

URUGUAY

SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS



Uruguay **Presidencia**

gub.uy/sinae



 **sinae** | SISTEMA NACIONAL
DE EMERGENCIAS

Del Sinae y la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres en Uruguay

INSTITUCIONALIDAD, ESTRATEGIA DE TRABAJO y ABORDAJE CONCEPTUAL

Julio 2024 – Montevideo, Uruguay

Del Sinae y la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres en Uruguay

INSTITUCIONALIDAD, ESTRATEGIA DE TRABAJO y ABORDAJE CONCEPTUAL

Contenidos de la presentación

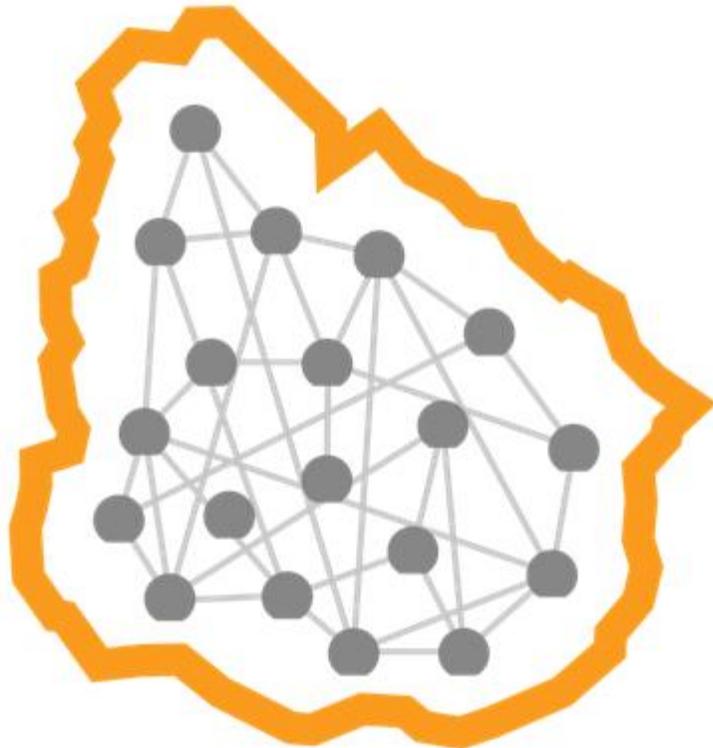
- **Sistema Nacional de Emergencias de la República Oriental del Uruguay (Sinae)**
- **Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres**



¿Qué es el Sinae?

FINALIDAD

Es la instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres en Uruguay.



