desastres y el Plan Nacional de reducción del riesgo de emergencias y desastres;
B. Realizar foros consultivos y/o talleres nacionales, regionales y departamentales para la construcción y el seguimiento de los instrumentos de la Política Nacional de reducción del riesgo de emergencias y desastres;
C. Ejercer las funciones de secretaría general de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos;
D. Realizar la convocatoria de las comisiones asesoras técnicas y operativas creadas por la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos;
E. Coordinar las acciones operativas en situaciones de emergencia o desastre y definir los mecanismos necesarios para la preparación, coordinación y seguimiento de estas acciones;
F. Dar seguimiento y velar por el funcionamiento del Sistema, a través del mecanismo que elabore la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y sea aprobado por el Poder Ejecutivo;

G. A solicitud de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, elaborar informes de calidad de gestión y funcionamiento del Sistema en cualquiera de sus niveles, que le permitan emitir recomendaciones;

H. Elaborar los protocolos y procedimientos técnicos y operativos para:

1. La declaración de situaciones de alerta nacional por riesgo inminente o impacto de emergencia o desastre.
2. La implementación de las acciones operativas necesarias para cada tipo de alerta, incluyendo los aspectos de vigilancia permanente de los fenómenos adversos de diversa naturaleza, la evacuación de la población planteada por la Ley N° 15.896, de 15 de setiembre de 1987, y las restricciones de movilidad y uso del suelo permitidas por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, N° 18.308, de 18 de junio de 2008.
3. Las declaratorias de estado de desastre y de estado de emergencia nacional.

I. Asegurar la comunicación e información fluida relativas a emergencias y reducción de riesgo de desastres hacia las instancias superiores del Sistema;

J. Mantener el flujo permanente de información relativa a emergencias y reducción de riesgo de desastres, hacia y entre las instituciones públicas y los Comités Departamentales de Emergencias;

K. Informar a la sociedad civil, el sector privado y el público en general sobre la evolución de la situación de alerta, tomando en consideración criterios de equidad de género e inclusión de personas en situación de discapacidad y grupos más vulnerables;

L. Asegurar la implementación de las políticas y líneas estratégicas aprobadas por el Poder Ejecutivo, en tanto Dirección Superior del Sistema, así como los acuerdos internacionales relacionados a la reducción de riesgo de desastres, que haya suscrito el país, lo cual implica:

1. Adoptar las decisiones, resoluciones y medidas aprobadas por la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y el Poder Ejecutivo, en la estructura funcional y en los instrumentos de implementación del Sistema.
2. Implementar el mecanismo permanente de seguimiento, control, supervisión y fiscalización de las políticas y líneas estratégicas aprobado por el Poder Ejecutivo y elaborado en el marco de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.

M. Diseñar y proponer planes de capacitación y educación en temas de reducción de riesgo de desastres, con perspectiva de género y generaciones dirigido al Sistema Nacional de Emergencias y al público en general;

N. Apoyar técnicamente a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgo; asesorar a las entidades de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados; y, cuando corresponda, coordinar el diseño, la implementación y operación de los instrumentos para la reducción de riesgo de emergencias y desastres, incluidos en el Título II de este reglamento;

O. Proponer a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgo normas, estándares o guías para la elaboración de planes y estrategias de recuperación y reconstrucción a escala nacional;

P. Informar al público en general a través de mecanismos de comunicación con perspectiva inclusiva, respecto a los cometidos y la organización del Sistema;

Q. Promover la transversalización de la perspectiva de género y generaciones en los instrumentos para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Artículo 4.- Estructura de la Dirección Nacional de Emergencias.- La Dirección Nacional de Emergencias estará integrada por:

A. **Dirección.** La cual será responsable de la administración, conducción y supervisión de los recursos humanos y materiales de la Dirección Nacional de Emergencias en forma eficaz y eficiente, para la Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres y sus procesos. La titularidad será ejercida por un Director o Directora;

B. **Área técnica.** La cual deberá articular, y si así correspondiera, coordinar, los procesos de la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres, incluyendo la realización de estudios técnicos y análisis de riesgo, planificación, capacitación, información, comunicación y seguimiento, en apoyo a la Administración Central, los entes autónomos y servicios descentralizados, para la toma de decisiones en la materia, así como en la elaboración de sus planes o estrategias en las áreas de prevención, reducción del riesgo y aumento de la resiliencia. El área realizará acciones de apoyo al trabajo regional y a los Subsistemas de Emergencias Departamentales para el cumplimiento de sus funciones;

C. **Área operativa.** La cual tendrá tareas de planificación en los procesos de preparación, apoyo en la atención a emergencias y desastres, registro y seguimiento de las operaciones de emergencia y desastre en el territorio nacional. Realizará el apoyo técnico y operativo a los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) en la coordinación para la implementación de las acciones y funciones de soporte a emergencia e incidentes y a las instituciones especializadas que participan en los procesos de respuesta a emergencias y desastres;

D. **Área administrativa.** La cual brindará apoyo al funcionamiento administrativo y secretaría de las demás áreas y la Dirección.

Artículo 5.- Administración Central. Los organismos de la Administración Central deberán:

A. Establecer una estructura permanente para la coordinación e implementación de la reducción de riesgo de emergencias y desastres dentro de su esquema organizativo y funcional. La estructura así como la realización de cambios a la misma, deberá ser comunicada a la Dirección Nacional de Emergencias;

B. Identificar e implementar medidas de gestión de riesgo en los proyectos sectoriales de inversión pública, siguiendo las reglas generales establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública;

C. Elaborar, implementar y actualizar planes de emergencia y continuidad de operaciones y servicios. Los mencionados planes serán presentados a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y actualizados con una periodicidad que establecerá la misma;

D. Identificar y sugerir mecanismos de protección financiera costo-eficientes en concordancia con la estrategia nacional de protección financiera del riesgo;
E. Incorporar en sus proyectos sectoriales de inversión una evaluación de riesgo e impacto de los desastres y emergencias;
F. Designar un referente oficial de la institución a estos efectos, como enlace directo con la Dirección Nacional de Emergencias.

