

# 1

## Sistema Nacional de Emergencias y Gestión del Riesgo de Desastres en Uruguay



## Prólogo

---

El Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) es un ámbito de coordinación de todo el Estado uruguayo, que tiene como objetivo la gestión integral de los riesgos de emergencias y desastres. Con ese propósito, promueve la articulación de las políticas públicas para avanzar hacia el desarrollo sostenible, asegurando la protección de la vida, los bienes de significación y el ambiente frente a la ocurrencia eventual o efectiva de eventos adversos extremos.

El SINAE ha contado con el apoyo fundamental de las Naciones Unidas para su fortalecimiento institucional y en este camino de trabajo conjunto hay tres hitos que vale la pena resaltar.

En primera instancia, recordar el invaluable apoyo técnico y financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el proceso de discusión participativa del proyecto de ley de creación del Sistema, que finalmente fue aprobado en 2009.

En segundo término, la misión interagencial de Naciones Unidas que se realizó en 2010 para elaborar un diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y permitió formular recomendaciones de política pública para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos planteados en el “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015”.

En tercer lugar, y en directa relación con la presente publicación, nos encontramos en la fase final de implementación del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del Sistema Nacional de Emergencias”, que le dio un significativo y renovado impulso a la gestión integral del riesgo en nuestro país.

Este proyecto, que forma parte de la iniciativa “Unidos en la Acción”, mostró cualidades que potenciaron el rol de la cooperación internacional, aportando expertos de alto nivel, marcos técnicos y conceptuales adecuados, y una gran capacidad de adaptación de los planes de trabajo, para adecuar los sucesivos esfuerzos establecidos en el documento de proyecto a un proceso de fortalecimiento institucional que, en tanto tal, exigió flexibilidad y pensamiento estratégico.

Las publicaciones que aquí se presentan son los principales productos técnicos de los componentes de apoyo a la producción de conocimiento sobre gestión integral del riesgo y de elaboración de planes, protocolos y metodologías para fortalecer las capacidades de respuesta del SINAE. Son aportes heterogéneos, que pretenden sistematizar lo aprendido hasta el momento, y generar un ámbito de acumulación para los próximos años. Su utilidad, por tanto, estará en el uso cotidiano por los actores locales, departamentales y nacionales, y por la continua reflexión sobre su pertinencia y sus posibilidades de mejora y enriquecimiento.

La vocación del SINAE como ámbito de encuentro del Estado en todos sus niveles, nos exige un ejercicio constante de aprendizaje mutuo y cooperación efectiva. Estas publicaciones se erigen como una herramienta para dar cuenta de lo aprendido y para establecer una base desde la cual planificar e implementar respuestas integrales y coordinadas a los desafíos que hoy enfrentamos.

**Mag. Fernando Traversa**  
**Director Nacional del SINAE**

**Dr. Juan Andrés Roballo**  
**Prosecretario de la Presidencia**

## Prólogo

---

Es un verdadero honor y un gusto, en mi calidad de Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, presentar este conjunto de trabajos elaborados en el marco del Programa Conjunto “Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del Sistema Nacional de Emergencias”, implementado por el Gobierno Nacional y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

Este programa se llevó a cabo dentro de la iniciativa conocida como “Unidos en la Acción”. Su propósito fue fortalecer las capacidades del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) del Uruguay, a través de dos líneas principales de acción:

- Apoyo a los procesos de producción de conocimiento sobre los factores de riesgo;
- fortalecimiento de la respuesta a la emergencia en todo el territorio del país.

El total de recursos ejecutados por el Programa fue aproximadamente de 300.000 dólares y las líneas de acción mencionadas se expresaron en 4 objetivos principales:

- La elaboración de un diagnóstico integral del riesgo de desastres en Uruguay;
- la promoción de líneas de investigación a través de experiencias piloto, con el fin de favorecer la construcción de una agenda de investigación científica en la temática;
- la elaboración de un marco de coordinación de la respuesta mediante el establecimiento de planes y protocolos y la adquisición de equipamiento;
- y la preparación de guías para la gestión de albergues temporales.