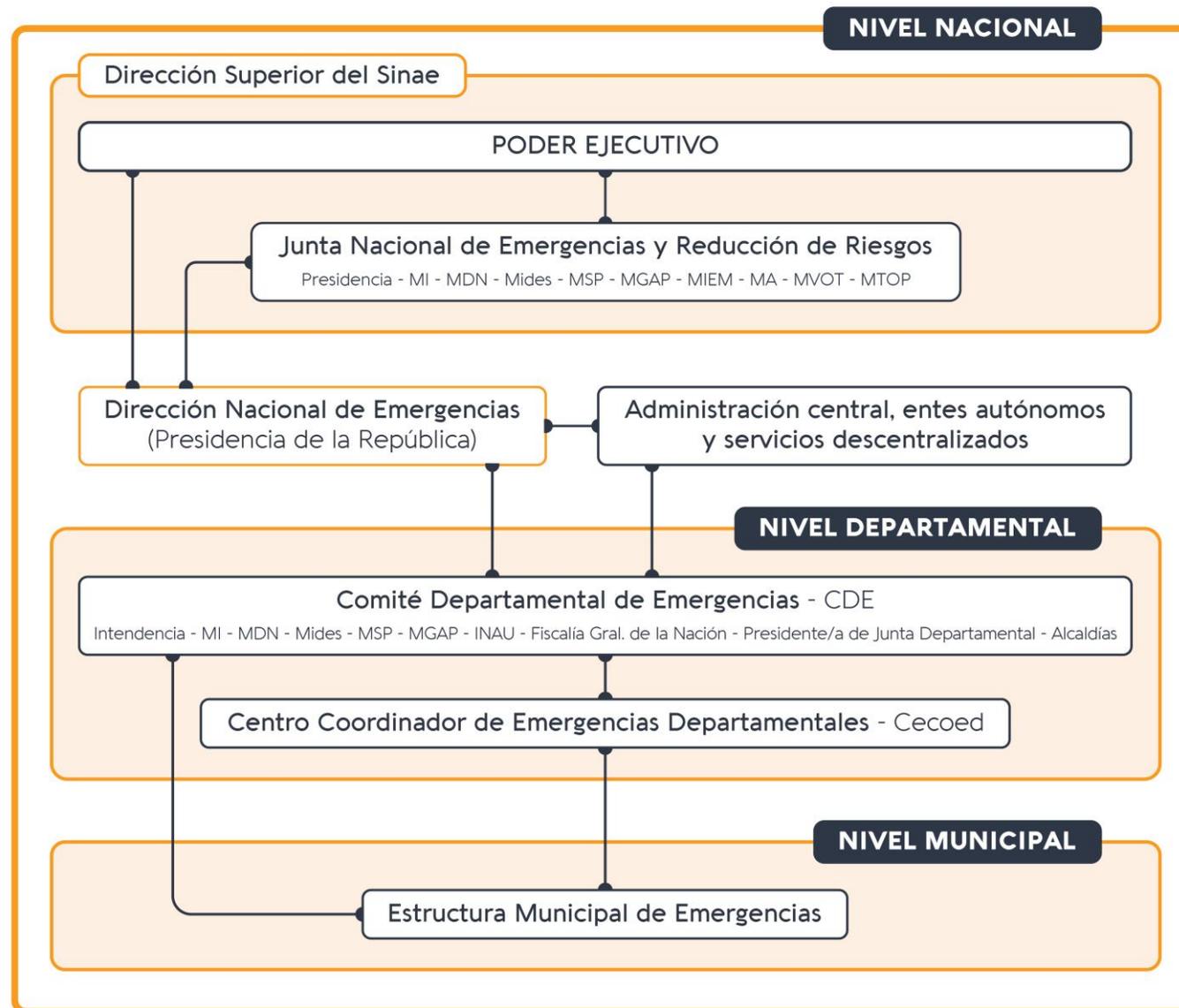
Su objetivo es proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos (de origen natural, siconatural o antrópico) que deriven, o puedan derivar en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible.