Artículo 6.- Exhortación. Exhórtase a los entes autónomos y a los servicios descentralizados a que, en el ámbito de sus competencias y en cumplimiento de la Ley que se reglamenta, adopten por decisiones internas lo dispuesto en el artículo precedente.

CAPÍTULO 2: ENTIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

Artículo 7.- Subsistemas de Emergencias Departamentales. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley que se reglamenta, en cada departamento habrá un Subsistema de Emergencia Departamental.

Artículo 8.- Integración del Subsistema de Emergencia Departamental. El mismo estará integrado por el Comité Departamental de Emergencias (CDE), quien se instituye como su máxima autoridad, y por el Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (Cecoed), cuyo cometido se verifica en el apoyo operativo al primero de los mencionados. Asimismo, el CDE pautará la forma en la que los municipios participarán en la reducción de riesgo de emergencia o desastre, en función de las particularidades del departamento y en el marco de las políticas públicas de descentralización local consagradas en nuestra legislación nacional y sobre la base de las estrategias diseñadas a nivel local, con el objetivo de la aplicación en forma primaria de las actividades mencionadas en el artículo 11 de la Ley N° 18.621.

Artículo 9.- Comités Departamentales de Emergencias. Para el cumplimiento de los cometidos establecidos en la Ley que se reglamenta, los Comités Departamentales de Emergencias deberán:
A. Establecer una estructura permanente para la coordinación e implementación de la reducción de riesgo de emergencias y desastres dentro de su esquema organizativo y funcional. La funcionalidad integra los siguientes aspetos:
    1. Tal como dicta la ley, el Comité Departamental de Emergencias estará integrado por el Intendente respectivo o quien éste designe en su representación, quien lo presidirá, el Jefe de Policía Departamental y el Jefe de Destacamento de la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior, así como un representante del Ministerio de Defensa Nacional, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Ministerio de Salud Pública. Asimismo, serán miembros no permanentes del mismo, los representantes de los entes autónomos y servicios descentralizados presentes en el depar-

tamento, que serán convocados a participar por el Intendente o su representante, con la anuencia de los integrantes del Comité Departamental de Emergencias.

2. El Comité Departamental de Emergencias podrá ampliar su integración incorporando representantes departamentales de los Ministerios integrantes de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos en función de las características de los Riesgos a ser gestionados en cada departamento.
3. La conformación de su estructura y los cambios, deberán ser comunicados por la persona que Preside el CDE a la Dirección Nacional de Emergencias en un plazo máximo de 5 (cinco) días hábiles a contar desde el día siguiente al que fue tomada la decisión.
4. Los Comités Departamentales de Emergencias sesionarán como mínimo 4 (cuatro) veces por año, elevando a la Dirección Nacional de Emergencias las actas correspondientes; debiendo además sesionar en cada situación de emergencia o desastre planteada.
5. Las decisiones del Comité Departamental de Emergencias se tomarán por consenso. En caso de no arribar al mismo, se tomará la decisión por mayoría simple. De darse un empate el Presidente cuenta con voto doble.

B. Crear y asegurar la operación de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed) para la preparación y respuesta ante el riesgo de ocurrencia de desastres y emergencias;
C. Promover y apoyar técnica y materialmente a los Municipios para la participación de los mismos, en la reducción de riesgo de emergencia o desastre, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 del presente Capítulo, con el objeto de posibilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 13 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014;
D. Identificar y sugerir a los responsables de los proyectos departamentales de inversión pública, medidas de reducción de riesgo de desastres siguiendo las reglas generales establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública,
E. Alinear políticas e instrumentos de reducción de riesgo de emergencia y desastre departamentales con la Política Nacional en materia de emergencias y reducción de riesgo de desastre;
F. Elaborar, implementar y actualizar planes departamentales en materia de emergencias y reducción de riesgos de desastre, así como protocolos y procedimientos específicos;
G. Participar en la elaboración e implementación de planes regionales o interdepartamentales para la gestión y reducción de riesgos de emergencia o desastre, así como en la elaboración de un inventario y mapa de recursos para su optimización a nivel regional;
H. Identificar y sugerir mecanismos de protección financiera costo-eficientes en concordancia con la estrategia nacional de gestión financiera del riesgo de emergencias y desastres;
I. Establecer los grupos de trabajo y las comisiones y la forma organizativa que permita la implementación de los procesos de la gestión integral

del riesgo de emergencias y desastres en su territorio, según se establece en este reglamento y en la Política Nacional en materia de emergencias y reducción de riesgos de desastres;

J. Definir el régimen de sesiones y la integración de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales;

K. Establecer mecanismos de producción y gestión de la información, así como mecanismos de comunicación interna y con la población, acordes con los criterios y procedimientos establecidos por la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos o la Dirección Nacional de Emergencias;

L. Velar por la formación y actualización en gestión integral de riesgos de sus integrantes, así como de las personas que forman parte de los Cecoed y las estructuras municipales;

M. Convocar anualmente un Foro Departamental de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, que sea abierto y público, en la medida en que la Política Nacional disponga su constitución para monitorear los procesos en esta materia a nivel local, departamental, regional y nacional;

N. Asegurar el debido registro y respaldo de los datos y la información relacionada con la gestión del riesgo de emergencias y desastres, para que esta sea parte de un sistema consolidado de datos históricos de la evolución en la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres del respectivo departamento.

Artículo 10.- Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales.- Para el cumplimiento de los cometidos establecidos en la Ley que se reglamenta, los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales deberán:

A. Asistir a los Comités Departamentales de Emergencias en todos los procesos de elaboración de políticas, planes, protocolos, procedimientos, matrices y mapas de riesgo de emergencia o desastre, inventarios y mapas de recursos, entre otras herramientas, a nivel departamental;

B. Apoyar operativamente a los Comités Departamentales de Emergencia en todas las situaciones de incidentes, emergencias o desastres;

C. Llevar la agenda de trabajo de los Comités Departamentales de Emergencia;

D. Asistir a los Comités Departamentales de Emergencia en el desarrollo del Foro Departamental de Gestión Integral de Riesgos, sujeto a lo que disponga la Política Nacional, y en la participación ciudadana en general;