Todas las actividades del programa, de las que estos materiales dan cuenta, son muestra del firme compromiso que como Sistema de las Naciones Unidas tenemos con el fortalecimiento institucional y el desarrollo humano de Uruguay.

En su accionar en general, pero con mucha más relevancia en un país con las características del Uruguay reciente (país de “renta alta”, según el Banco Mundial, y de “desarrollo humano alto”, según el IDH de PNUD), la labor de las Naciones Unidas en el terreno conjuga nuestro rol normativo y de defensa de los derechos humanos, con

el aporte de asistencia técnica profesional y de alto nivel, contribuyendo con el fortalecimiento institucional así como con la apertura de espacios de debate e intercambio de ideas.

Las publicaciones que integran el presente volumen, testifican de variada manera los esfuerzos realizados durante casi dos años para colaborar en la mejora de una política pública en la que las autoridades nacionales han venido invirtiendo esfuerzos sostenidos desde la propia creación del Sistema Nacional de Emergencias.

Desde las Naciones Unidas tenemos una historia profusa de trabajo conjunto y colaboración con el SINAIE y, por ello, espero que ustedes disfruten y saquen el máximo provecho de las publicaciones que compartimos en esta ocasión.

**Denise Cook**

**Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay**

# ÍNDICE

---

- 11** **NOTA ACLARATORIA**
- 13** **SECCIÓN I – EL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES**
  - 15 El riesgo de desastres en el primer plano
  - 17 La visibilidad de los riesgos en Uruguay
- 19** **SECCIÓN II – EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN URUGUAY**
- 23** **SECCIÓN III - LA GOBERNABILIDAD DE LA RESPUESTA FRENTE A LAS EMERGENCIAS Y LOS DESASTRES**
  - 25 Atención Primaria
  - 26 Respuesta Departamental
  - 26 Respuesta Nacional
  - 27 Estado de Desastre

- 33 Etapa de formación
- 34 Etapa de gestión integral del riesgo
- 36 Proyección y desafíos

## NOTA ACLARATORIA

---

El SINAE considera el lenguaje inclusivo como forma de promover la igualdad de género. Por ello, en el presente texto se intentó evitar el uso excesivo del genérico masculino. No obstante con el objetivo de facilitar la lectura, en ocasiones se utilizó la mención a uno de los dos géneros como referencia a ambos.

## SECCIÓN I – EL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

## El riesgo de desastres en el primer plano

---

La Gestión del Riesgo es un área relativamente nueva en América Latina, que no tiene más de dos décadas. En estos años se pasó de la tradicional concepción de desastres (atribuidos exclusivamente a la voluntad de dios o la naturaleza), hacia una concepción más integral, donde la gestión del riesgo de desastres es entendida como la probabilidad de pérdidas y daños futuros asociados a una interacción entre la ocurrencia de eventos físicos dañinos y la exposición y la vulnerabilidad social (es decir, la predisposición de los seres humanos, sus medios de vida e infraestructuras de sufrir pérdidas o daños).

En esta nueva perspectiva se sigue otorgando importancia a la preparación y respuesta, pero exige la atención de todo el proceso de transformación de los riesgos; el desastre no inicia ni acaba en sí mismo, es la actualización del riesgo pre-existente en su manifestación material. Aun cuando el evento desencadenante sea natural, como un huracán o un terremoto, el impacto efectivo está determinado por los niveles de desarrollo de las comunidades afectadas, y sobre los niveles de seguridad en los que se sostiene. La Gestión del Riesgo de Desastres implica también, por tanto, incidir en las múltiples dimensiones del desarrollo social, económico, ambiental y territorial<sup>1</sup>.

Asimismo, en la reflexión amplia sobre el desarrollo no solo debemos gestionar los riesgos tradicionales sino también los llamados “nuevos riesgos globales”. El mayor impulso teórico hacia la comprensión de los nuevos riesgos es el realizado por Ulrich Beck<sup>2</sup> que asume, dicho en pocas palabras, que la política se enfrenta hoy a nuevos riesgos globales, autogenerados e inconmensurables, y que esa característica es y será definitoria para la sociedad y el estado en su conjunto. Es una teoría ambiciosa, que pretende identificar nada menos que el sino del cambio de época, la característica definitoria de la post-modernidad y

---

1 Allan Lavell; “Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: buscando las relaciones y diferencias: una crítica y construcción conceptual y epistemológica”, FLACSO y LA RED, 2011.