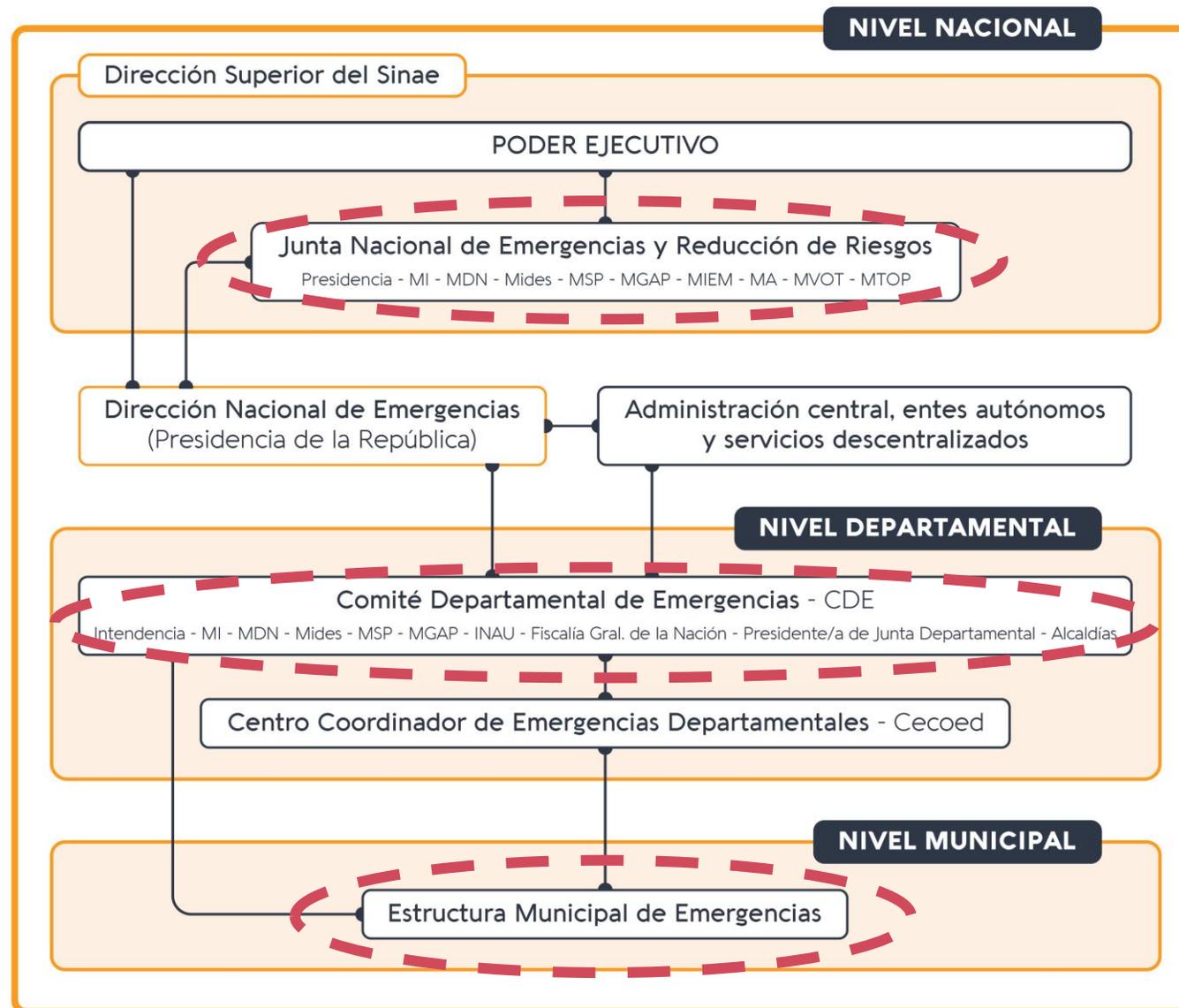
Video institucional

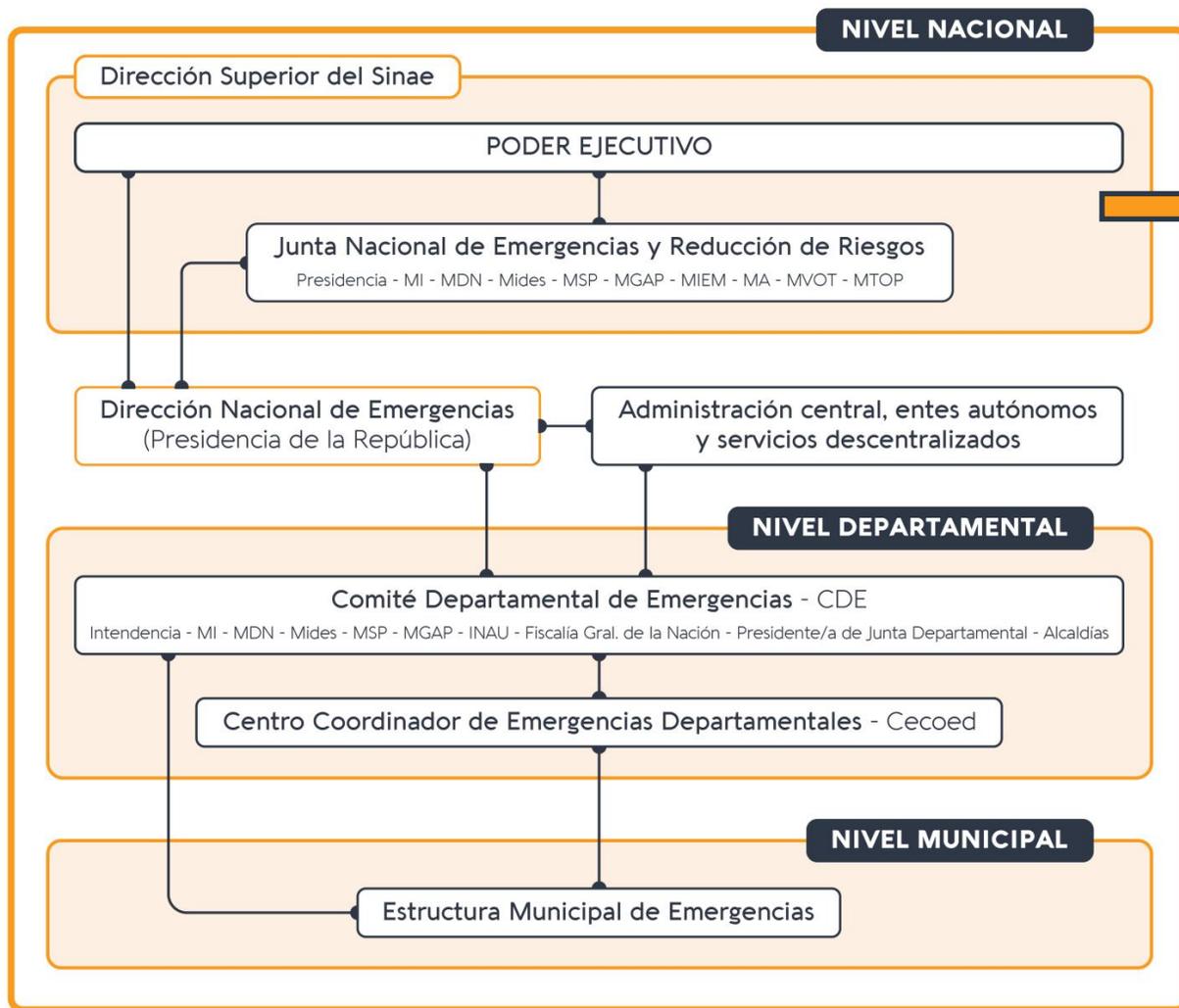




- año 2009 - Ley N° 18.621 consagra la creación del Sinae (Decretos N° 103/995 y 371/995 del año 1995).
- año 2015 - Ley N° 19.355 modificación Ley N° 18.621 por creación de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.
- año 2019 - Decreto N° 209/019 que crea el Comité Nacional de Seguridad de Represas.
- año 2020 - Decreto N° 65/020 reglamenta Ley N° 18.621.
- año 2020 - Decreto N° 66/020 Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030.
- años 2021, 2022, 2023 - Ley N° 20.001, Ley N° 20.075 y Ley N° 20.212 modificatorias de la Ley N° 18.621 en relación a la integración de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y los Comités Departamentales de Emergencias, así como la creación de las estructuras Municipales para la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres.
- año 2021 - Decreto N° 81/021 que crea la MASPEL, en el ámbito del Sinae.
- año 2022 - Decreto N° 159/022 que crea la MAIF, en el ámbito del Sinae.
- año 2022 - Decreto N° 372/022 para el reporte de daños y pérdidas posterior a cada evento adverso.
- año 2024 – Decreto N° 97/024 aprueba el Protocolo Integrado de Mercancías Peligrosas elaborado por la MASPEL.







Grupos de trabajo interinstitucionales (ad-hoc) que se van organizando (Literal E, del Artículo 2, del **Decreto N°65/020**):