E. Apoyar operativamente a los Municipios en su participación en la reducción de riesgos de emergencias y desastres;

F. Establecer protocolos de coordinación que aseguren la articulación fluida de operaciones que involucren a Municipios, siguiendo los criterios que sean establecidos por la Dirección Nacional de Emergencias;

G. Establecer e implementar acciones de gestión de información, siguiendo los criterios que sean establecidos por la Dirección Nacional de Emergencias;

H. Promover y desarrollar una actitud proactiva para capacitar a las personas que conformen el Cecoed y de las estructuras municipales;

I. La persona responsable de la coordinación del Cecoed, cuyo nombramiento es potestad del Intendente respectivo, deberá cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser un funcionario de máxima jerarquía del Gobierno Departamental.
2. Contar con amplios conocimientos en el tema de la gestión de riesgos de emergencias y desastres, y participar de un proceso de inducción a la temática a cargo de la Dirección Nacional de Emergencias.
3. Tener conocimiento y manejo de la institucionalidad departamental y experiencia en coordinación interinstitucional, de grupos interdisciplinarios y multidisciplinarios, y trabajo con la comunidad.

La Dirección Nacional de Emergencias deberá asistir al Intendente en el análisis y designación de la persona responsable de la coordinación del Cecoed.

TÍTULO II: INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

CAPÍTULO 1: GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Artículo 11.- Definición y enfoques. A los efectos de la presente reglamentación, la **Gestión Integral del Riesgo de Desastres** es definida como 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. Requiriendo, para sus efectos, tres enfoques o prácticas complementarias: la Gestión Prospectiva del Riesgo; la Gestión Correctiva del Riesgo y la Gestión Compensatoria del Riesgo.

A. **Gestión prospectiva del riesgo:** consiste en prevenir o evitar la acumulación de riesgos nuevos o futuros haciendo elecciones de desarrollo que tengan en cuenta el riesgo de desastres, también en la recuperación y la reconstrucción tras un desastre;

B. **Gestión correctiva del riesgo:** implica mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas, incluidos los preparativos y la alerta temprana; y

C. **Gestión compensatoria del riesgo:** consiste en tomar medidas para apoyar la resiliencia de los individuos y las sociedades frente al riesgo residual que no puede reducirse de manera eficaz.

Artículo 12.- Instrumentos de la Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres. Los instrumentos de la Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres son:

A. **Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay**: Su aprobación corresponde al Poder Ejecutivo y su formulación a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Emergencias. La Política es un instrumento de mediano y largo plazo, no acotado a un único período de gobierno. Esta Política tiene como finalidad identificar, prevenir y reducir el riesgo presente y futuro relacionado con eventos adversos de origen natural, socionatural o antrópico. Creando, aumentando y consolidando capacidades nacionales en todos los aspectos relacionados con el riesgo de emergencias y desastres, en los ámbitos público y privado y en todos los niveles de gobierno. Fomentando y asegurando la participación activa de las comunidades y la sociedad civil en las acciones y toma de decisiones en su ámbito de actuación y alcance.

   La Política también tiene como finalidad la articulación y retroalimentación con las políticas de desarrollo del país, sean de carácter integral, sectorial o territorial, que tienen relación con los impulsores del riesgo o que tengan potencial

para actuar sobre factores específicos de vulnerabilidad y exposición. Esta articulación se llevará a cabo en lo nacional y bajo el criterio de complementariedad, además, buscando potenciar el alcance de las políticas, se articulará con normativas y estándares y marcos internacionales a partir de un seguimiento sistemático.

B. **Plan Nacional de Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Desastres:** Su aprobación corresponde al Poder Ejecutivo y su formulación a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Emergencias. El Plan Nacional será acotado a los períodos de Gobierno Nacional y Presupuesto Quinquenal, e incluirá:

1. 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.
2. Elementos para la articulación nacional, departamental, local y sectorial de las acciones de reducción de riesgo de emergencias y desastres.
3. Mecanismos específicos de consulta y participación de la sociedad civil y el sector privado.
4. 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 emergencias y desastres.
5. Mecanismos de actualización, control y seguimiento de la implementación del Plan.
6. Articulación con las políticas, programas, planes y medidas nacionales de protección del ambiente, adaptación al cambio climático y la variabilidad climática, gestión integrada de recursos hídricos, ordenamiento territorial, planes de desarrollo e inversión, y otras, definidas por el Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO 2: INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PROSPECTIVA Y CORRECTIVA DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Artículo 13.- De la Gestión prospectiva y la Gestión correctiva del riesgo. A los efectos del presente Reglamento, la gestión prospectiva y correctiva del riesgo comprenden:

A. La gestión prospectiva del riesgo incluye componentes de identificación, prevención y reducción del riesgo de 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, así como de los subsistemas departamentales, deberán

abordar las acciones para la gestión prospectiva del riesgo de desastres en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, en sus procesos de planificación *ex-ante*; además, deberán evaluar y actualizar sus políticas, planes y estrategias después del impacto de desastres y emergencias, considerando las lecciones aprendidas. Exhórtase a los entes autónomos y servicios descentralizados, a obrar en igual sentido.

B. La gestión correctiva del riesgo implica identificar las condiciones de riesgo actual, existentes en la producción, los medios de vida, la infraestructura y los servicios, la población y el ambiente, así como identificar y presupuestar las intervenciones necesarias para la reducción del riesgo de emergencias o desastres existentes. Todas las entidades de la Administración Central, así como de los subsistemas departamentales, abordarán las acciones para la gestión correctiva del riesgo de desastres en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de sus competencias. Exhórtase a los entes autónomos y servicios descentralizados, a obrar en igual sentido.