2 Ulrich Beck; “La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”, Paidós Básica, España, 1998 y Ulrich Beck, “Convivir con el riesgo global”, en Innerarity, D. y Solana, J. (eds.): “La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales”, Paidós, España, 2011

de un nuevo contrato social<sup>3</sup>. Si bien refiere a un tipo especial de riesgo, (los globales, caracterizados por la deslocalización, la incalculabilidad y la no compensabilidad: a modo de ejemplo, refiere a las amenazas nucleares, crisis financieras, cenizas volcánicas y, ahí radica lo interesante de la perspectiva de Beck, a todos aquellos riesgos con potencial devastador que están agazapados y ni siquiera imaginamos, pero tememos), decíamos que más allá de que se dirige a estos riesgos específicos, el marco teórico nos plantea provocaciones importantes para pensar los riesgos tradicionales. Entre otras cosas, identifica una tensión fundamental de las sociedades modernas. Dice que la búsqueda de la certeza y la anticipación por parte de las instituciones altamente desarrolladas, como la ciencia, el estado, el mercado y el ejército, está destinada a la frustración; la pretensión de mayores niveles de seguridad colisiona con la emergencia de riesgos que no son susceptibles de gestionarse por medio de la experiencia y la racionalidad y que nos ponen ante una evidencia que debemos asumir: no sabemos qué nos espera, pero debemos estar preparados<sup>4</sup>. Esta tensión entre la incontrolable pretensión de certezas y la imposibilidad práctica de obtenerlas marca también a los riesgos tradicionales.

El re-descubrimiento de los “desconocimientos desconocidos”, como señala Beck, nos obliga a incorporar lo que no sabemos. No se refiere a la incertidumbre susceptible de ser trabajada probabilísticamente

<sup>3</sup> Gurutz Jáuregui: “La emergencia de un nuevo orden jurídico-institucional: el estado y la constitución de la era de la globalización” en Innerarity, D. y Solana, J. (eds.): “La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales”, Paidós, España, 2011.

<sup>4</sup> Esto puede llegar a extremos absurdos. Como casos extremos, vale recordar los informes de la agencia espacial norteamericana (NASA) desmintiendo los rumores de fin del mundo que se atribuyeron a los mayas, y la respuesta a una consulta ciudadana por parte del Ministerio de Defensa británico, que afirmaba disponer de planes frente a una invasión zombie.

“La NASA también desmiente el fin del mundo”. BBC Mundo, 21 de diciembre de 2012: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121220\\_fin\\_del\\_mundo\\_maya\\_nasa\\_cch.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121220_fin_del_mundo_maya_nasa_cch.shtml)

“Reino Unido está bien preparada para luchar contra una invasión zombi”, Diario El Mundo, 26 de diciembre de 2012, <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/12/26/internacional/1356527000.html>

sino, directamente al “no saber”; como lo dice, citando a Keynes: “con la expresión ‘conocimiento incierto’, permítanme explicar, no me refiero simplemente a la distinción entre lo que se conoce y lo que es meramente probable. El sentido en el que utilizo el término es aquel en el que sobre el precio del cobre y la tasa de interés dentro de veinte años, toda la obsolescencia de una nueva invención es incierta. Sobre estos temas no existe ninguna base científica sobre la que crear cualquier probabilidad calculable. Simplemente no sabemos...”<sup>5</sup>.

## La visibilidad de los riesgos en Uruguay

En Uruguay, los riesgos de emergencias y desastres, sean de origen natural o antrópico, han sido históricamente invisibilizados. Por más de 150 años, los uruguayos sentimos que estábamos a salvo de emergencias y desastres. Creíamos vivir en una burbuja protegida desde fuera por una naturaleza benévola y desde dentro por una sociedad integrada y próspera.