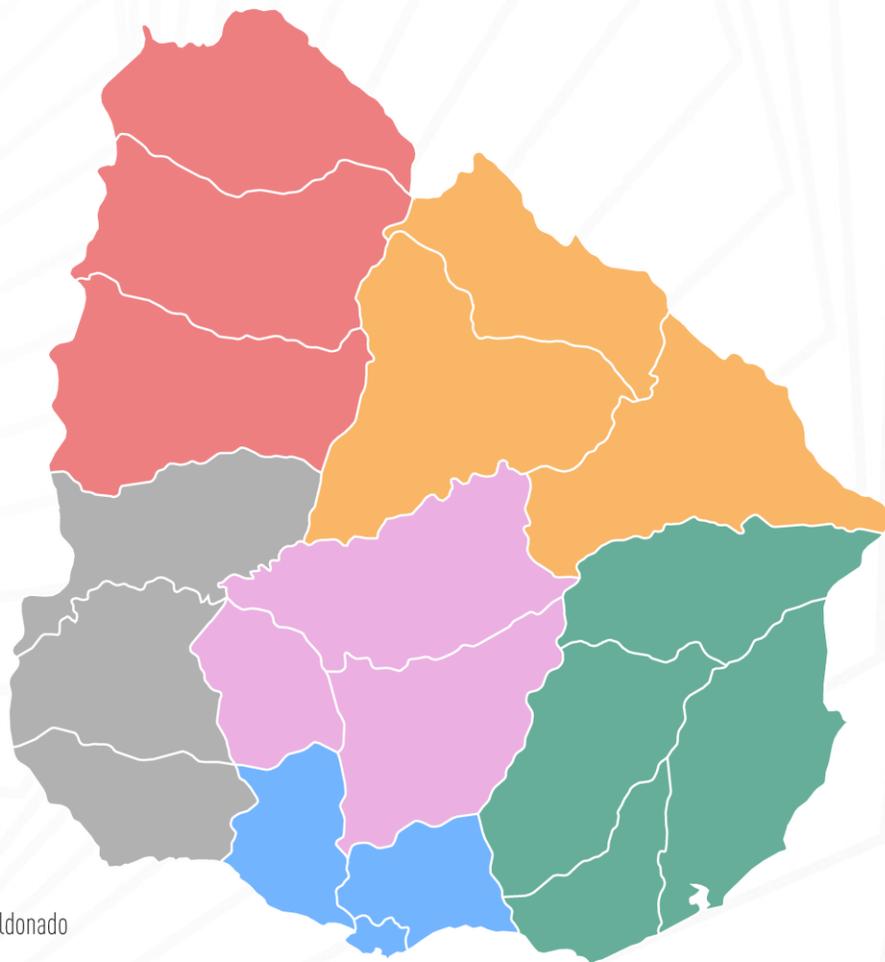
- Comité Nacional de Seguridad de Presas Decreto N° 209/019
- Mesa de Análisis de Sustancias Peligrosas (MASPEL) Decreto N° 81/021
- Mesa de Análisis de Incendios Forestales (MAIF) Decreto N° 159/022
- Grupo de Monitoreo de Situación Hídrica
- GdT de Daños y Pérdidas (SNRCC y Sinae) Decreto N° 372/022
- Plan Nacional GIRED 2020-2024
- GdT Modo Ferroviario (Ciclos anuales “Sobre rieles”)
- GdT gestión de Sistemas de Alerta Temprana (SAT)
- GdT Sinergia entre Sistemas “Sinae-SNRCC”
- Proyecto Binacional de Adaptación Río Uruguay
- otros GdT



Otros niveles de trabajo del Sinae

REGIONES

-  **LITORAL NORTE**
Artigas | Salto | Paysandú
-  **LITORAL SUR**
Río Negro | Soriano | Colonia
-  **METROPOLITANA**
Canelones | Montevideo | San José
-  **CENTRO**
Flores | Florida | Durazno
-  **NORESTE**
Rivera | Cerro Largo | Tacuarembó
-  **ESTE**
Treinta y Tres | Lavalleja | Rocha | Maldonado



TRABAJO REGIONAL

A partir de 2012, se estructuró el trabajo regional periódico entre CDE y Cecoed de los diferentes departamentos que integran una región, con apoyo del Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae.