Artículo 14.- Instrumentos de implementación. Sin perjuicio de los instrumentos específicos que puedan ser definidos en la Política Nacional de Reducción del Riesgo de Emergencias y Desastres, son instrumentos de la gestión prospectiva y correctiva, los siguientes:

A. **Mecanismo de Articulación, Integración y Seguimiento de Políticas y otros Instrumentos Nacionales concurrentes con la Gestión Integral de Riesgo de Emergencias y Desastres.** Su aprobación corresponde al Poder Ejecutivo y su formulación a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Emergencias. La Dirección Nacional propondrá un mecanismo de articulación para el seguimiento de Políticas y otros instrumentos nacionales que atiendan asuntos de reducción de riesgo de desastres definidos por el Poder Ejecutivo en su rol de Dirección Superior del Sistema y concurrentes con la Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres;

B. **Normalización y estándares.** Su aprobación corresponde al Poder Ejecutivo y su formulación a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Emergencias. Supone el análisis de los procesos nacionales de normalización y estandarización, de modo que se desarrollen criterios de gestión integral de riesgo a nivel nacional y/o se apliquen los ya existentes a nivel internacional y/o se incluyan en los procesos sectoriales específicos. Adopción de reglas y categorizaciones específicas, diseñadas por el Sistema Nacional de Inversión Pública para la toma de decisiones de reducción de riesgo de desastres en los proyectos de inversión. Si así correspondiere, dichas reglas y categorizaciones específicas deberán articularse con aquellas relativas a la adaptación al cambio climático y la variabilidad climática, desarrolladas por los ámbitos competentes;

C. **Sistema Nacional de Información de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres.** Su aprobación corresponde al Poder Ejecutivo y su formulación a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Emergencias. El Programa Nacional de Información incluirá:

1. La integración y análisis de la información científica sobre eventos adversos, vulnerabilidad y exposición, diseño de escenarios de riesgo de emergencia y desastre con criterios de accesibilidad a comunidades y grupos más vulnerables.
2. El inventario y análisis de desastres y emergencias a todas las escalas, de forma que se pueda registrar el impacto extensivo e intensivo del riesgo. A estos efectos, se entiende por impactos intensivos a aquellos que son visibles o de gran impacto concentrados en un tiempo acotado, y por impactos extensivos a aquellos invisibles o constituidos por pequeños impactos acumulados, esparcidos periódicamente o en la cotidianeidad.
3. El carácter diferenciado del riesgo y del impacto de las emergencias y los desastres, para lo cual contendrá aspectos discriminados de género, generaciones e inclusión de personas en situación de discapacidad.
4. Integración y coordinación de todos los aspectos de información sobre la base de la infraestructura de datos espaciales establecida en las normas vigentes.

D. **Programa Nacional de Educación y Capacitación para la Cultura Preventiva.** Su aprobación corresponde al Poder Ejecutivo y su formulación a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Emergencias. Incluirá los aspectos de educación nacional para la reducción del riesgo de emergencias y desastres, el fomento de una cultura preventiva, el desarrollo y la transferencia de conocimientos, para lo cual se convocará al menos al Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

El programa impulsará la inclusión de las temáticas de riesgo de emergencias y desastres, y si así correspondiere articulará con las temáticas de adaptación a la variabilidad climática y el cambio climático, en la educación inicial, primaria y secundaria; y el desarrollo de planes de seguridad en establecimientos públicos de educación formal y no formal;

E. **Mecanismo sobre la generación potencial de riesgos en emprendimientos públicos y privados.** Según los criterios establecidos en la ley para la reducción del riesgo de emergencias y desastres futuro en este tipo de emprendimientos se define:

1. La responsabilidad directa en la generación de riesgo de emergencias y desastres y en la implementación de

medidas para su reducción corresponde a las empresas o entidades públicas a cargo del diseño y ejecución del emprendimiento respectivo.

2. Los emprendimientos públicos deberán cumplir con los criterios nacionales y sectoriales definidos por la normativa vigente para la reducción del riesgo de emergencias y desastres en la inversión pública.
3. La aptitud de los territorios o áreas en el que se instalen los emprendimientos públicos y privados, así como las restricciones o condiciones en el uso del suelo, son establecidas por las autoridades competentes y las normativas vigentes.
4. La competencia de la Dirección Nacional de Emergencias en la valoración de estos posibles riesgos refiere a:
    i. Identificar, sistematizar y promover los parámetros para el desarrollo de emprendimientos seguros en el marco de los procesos de trabajo de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y los Gobiernos Departamentales.
    ii. Coordinar la articulación y mantenimiento de un Programa Nacional de Información de reducción del riesgo de emergencias y desastres accesible para las entidades públicas y privadas.
    iii. Integrar en los programas de capacitación de la Dirección Nacional de Emergencias orientados a Departamentos y Municipios, el uso de herramientas para la gestión de riesgo de emergencias y desastres (mapas de vulnerabilidad, exposición y zonificación de eventos adversos y escenarios de riesgo, inventario y mapa de recursos, entre otras) de manera de contribuir a mejorar las condiciones para la incorporación de la temática del riesgo de emergencias y desastres en sus respectivas competencias.
    iv. Integrar programas de difusión y capacitación para el sector privado, en fomento a la protección de las inversiones, la no generación de riesgo de emergencias y desastres y el establecimiento de medidas de emergencia y continuidad de operaciones y negocios. Impulsar la actitud preventiva mediante mecanismos de transferencia de riesgos, entre otros.
    v. Articular las funciones de supervisión del cumplimiento de las medidas de reducción de riesgo de emergencias y desastres, a cargo de las entidades nacionales y departamentales con competencia en la materia, tanto en emprendimientos públicos como privados.

CAPÍTULO 3: INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN COMPENSATORIA DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Artículo 15.- La gestión compensatoria. La gestión compensatoria implica identificar y establecer las acciones de preparación, respuesta y recuperación, aumento de la resiliencia frente a las emergencias y los desastres, diseñar e implementar protocolos de acción, desarrollar las acciones de respuesta, así como la recuperación después del impacto de una emergencia o desastre. Las entidades de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados, así como de los subsistemas departamentales, abordarán las acciones para la gestión compensatoria del riesgo en el ámbito de sus competencias.

Artículo 16.- Instrumentos de la gestión compensatoria. Son instrumentos de la gestión compensatoria del riesgo de emergencias y desastres a nivel nacional y de los subsistemas departamentales, los siguientes:

A. **Planes de emergencia**, que serán elaborados, implementados y actualizados por las entidades de la Administración Central, y los Comités de Emergencias Departamentales y Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales.

   La Dirección Nacional de Emergencias coordinará la elaboración de las normas, estándares o regulaciones comunes para la confección de estos planes, incluyendo el género, generaciones y personas con discapacidad. Los mencionados planes serán actualizados con una periodicidad que establecerá la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. Exhórtase a los entes autónomos y servicios descentralizados a obrar en igual sentido.