El imaginario del “Uruguay sin riesgos” se conformó durante la segunda mitad del siglo diecinueve y primera del veinte. En las décadas anteriores, se asumía que la naturaleza dominaba al hombre. José Pedro Barrán esboza los principales rasgos de esa sociedad anterior al disciplinamiento: “El Uruguay de 1800 a 1860 no tenía casi puentes, ni un solo kilómetro de vías férreas, los ríos separaban las regiones en el invierno durante meses (...) La noche era invencible. (...) El calor y el frío eran ingobernables (...) El frío era el estado natural de todos los habitantes entre mayo y setiembre y por eso deseaban tanto “el veranillo de San Juan”. (...) La naturaleza era agresiva con el hombre. Los ríos no se podían vadear sino en puntos determinados y sus saltos y corrientes no habían sido disciplinados. Las ciénagas, los esteros y los bos-

<sup>5</sup> Ver Ulrich Beck; “Convivir con el riesgo global”, en Innerarity, D. y Solana, J. (eds.): “La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales”, Paidós, España, 2011 y “Epistemología política. Ciencia con la gente” Silvio Funtowicz y Jerome Ravetz, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

ques abundaban. (...) Los perros cimarrones volvían difíciles los desplazamientos del hombre y azarosa la vida del ganado menor. (...).<sup>6</sup>

Durante las décadas posteriores, es decir durante el proceso de construcción de un Uruguay civilizado y moderno, invisibilizamos a la naturaleza y sus riesgos. Barrán lo expresa con claridad en el segundo tomo: “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”.<sup>7</sup>

Esta matriz cultural disciplinada y sin riesgos externos a la sociedad se mantuvo durante el siglo XX y permanece, en parte, hasta nuestros días. Las epidemias del siglo XIX, las sequías que comprometen la producción agropecuaria y, por tanto, toda la economía nacional, las tormentas y las inundaciones no formaban parte de nuestra percepción social. Este imaginario está cambiando, y la creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) es una muestra de ello.

<sup>6</sup> José Pedro Barrán: “Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 1. La cultura bárbara (1800-1860)”.

<sup>7</sup> José Pedro Barrán: “Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El disciplinamiento (1860-1920)”.

## SECCIÓN II – EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN URUGUAY

## El marco institucional de la GIR en Uruguay

---

El SINAE es la instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres en Uruguay. Su objetivo es proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos que deriven, o puedan derivar, en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible. El SINAE se concreta en todas las acciones que realiza el Estado para la gestión del riesgo de emergencias y desastres en sus diferentes fases. La vocación de los legisladores fue configurar un espacio de articulación de las instituciones existentes, sin prever siquiera la creación de un cuerpo específico de protección civil; la respuesta a las emergencias y desastres es, en Uruguay, una tarea interinstitucional.

La instancia superior de coordinación y decisión del SINAE radica en el Poder Ejecutivo. La Dirección Nacional se ubica en Presidencia de la República.

Al nivel departamental funcionan los Comités Departamentales de Emergencias (CDE), que 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. Están formados por representantes de la Intendencia, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Defensa, Bomberos, Policía y Ministerio de Salud Pública. Las instancias operativas departamentales son los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED).

La ley de “Descentralización política y participación ciudadana” plantea la creación de los municipios y, con ellos, un tercer nivel de gobierno para la gestión de riesgos. Precisamente, entre los cometidos de los municipios señala: “Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas, en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga”.

El SINAE es el ámbito de coordinación de las políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno y en las seis fases de la gestión integral del riesgo de desastres:

**PREVENCIÓN:** Es la acción anticipada para impedir que ocurra un fenómeno peligroso, o para evitar su incidencia negativa sobre la población, los bienes y el ambiente.

**MITIGACIÓN:** Son las medidas para atenuar el impacto de los fenómenos adversos asumiendo que no siempre es posible evitarlos.

**PREPARACIÓN:** Son las acciones orientadas a asegurar la disponibilidad de los recursos y la efectividad de los procedimientos para enfrentar una situación de emergencia.

**ATENCIÓN DE EMERGENCIAS:** Es el conjunto de acciones de respuesta para proteger a la población, los bienes y el ambiente frente a la ocurrencia de un evento adverso.

**REHABILITACIÓN:** Es la puesta en funcionamiento, en el menor tiempo posible, de los servicios básicos afectados por un evento adverso.