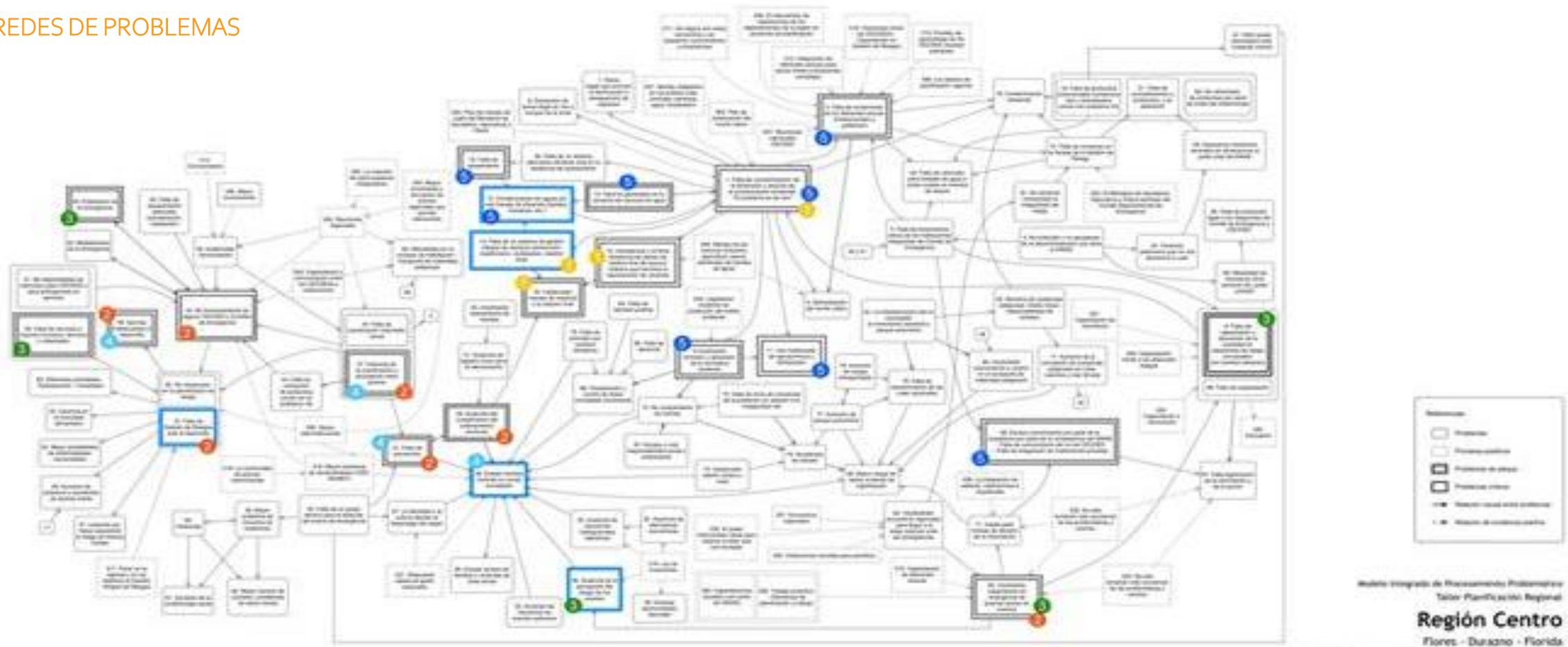


REDES DE TRABAJO





REDES DE PROBLEMAS



Modelo Integrado de Problemas Prioritarios
Tabla Planificadora Regional
Región Centro
Flores - Durazno - Florida
29 y 30 de Septiembre y 07, 08 y 09 de Octubre de 2016
Durazno - Trinidad - Florida



REDES DE ACUERDOS

frente de ataque 2

| | Problemas Críticos | Problemas de Ataque | Posibles Estrategias | Acciones / Tareas |
|----|---|--|--|---|
| E2 | Falta de gestión de riesgo ante el desarrollo | Falta de prevención y previsión. Falta de cumplimiento de directivos de ordenamiento territorial. (A) Debilidad de coordinación y articulación entre actores. (B) Ajustes de funcionamiento de CECODE y comité de emergencias. Normas no adecuadas al desarrollo (Actualización) Falta de recursos técnicos capacitados | A- Elaborar un plan con que conozca sectores y puntos críticos y aborde el control y fiscal así como la sensibilización en el riesgo y conocimiento de disposiciones legales. B- Construcción de una agenda con lineamientos de gestión de riesgo en el desarrollo. | A1 Estudios de situación A2 Control - Fiscalización - AP. De normativas A3 Sensibilización - educación comunidad - comunicación del riesgo y de normas A4 Sensibilización - educación - Actores Institucionales (Talleres) B1 Capacitación a Instituciones Asesoramiento a Instituciones Proceso de legitimación y fortalecimiento CECODE y CCE Construir calendario de trabajo pr |

| E2 | Tareas Específicas | Plazo | Responsables |
|---------|--|---|--|
| A1 | A) Relevamiento (industrial, agropecuario, energía y minería) B) Consulta a la ciudadanía y actores clave | A) 90 días B) 90 días | A) MGAP, MEM, ID, INE, OSE, UPE, MO, CC B) UCELAR, MORS, MI, ID, Municipios |
| A2 | A) Acuerdo de operativos entre actores (Quién o quienes) B) Ejecución de operativos de control | A) 60 días B) 180 días | A) MGAP, MEM, MDN, MI, Intendencia B) MGAP, MEM, MDN, MI, Intendencia |
| A3 y A4 | A) Capacitación B) Campaña masivas C) Campaña educativa en centros de enseñanza | A) 180 días B) 180 días C) 180 días | A) MEC, MSP, MI B) MEC, MSP, MI C) MEC, MSP, MI |



ARREGLOS/ACUERDOS EN RED
interinstitucionales,
intersectoriales,
interdisciplinarios

Este documento fue producido durante el proceso de consulta pública llevada a cabo en 2016 y 2017.