B. **Protocolo de Coordinación General del Sistema Nacional de Emergencias durante la respuesta a emergencias y desastres**, incluyendo todas las funciones de soporte en emergencias y desastres. Para la coordinación de la respuesta se definen los siguientes elementos:

   1. Mecanismo de coordinación de la respuesta, que se activará según el tipo de impacto, por convocatoria de la Dirección Nacional de Emergencias. El mecanismo será establecido por la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y contará con la participación de las entidades nacionales de respuesta, entidades de análisis y seguimiento de fenómenos adversos de origen natural, socio natural o antrópico y otras que se considere pertinentes.
   2. Protocolos de alerta específicos acorde a las diferentes tipologías del origen del riesgo. Sean estos de origen natural, socio natural y antrópico.
   3. Funciones de soporte operacional en emergencia: asistencia hospitalaria y pre-hospitalaria, búsqueda y rescate, extinción de incendios, tratamiento de impac-

tos ambientales, logística, gestión de cadáveres, evacuación y albergues temporales, manejo de materiales peligrosos, seguridad, comunicaciones, obras públicas, evaluación de daños y análisis de necesidades y manejo de emergencias masivas entre otros.

C. **Planes de Continuidad de servicios y operaciones:** que serán establecidos por las diferentes entidades públicas en los diferentes niveles de gestión con el objetivo de mantener las operaciones y servicios esenciales o imprescindibles para el funcionamiento del país o el territorio del que se trate, debido al impacto de emergencias o desastres. Los servicios de emergencia deberán realizar sus propios planes de continuidad en un plazo perentorio que será definido por la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos;

D. **Planes de aumento de la resiliencia, recuperación y reconstrucción.** La Dirección Nacional de Emergencias es responsable de coordinar la elaboración de la estrategia de aumento de la capacidad de respuesta, recuperación y reconstrucción a escala nacional. Las entidades públicas y ámbitos subnacionales son responsables de sus planes en su jurisdicción y en el marco de sus competencias. La Dirección Nacional de Emergencias propondrá normas, estándares o guías para la elaboración de estos planes o estrategias en aquellos departamentos que, por su exposición, impactos recurrentes, o decisión preventiva se considere pertinente su elaboración;

E. **Sistema nacional integrado de alerta temprana, basado en la comunidad, ante riesgos de origen natural, socio natural y antrópico.** El sistema incluirá los siguientes aspectos:

1. Análisis de riesgo de emergencias y desastres, vigilancia de los fenómenos, comunicación social y preparación de la respuesta comunitaria, articulado con los protocolos de respuesta que existan.
2. Transferencia bilateral de la información técnica y científica de alerta de emergencias, transformada en mensajes de alerta local para la actuación de las comunidades acorde a sus capacidades y considerando los principales y potenciales riesgos de los territorios y sus entornos.

F. **Programa para la gestión de la asistencia humanitaria internacional.** La Dirección Nacional de Emergencias, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional establecerán un mecanismo que incluya aspectos de recepción, tránsito y envío de la asistencia, apoyo internacional solidario y coordinación con el servicio exterior;

G. **Planes de gestión para Centros de Evacuación.** La Dirección Nacional de Emergencias propondrá a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, la formulación y adopción una Guía de estándares mínimos para la coordinación de la Asistencia Humanitaria para personas desplazadas por situa-

ciones de emergencia y desastre, acorde a las normas nacionales e internacionales. Se exhortará a que las correspondientes autoridades nacionales y locales prevean dentro de sus territorios, las condiciones y necesidades de instalación de Centros de Evacuación, que cumplan con dichas normas y recomendaciones, las adecuaciones de infraestructura necesarias para que las personas dispongan de suficientes espacios vitales cubiertos, así como las necesidades diferenciadas de atención a personas desplazadas provenientes de otros países, limítrofes o no;

H. **Programa de ejercicios de simulación y simulacro.** La Dirección Nacional de Emergencias propondrá y coordinará un programa de ejercicios de simulación y simulacro a nivel nacional, regional y departamental. Este programa será sin perjuicio, de la realización de este tipo de ejercicios por parte de otros organismos en el ámbito de sus competencias, así como de aquellos que se efectúen en el marco de compromisos asumidos por el país en diferentes materias.

TÍTULO III: DE LA COORDINACIÓN DE LA RESPUESTA A DESASTRES, EMERGENCIAS E INCIDENTES

CAPÍTULO 1: SOBRE EL ESTADO DE DESASTRE

Artículo 17.- Estado de Desastre. Tal como dispone el numeral XII del artículo 4 de la Ley que se reglamenta, es el estado excepcional colectivo provocado por un acontecimiento que pone en peligro a las personas, afectando su salud, vida, hábitat, medios de subsistencia y medio ambiente, imponiendo la toma de decisiones y el empleo de recursos extraordinarios para mitigar y controlar los efectos de un desastre.

Artículo 18.- Condiciones para la declaratoria de desastre. Las condiciones para la declaratoria de desastre son las siguientes:

1. Cuando el impacto afecte de manera desfavorable y grave la salud, los bienes de las personas de la colectividad nacional y de las instituciones de la Administración Pública nacional, los medios de vida, los bienes de significación, los sistemas de protección de servicios y el medio ambiente en todo el territorio nacional o en varios departamentos;
2. Cuando se hayan producido efectos adversos en 1 (uno) o más departamentos y su impacto rebase la capacidad técnica y los recursos de las administraciones departamentales y municipales involucradas;
3. Cuando la situación tenga la capacidad de impactar de manera desfavorable y grave la economía nacional, las redes de servicios nacionales en su totalidad o parcialmente, la capital del país, otros centros urbanos de importancia regional en la red de ciudades o infraestructura y servicios sensibles;
4. Cuando el departamento afectado considera que sus capacidades de respuesta han sido sobrepasadas y solicita al Poder Ejecutivo la declaratoria de desastre en su territorio. Para su justificación, esta declaratoria requiere una evaluación de impacto en términos de factores medioambientales, económicos, socio-culturales, institucionales, técnicos, y otros, coordinada por la Dirección Nacional de Emergencias, con las instituciones referentes al tipo de evaluación.