**RECUPERACIÓN:** Luego de un evento adverso, es el esfuerzo por promover condiciones de vida adecuadas y sostenibles, incluyendo la reactivación del desarrollo económico y social de la comunidad en condiciones más seguras.

## SECCIÓN III - LA GOBERNABILIDAD DE LA RESPUESTA FRENTE A LAS EMERGENCIAS Y LOS DESASTRES

## La gobernabilidad de la respuesta

La atención de las emergencias, o “respuesta” se cumple primariamente en forma descentralizada, y corresponde a las instancias de coordinación y ejecución descentralizada y primaria el aporte de sus capacidades y recursos.

Los niveles de descentralización y coordinación del SINAE durante la atención de esos eventos adversos están determinados por la intensidad y cobertura del impacto, por el nivel de riesgo y por los requerimientos específicos de la respuesta. Los niveles de coordinación de la Respuesta frente a emergencias y desastres están descritos en el siguiente cuadro:

NIVEL DE RESPUESTA	COORDINACIÓN DE LA RESPUESTA
Atención Primaria	Autoridad Idónea en el evento
Respuesta Departamental	Comité Departamental de Emergencias
Respuesta Nacional	Comando de Respuesta Nacional
Situación de Desastre	Poder Ejecutivo

### Atención Primaria

La Atención Primaria está dirigida por la autoridad idónea según las características del evento adverso, y es orientada por los planes elaborados por esa institución. Por ejemplo, el combate de un incendio es responsabilidad de la Dirección Nacional de Bomberos. Pueden contar con el apoyo, durante la fase inicial, de los municipios respectivos. La Respuesta deja ser Primaria y pasa a ser Departamental cuando:

- Las capacidades de respuesta primaria fueron superadas, o es inminente que lo sean;
- Se requiere el trabajo articulado de más de una institución durante la respuesta o en instancias

posteriores de rehabilitación o recuperación;

- El impacto del evento es significativo por la afectación en las personas, los bienes y/o el medio ambiente;
- Es alto el riesgo de ampliación del evento adverso en curso o de otras amenazas relacionadas.

## Respuesta Departamental

En los casos que se exceda la Respuesta Primaria, el Comité Departamental de Emergencia (CDE) es responsable de dirigir la Respuesta Departamental. Cada CDE cuenta con reglas de funcionamiento y de toma de decisiones preestablecidas. Durante la respuesta, el CDE tiene las siguientes atribuciones:

- Definir las acciones de acuerdo a los planes de contingencia disponibles, y adoptar todas las decisiones que sean necesarias durante la Respuesta.
- Coordinar el flujo de información, la relación con los medios de comunicación, las declaraciones públicas y las recomendaciones a la población.

Cada CECOED cuenta con Planes de Emergencia actualizados, que definen las principales amenazas del departamento, según criterios de probabilidad de ocurrencia y de potencial impacto. Las amenazas priorizadas cuentan con sus correspondientes Planes de Contingencia.

## Respuesta Nacional

Cuando la situación lo requiera, la coordinación de la respuesta se realizará desde el Comando de Respuesta Nacional (CRN), responsable de dirigir la Respuesta Nacional.

El CRN asume la dirección nacional de la Respuesta y se declara en Sesión Permanente cuando:

- se exceden las capacidades departamentales de respuesta;
- se requiere una coordinación interinstitucional compleja;

- la cobertura geográfica de afectación abarca varios departamentos, es extraterritorial o deslocalizada;
- es alto el riesgo de ampliación del evento adverso en curso o de otras amenazas relacionadas;
- el impacto del evento es de sustancial gravedad por la afectación en las personas, los bienes y/o el medio ambiente;

El CNR tiene las siguientes atribuciones:

- Adoptar centralmente las decisiones que sean necesarias para el mejor desempeño del SINAE en su conjunto.
- Coordinar el flujo de información, la relación con los medios de comunicación, las declaraciones públicas y las recomendaciones a la población.

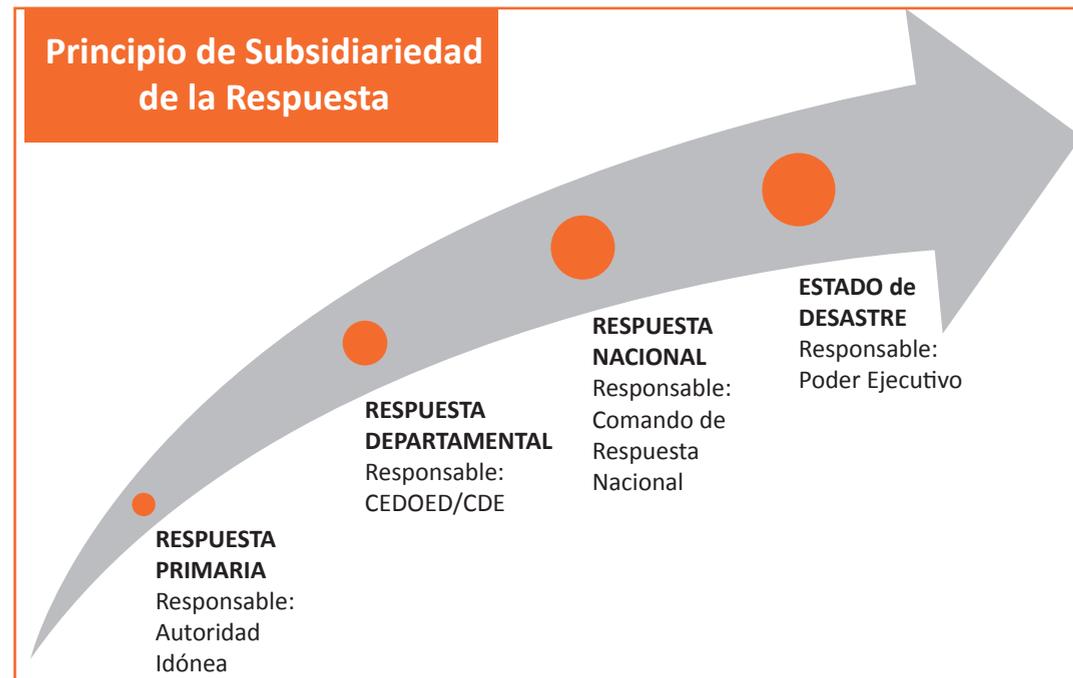
## Estado de Desastre

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.

El Estado de Desastre está determinado por la magnitud y el impacto del evento: se fundamenta en la necesidad de una organización, coordinación y asignación de recursos a gran escala y en forma inmediata por parte de las instituciones y la comunidad nacionales y, eventualmente, de la comunidad internacional.

Declarado el Estado de Desastre, la dirección de la Respuesta será asumida por el Poder Ejecutivo.

## Cuadro: Principio de Subsidiariedad de la Respuesta



## SECCIÓN IV - LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS

## La evolución del SINAE

---

Hasta la creación del SINAE nunca se había instalado en el país un ámbito permanente para la gestión de riesgos; se conformaban espacios transitorios para dar cuenta del evento adverso, sin preparación previa y sin ejercicios coordinados de gestión de las fases de prevención, rehabilitación y recuperación.

Para pensar la tardía evolución institucional del tema en Uruguay, debemos recordar la invisibilidad cultural de los riesgos, como ya mencionamos, y también un problema inherente a todos los sistemas de este tipo: la gestión del riesgo rompe una norma básica de las relaciones causales, específicamente contradice la secuencia temporal que asume la anterioridad de las causas y la posterioridad de los efectos. La gestión del riesgo implica adoptar acciones presentes (efectos) para fenómenos naturales que ocurrirán, o no, en el futuro (causas). Esto significa asumir costos colectivos hoy, contantes y sonantes, de peligros acechantes y de eventual ocurrencia en un futuro indeterminado, lo que resulta un obstáculo para la toma de decisiones eficaces. Por ello, para que esa zona intermedia entre la realidad virtual y el futuro inexistente (el riesgo) convoque a la acción presente (la gestión del riesgo), se requiere lo que Beck llama la “dramatización del riesgo”, que suele ser un desastre real que pone en escena a la futura amenaza, apartada ya de ese suceso puntual, pero adoptándolo como su referencia tangible, desencadenando una pérdida general de confianza sobre el control social del riesgo o una percepción de aumento de la severidad de las amenazas. Asimismo, estos eventos, más allá de que el fenómeno sea natural, son demostrativos de que la vulnerabilidad es un producto social (escasa concepción preventiva, uso inapropiado de los recursos naturales, pobreza, etc.).