Artículo 19.- Declaración de desastre. El estado de desastre así como su ámbito de cobertura, temporalidad y las medidas iniciales de acción a adoptar, será declarado por el Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros competentes por razón de materia, o en Consejo de Ministros.

Inmediatamente, el Poder Ejecutivo, en tanto Dirección Superior del Sistema Nacional de Emergencias realizará la difusión de la declaratoria a todos los niveles de gobierno necesarios, a la población en general, a los medios de comunicación masiva y a la comunidad internacional.

Artículo 20.- Acciones de la Declaración de Desastres:

1. La coordinación, la dirección y el control de la atención de los desastres declarados por el Poder Ejecutivo, se realizarán según las fases definidas en el artículo 21 del presente Decreto y acorde al Plan general de atención del desastre y/o el Protocolo de Coordinación General, según los términos referidos en este reglamento.
2. La Dirección Nacional de Emergencias coordinará, con el apoyo técnico y científico de las instituciones referentes, el seguimiento del o los fenómenos que generaron la emergencia a fin de detectar de forma temprana su evolución y actuar en consecuencia, según lo que se establezca en el Sistema Nacional Integrado de Alerta Temprana.
3. La Dirección Nacional de Emergencias coordinará la evaluación de los daños y las pérdidas, para lo cual las instituciones nacionales y subsistemas departamentales, en caso de corresponder, deberán realizar la evaluación de daños y el análisis de necesidades en sus jurisdicciones y ámbito de competencia y compartirlo con la Dirección Nacional de Emergencias y por su intermedio al Poder Ejecutivo.
4. La Dirección Nacional de Emergencias establecerá la estructura organizativa y operativa que será responsable de coordinar, organizar y supervisar la ejecución de acciones de salvamento y atención primaria de todos los organismos, en apoyo a las instancias departamentales y municipales que realizan la respuesta local.
5. El Poder Ejecutivo, en su rol de Dirección Superior, y con participación de la Dirección Nacional de Emergencias y de los sectores productivos, coordinará la elaboración y articulación de los programas de recuperación física y económica y de los medios de vida de las zonas afectadas.
6. En las fases intermedia y de conclusión, las instituciones de la Administración Central coordinarán sus acciones con el Poder Ejecutivo e integrarán de forma permanente la información de la recuperación y la reconstrucción. La Dirección Nacional de Emergencias apoyará la integración, unificación y accesibilidad pública de la información respectiva. Exhórtase a los entes autónomos y servicios descentralizados, a cumplir lo establecido en el presente numeral.
7. En la fase intermedia, la Dirección Nacional de Emergencias solicitará a las instituciones referentes, la realización de estudios sobre las causas del desastre para orientar una recuperación que evite la restitución de las condiciones de riesgo de desastres preexistente.
8. La Dirección Nacional de Emergencias, coordinará los procesos de asistencia humanitaria internacional, de acuerdo a los protocolos y mecanismos previamente establecidos entre la Dirección Nacional de Emergencias, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

9. En virtud de lo establecido en la Ley, corresponde al Poder Ejecutivo mandatar la integración en el Plan general de atención de los desastres y/o el Protocolo de Coordinación General, las medidas necesarias para actuar en salvaguarda de la vida de las personas y sus bienes, tales como:
   i. Demoliciones.
   ii. Restricciones de uso del suelo e inmuebles.
   iii. Ocupación temporal de inmuebles.
   iv. Medidas especiales de contratación.
   v. Contratación de empréstitos.
   vi. Imposición de servidumbres.

Artículo 21.- Fases de la declaratoria de desastre: El estado de desastre es variable en el tiempo y se divide en las siguientes fases:

1. Fase inicial o crítica. Inmediata a la ocurrencia del evento. Incluye:
   i. informar a la población,
   ii. decidir las restricciones necesarias de movilización de acceso y transporte, necesarias para proteger la vida de las personas,
   iii. proteger en la zona siniestrada a las personas y los bienes que resulten afectados,
   iv. rescatar y salvar personas y bienes,
   v. brindar la asistencia sanitaria a las víctimas, atender socialmente a las personas damnificadas y
   vi. rehabilitar de inmediato los servicios públicos esenciales.
2. Fase intermedia. De mediano plazo. Refiere a la rehabilitación de la zona afectada e incluye, al menos:
   i. la limpieza de los accesos y la zona de desastre,
   ii. el traslado temporal de la población,
   iii. la instalación de Centros de Evacuación y el aprovisionamiento y
   iv. la recuperación de los medios de vida de la población más vulnerable.
3. Fase de conclusión. Consiste en la reconstrucción y/o restauración y puesta en funcionamiento de los servicios e infraestructuras públicas afectadas. Esta fase incluye la declaratoria de cese de estado de desastre.

Artículo 22.- Plan general de atención del desastre. La declaratoria del estado de desastre implica la actualización rápida de los planes de atención y recuperación que hayan sido elaborados previamente en función de la afectación específica que se haya producido. En caso de no existir se deberá elaborar en un plazo perentorio. En este plan todos los actores de los diferentes niveles de gobierno, con responsabilidades y acciones en la atención del desastre establecerán sus acciones e inversiones de forma coordinada y articulada. El plan integrará al menos:

1. La evaluación del impacto en las personas, considerando género y generaciones, los bienes de significación, los sistemas de protección de servicios y el medio ambiente, así como el análisis de necesidades para las tres fases del desastre.
2. La evaluación de las condiciones actualizadas del evento adverso para identificar la existencia o no de niveles de riesgo de desastre inminente para la población e infraestructura afectada o para otras en el área de influencia.
3. Las acciones de asistencia humanitaria, necesarias y complementarias a las funciones de soporte a la emergencia que se implementan de forma inmediata por parte de los entes de atención primaria.
4. Las prioridades de recuperación de servicios esenciales, líneas vitales y servicios estratégicos.
5. Las prioridades de recuperación de los medios de vida, estrategias de subsistencia y cuidados de la población afectada
6. La atención especializada a todas las personas afectadas y en especial a grupos más vulnerables, en relación a su dimensión social, económica, física o generacional.
7. La duración de la etapa de transición entre la respuesta y la reconstrucción.
8. Las inversiones necesarias para la reconstrucción y las medidas de excepción administrativa necesarias.
9. Las restricciones al uso del suelo, a la propiedad privada y la movilización obligatoria de personas.

Artículo 23.- Declaración de cese del estado de desastre. Sobre la base de la información de las autoridades institucionales y territoriales y los reportes de seguimiento de la Dirección Nacional de Emergencias, el Poder Ejecutivo declarará el cese del estado de desastre. Esto implicará la suspensión inmediata de las medidas de excepción y las transferencias de las responsabilidades de gestión a las entidades competentes, bajo sus mecanismos regulares.

CAPÍTULO 2: SOBRE EL ESTADO DE EMERGENCIA

Artículo 24.- Estado de Emergencia. El estado de emergencia es el estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento de una comunidad o territorio, que implica daños y pérdidas a las personas, a los bienes de significación, a los sistemas de protección de servicios o al medio ambiente, que no sobrepasa las capacidades locales pero que exige la atención de las instituciones nacionales, de los medios de comunicación y de la comunidad en general.

Artículo 25.- Escalas de la emergencia:

1. Nacional. Cuando exista un riesgo inminente a escala nacional debidamente evaluado por las instancias técnicas nacionales, o cuando exista un impacto con las siguientes características:

el impacto se da en la capital y se comprometen capacidades de gobernabilidad, cuando la escala de impacto es de más de un departamento, o cuando estos se ven sobrepasados en su capacidad de gestión. La afectación a las personas, los bienes de significación, los sistemas de protección de servicios o el medio ambiente es elevada, pero no se requiere la declaratoria del estado de desastre.

2. Departamental. Existirá una situación de emergencia departamental cuando el impacto del evento adverso afecte de manera desfavorable y grave a las personas, los bienes de significación, los sistemas de protección de servicios o el medio ambiente de un departamento. La emergencia de orden departamental puede presentarse en la totalidad o en parte sustancial de su territorio. Los subsistemas departamentales atenderán las emergencias que, por su frecuencia o la afectación provocada en las comunidades, demandan la prestación de servicios de asistencia de primer impacto. Si rebasa la capacidad técnica y de recursos del departamento, pasará a nivel de emergencia nacional.
3. Municipal. Existirá una situación de emergencia municipal cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave a las personas, los bienes de significación, los sistemas de protección de servicios o el medio ambiente del municipio impactado por un evento adverso. La emergencia de orden municipal puede presentarse en todo el municipio o en parte sustancial del territorio de su jurisdicción.

Artículo 26.- Declaratoria de emergencia nacional. La declaratoria de emergencia nacional corresponde al Poder Ejecutivo como Dirección Superior del Sistema, para lo cual seguirá los siguientes pasos:

A. Emisión y comunicación de la declaratoria. Sobre la base de las recomendaciones de las entidades técnicas, las evaluaciones de daños y análisis de necesidades, y cuando el impacto de la emergencia está dentro de las condiciones establecidas en este reglamento, el Poder Ejecutivo realizará la Declaratoria de emergencia nacional. La Dirección Nacional de Emergencias se encargará de realizar la difusión de la declaratoria a todos los niveles de gobierno necesarios, a la población en general, a los medios de comunicación masiva y a la comunidad internacional
B. Acciones de la Declaración de emergencia nacional:
    1. La coordinación, la dirección y el control de la atención a las emergencias a escala nacional se realizarán siguiendo el Protocolo de coordinación general, así como los protocolos y procedimientos específicos que establezca la Dirección Nacional de Emergencias.
    2. La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos convocará a la instancia técnica interinstitucioal de operaciones, la cual será coordinada por la Dirección Nacional de Emergencias y actuará

de forma permanente hasta que cese el estado de emergencia.

3. La Dirección Nacional de Emergencias debe coordinar la evaluación de los daños y el análisis de necesidades, con la participación de las instituciones nacionales y subsistemas departamentales, en caso de corresponder.
4. La Dirección Nacional de Emergencias, a través del mecanismo de coordinación de la respuesta será responsable de articular, organizar y supervisar la ejecución de acciones de salvamento y atención primaria de todos los organismos, en apoyo a las instancias departamentales y municipales que realizan la respuesta local.
5. La Dirección Nacional de Emergencias coordinará el seguimiento del o los fenómenos que generaron la emergencia a fin de detectar de forma temprana su evolución y actuar en consecuencia.

Artículo 27.- Declaratoria de emergencia departamental y municipal. Corresponde al Poder Ejecutivo, en tanto Dirección Superior del Sistema Nacional, a recomendación de la Dirección Nacional de Emergencias y de las Intendencias.

A. Emisión y comunicación de la declaratoria. Por acuerdo de los subsistemas departamenles de emergencias, sin que medie una declaratoria de desastre o emergencia nacional, los Comités Departamentales de Emergencias podrán solicitar las declaratorias de emergencia departamental o municipal.

   Los subsistemas, con el apoyo de la Dirección Nacional de Emergencias, se encargarán de realizar la difusión de la declaratoria a todas las instituciones presentes en el territorio, a la sociedad civil, el sector privado y a la población en general, así como a los medios de comunicación masiva.

B. Acciones de la Declaración de emergencia departamental:
   1. La coordinación, la dirección y el control de la atención a las emergencias a escala departamental se realizarán a través de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y sus respectivos Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed).
   2. Los Cecoed respectivos coordinarán la evaluación de los daños y el análisis de necesidades y enviarán la información respectiva a la Dirección Nacional de Emergencias.

Artículo 28.- Declaración de cese del estado de emergencia. Sobre la base de la información de las autoridades institucionales y territoriales y el seguimiento de la situación, el Poder Ejecutivo, en tanto Dirección Superior del Sistema declarará el cese del estado de emergencia nacional.

Sobre la base de la información de las autoridades institucionales y territoriales y el seguimiento de la situación, los Comités Departamentales

de Emergencias declararán el cese del estado de emergencia departamental y municipal.