En ese contexto, la evolución del SINAE muestra dos etapas claramente definidas. La primera, que se ubica entre los años 1995 y 2005, fue de formación. Durante esa década se avanzó en un Sistema Nacional de Emergencias como instancia esencialmente operativa para la coordinación de las respuestas durante los eventos que, por su impacto, excedieran las capacidades de Respuesta Primaria. El objetivo era consolidar un mando unificado durante las situaciones de emergencia o desastres. La segunda etapa se inicia en 2005 y perdura en la actualidad, es la de creación y fortalecimiento de un sistema de gestión integral del riesgo. El objetivo es mucho más ambicioso: promover un proceso de desarrollo sostenido con mayores niveles de seguridad frente a emergencias y desastres.

Cada etapa estuvo marcada por dos factores exógenos que orientaron su evolución: i) la ocurrencia de eventos extremos que pusieron en escena pública los riesgos y, ii) la cooperación internacional como catalizadora técnica del proceso. Estos factores fueron fundamentales para que, en cada una de las etapas, las autoridades de gobierno decidieran el grado y la orientación del impulso brindado al fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias.

En primer lugar, la evolución institucional de la gestión del riesgo en Uruguay estuvo influida por la ocurrencia de eventos extremos que pusieron en escena una amenaza que, como dijimos, genera una pérdida de confianza, y fomenta el interés social y político para que sean gestionadas<sup>1</sup>. Existen dos hitos en este proceso: i) el incendio del Palacio de la Luz en 1993, que dos años después dio origen por decreto al Sistema Nacional de Emergencias, apoyado en una concepción esencialmente operativa y, ii) la tormenta de 2005 y las inundaciones de 2007, que derivaron en la Ley n° 18.621 de 2009 que formuló el actual Sistema de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres. El primero inicia la etapa de formación del Sistema, orientado casi exclusivamente a la respuesta (1995-2005), y el segundo inicia la etapa de fortalecimiento, orientado a la gestión integral del riesgo de desastres (2005-actualidad).

<sup>1</sup> La influencia directa de los eventos extremos en la institucionalidad del riesgo no es privativa de Uruguay. Desde unas décadas atrás, en la región están dadas las condiciones para que los fenómenos adversos deriven en cambios institucionales fundacionales. A modo de ejemplo, la erupción del volcán Nevado del Ruiz en Colombia, que devastó el pueblo de Armero en 1985 y causó 23.000 víctimas, dio origen a la Oficina Nacional de Atención de Desastres, que se transformó posteriormente en la actual Dirección de Prevención y Atención de Desastres; en Paraguay se creó la Secretaría de Emergencia Nacional en 2005, luego de que el 1 de agosto de 2004 murieran más de 400 personas en el supermercado Ykuá Bolaños, la mayor catástrofe en la historia del país.

En segundo lugar, se identifica una clara predominancia e influencia de agencias y tipos de cooperación específicos en cada una de las dos etapas consideradas. En la etapa de formación, mayoritariamente se recibió el apoyo de agencias del gobierno de Estados Unidos, que promovieron capacidades humanas y de infraestructura para la preparación y la respuesta. Una perspectiva operativa marcó la cooperación durante estos años. En la segunda etapa, existe un importante incremento de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas (especialmente de BCPR y PNUD) que brindaron el apoyo técnico necesario para transformar aquella orientación emergencista en una vocación integral de gestión de riesgos, que abre el juego a múltiples actores y temas y posiciona el inicial problema de los desastres en la discusión más amplia sobre el desarrollo.

## Etapa de formación

Como dijimos, el antecedente inmediato de la primera construcción institucional específica y permanente de gestión del riesgo de desastres fue el incendio que afectó el Palacio de la Luz en la madrugada del 13 de agosto de 1993. En esas circunstancias murieron asfixiadas cinco mujeres, y cuatro pisos 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. Hacía pocos años, en 1989, habíamos sufrido 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 del riesgo de desastres y la conciencia de que se debían adoptar medidas para gestionarlo.