CAPÍTULO 3: INCIDENTES

Artículo 29.- Incidentes. - La atención de incidentes no requerirá ningún tipo de declaración o alerta. Los procesos generales de atención de incidentes que requieren del establecimiento de un espacio de coordinación, articulación y toma de decisiones, en el cual participarán todas las entidades encargadas de la primera respuesta, en particular aquellas relacionadas con las funciones de búsqueda y rescate, atención pre-hospitalaria y hospitalaria de emergencia, de incendios, manejo de materiales peligrosos, logística, medio ambiente, infraestructura y seguridad. La Dirección Nacional de Emergencias, a través de su área funcional respectiva (Área Operativa), se encargará de facilitar el proceso de coordinación y ladefinición de sus regulaciones y procedimientos.

CAPÍTULO 4: ALERTA Y ADVERTENCIA DE RIESGO DE DESASTRE, EMERGENCIA O EVENTO ADVERSO INMINENTE

Artículo 30.- Sobre los estados de alerta. Con base en la información de las entidades técnicas y científicas que integran el Sistema Nacional de Emergencias, así como de los sistemas globales de alerta y aviso, ante la inminencia de un impacto se emitirán alertas y advertencias para informar y preparar la respuesta institucional y de la población en general.
Se definen los siguientes tipos:

A. Advertencia. Las advertencias por impactos potenciales de eventos adversos relacionados con fenómenos de origen natural, socionatural o antrópico serán realizadas por las entidades técnicas y científicas especializadas. Los procedimientos de información y coordinación, así como los aspectos de normalización serán establecidos en el seno de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.

B. Alerta. Los niveles de alerta, el monitoreo de su evolución y su comunicación, son responsabilidad de la Dirección Nacional de Emergencias en la escala nacional y de las autori dades departamentales en sus jurisdicciones respectivas. El estado de alerta implica el inicio y evolución de los protocolos específicos de gestión de riesgos de emergencias y desastres o efectos adversos inminentes, por lo cual solo pueden ser decretados por las autoridades competentes antes mencionadas. Existen dos tipos de alerta:

1. Alerta institucional, que opera únicamente para la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, la Dirección Nacional de Emergencias, los

CDE, los Coordinadores de los Cecoed y los municipios. Este tipo de alerta se establecerá en momentos en que la información técnica no tiene aún los niveles de certidumbre necesarios para hacerlos de forma pública. Tiene la función de iniciar protocolos de recolección de información, aumentar la periodicidad de los reportes de vigilancia de fenómenos y preparar a las entidades especializadas.

2. Alerta pública, que será declarada por las autoridades definidas en el literal B de este artículo. Esta alerta será declarada cuando haya niveles suficientes de certidumbre; o en casos excepcionales de falta de suficiente certidumbre, pero que a juicio de la Dirección Nacional de Emergencias así lo amerite, dado el muy alto nivel de riesgo y/o inminencia de la emergencia o desastre; de acuerdo a los criterios técnicos y científicos de las instituciones; o cuando el impacto inminente sea evidente por observación.

Artículo 31.- Gradualidad de las alertas. La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos definirá, a partir de una propuesta técnica de la Dirección Nacional de Emergencias, los manuales de procedimientos y protocolos que establecerán los grados de alerta y los procedimientos institucionales ligados a cada una de ellas. La gradualidad se establece de la siguiente manera:

A. Alerta amarilla: Nivel inicial, ante informaciones preliminares de manifestación o formación de un fenómeno peligroso y su potencial impacto. Implica la vigilancia permanente de las distintas áreas y escenarios de riesgos de emergencias o desastres y un fin informativo.

B. Alerta naranja: Se establece cuando la información sobre el fenómeno indica con certeza que aumentan su extensión y magnitud, así como su severidad o potencial impacto. Tiene como finalidad iniciar protocolos de preparación y respuesta de las áreas expuestas al impacto potencial, así como recomendar o definir restricciones de movilidad en zonas mayormente expuestas.

C. Alerta roja: Se establece cuando existe una alta certeza en la manifestación del fenómeno en un tiempo perentorio y el aumento de los potenciales impactos. Implica movilizaciones y evacuaciones, restricciones de movilidad o de realización de eventos con concentración masiva de personas, así como el inicio de los protocolos de respuesta.

TÍTULO IV: ASPECTOS DE FINANCIACIÓN

Artículo 32.- Financiación del Sistema Nacional de Emergencias. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N° 18.621, la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, con el asesoramiento del Ministerio de Economía y Finanzas, el que será convocado a tales efectos, diseñará una estrategia de gestión financiera del riesgo que será sometida a aprobación del Poder Ejecutivo y deberá incluir los siguientes aspectos:

A. Para los componentes de conocimiento, gobernanza e inversión para la reducción del riesgo:
   1. Mecanismos financieros presupuestales y de incentivos que fomenten el desarrollo de inversiones para la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de emergencias y desastres en todos los niveles de gobierno.
   2. Estudios de evaluación del riesgo de emergencias y desastres que permitan dimensionar las necesidades actuales y futuras del país tanto para el caso de un evento catastrófico, como para los eventos de menor impacto, pero recurrentes (intensivos y extensivos).
   3. Instrumentos de clasificación presupuestaria para la reducción del riesgo de emergencias y desastres, que hagan visibles las inversiones sectoriales y territoriales en la materia.

B. Para los componentes de la gestión compensatoria (Preparación, Respuesta y Recuperación): en cumplimiento del principio de subsidiariedad, los mecanismos para responder el impacto de emergencias y desastres deben tomar en cuenta:
   1. Los créditos presupuestarios sectoriales.
   2. Los créditos autorizados en el marco del numeral 3 del artículo 464 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987 (artículo 15 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado, Decreto N°150/012, de 11 de mayo de 2012).
   3. Las transferencias a gobiernos departamentales y municipales.
   4. Las líneas de crédito contingente.
   5. Que se deben dimensionar los instrumentos de financiamiento en función de los riesgos identificados y las necesidades para atender los eventos previstos.

C. Reconstrucción física:
   1. Instrumentos de protección financiera y transferencia de riesgo de bienes y servicios públicos.
   2. Créditos presupuestarios sectoriales.
   3. Transferencias a departamentales y municipales.
   4. Líneas de crédito contingente.

PRESIDENCIA
República Oriental del Uruguay