La respuesta institucional fue operativa. El Sistema Nacional de Emergencias se crea por el Decreto 103/995 de febrero de 1995 (modificado el 2 de octubre del mismo año por el Decreto 371/995), 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.

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”.

## Etapa de gestión integral del riesgo

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” nos devolvió un rostro violento. 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<sup>2</sup>, el impacto sobre las personas y los bienes fue inédito (diez muertos, decenas de heridos, cientos de evacuados, cifras cercanas a los 40 millones de dólares de pérdidas materiales, según las estimaciones iniciales<sup>3</sup>, e innumerables problemas de logística) dejando la sensación en la ciudadanía y en las autoridades políticas de que el país seguía, diez años después de creado el Sistema

<sup>2</sup> Ver INFORME DE METEOROLOGÍA SOBRE TEMPORAL DEL 23 Y 24 DE AGOSTO del 6 del 9 del 2005, disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2005/09/2005090606.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/09/2005090606.htm)

Nacional de Emergencias, sin estar preparado para enfrentar adversidades de origen natural.

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, que en octubre de 2009 permitió la aprobación de la Ley 18.621 “Sistema Nacional de Emergencias. Creación como Sistema Público de Carácter Permanente”, 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 un marco legal para la Gestión del Riesgo de Desastres en el país, creando un ámbito sistémico de articulación estatal para abordar los riesgos de desastre 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 de inundaciones, permitieron acumular prácticas y conocimientos que terminaron en 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 2010 se realizó el primer diagnóstico del estado de la reducción de riesgos de desastres en Uruguay, que el gobierno le solicitó a un grupo de agencias de Naciones Unidas<sup>4</sup>. En los años sucesivos, y hasta hoy, son estas agencias las que realizan los esfuerzos más importantes de la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional. El Proyecto Conjunto “Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del Sistema Nacional de Emergencias” ONU/13/00Q, en el marco del cual se realiza esta publicación, es una demostración de este esfuerzo coordinado.

<sup>3</sup> 11 “Las pérdidas por el temporal ya se acercan a US\$ 40 millones”, Diario El País, 30 de agosto de 2005

<sup>4</sup> “Informe Uruguay. Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres”, ONU, 2011.

## Proyección y desafíos

Podemos esperar que el cambio climático y la evolución de las múltiples ecuaciones del riesgo que conlleva el desarrollo, serán determinantes del ritmo y la orientación de la futura evolución del Sistema Nacional de Emergencias.

Su vocación interinstitucional y descentralizadora, en el juego de la incorporación de nuevos riesgos, nos llevará a una progresiva complejización del entramado de la gobernabilidad del sistema.

Actores locales, nacionales e internacionales, públicos y privados, alrededor de una multiplicidad y variedad de temas, unos de alta densidad técnica, otros con la volatilidad de simples rumores, exigirán nuevas herramientas conceptuales y teóricas para su comprensión.

El instrumento internacional que orientará los esfuerzos globales por reducir los riesgos y aumentar la resiliencia de la población es el “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”, aprobado en marzo de 2015. Este acuerdo es una gran oportunidad para iniciar debates y proponer nuevos desafíos en el escenario siempre cambiante de los riesgos de desastres.

En este sentido vale recordar las cuatro prioridades que suscribieron los gobiernos en esa instancia, en tanto son los desafíos que nos comprometimos a asumir en los próximos quince años:

- 1 “Comprender el riesgo de desastres. Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre.

- 2 Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo. La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.
- 3 Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente. Estos pueden ser factores que impulsan la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Esas medidas son eficaces en función del costo y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas.
- 4 Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. El crecimiento constante del riesgo de desastres, incluido el aumento de la exposición de las personas y los bienes, combinado con las enseñanzas extraídas de los desastres ocurridos, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer aún más la preparación para responder a los desastres, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces a todos los niveles. Es esencial empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan

públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para “reconstruir mejor”, entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, y hacer que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres.”