NIVELES DE SUBSIDIARIEDAD



- Poder Ejecutivo (PE)
- Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (JNERR)

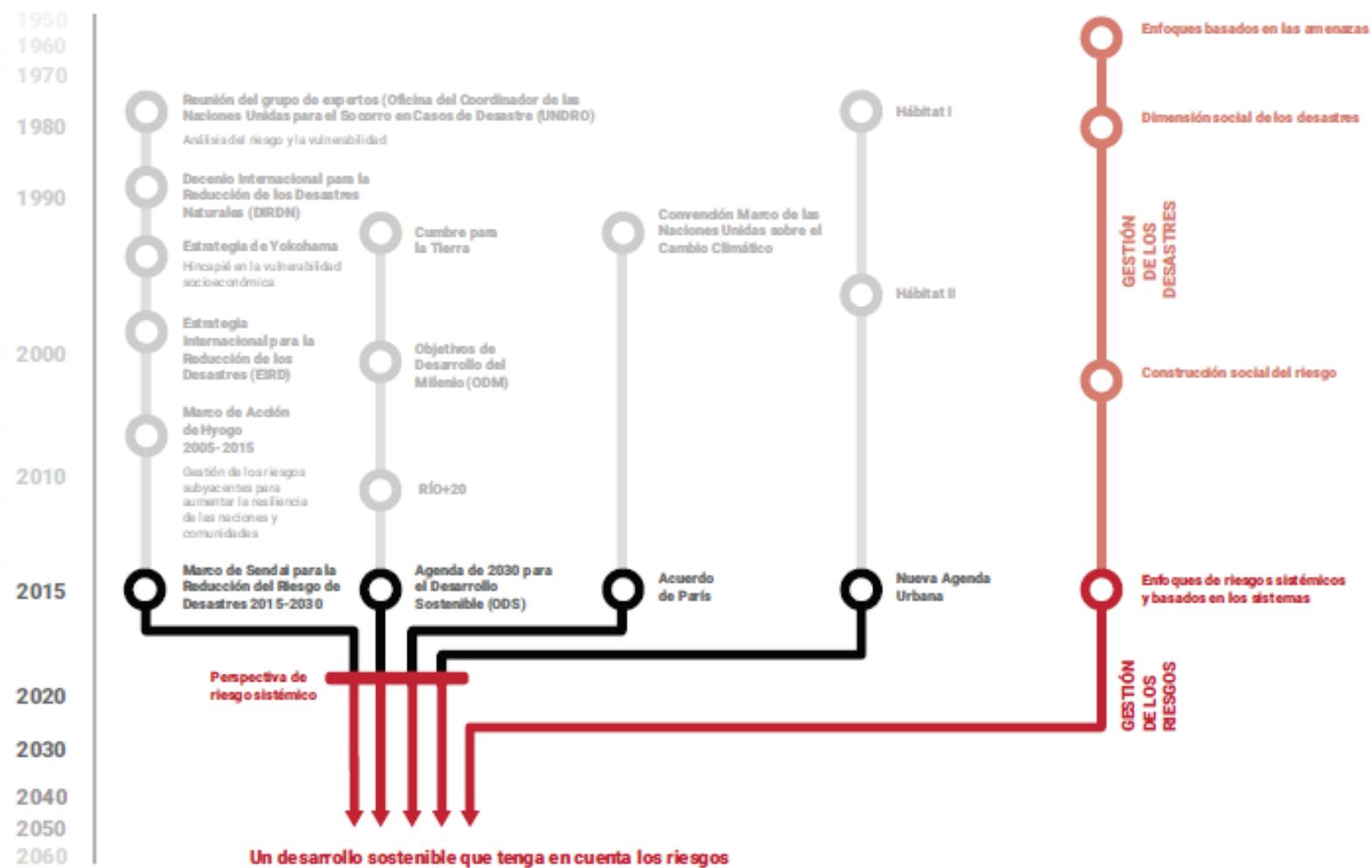


Convergencia de Agendas internacionales

AGENDAS

- Nueva Agenda Urbana
- Gestión de Riesgos
- Desarrollo Sostenible
- Cambio Climático

Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 12.





Evolución del abordaje





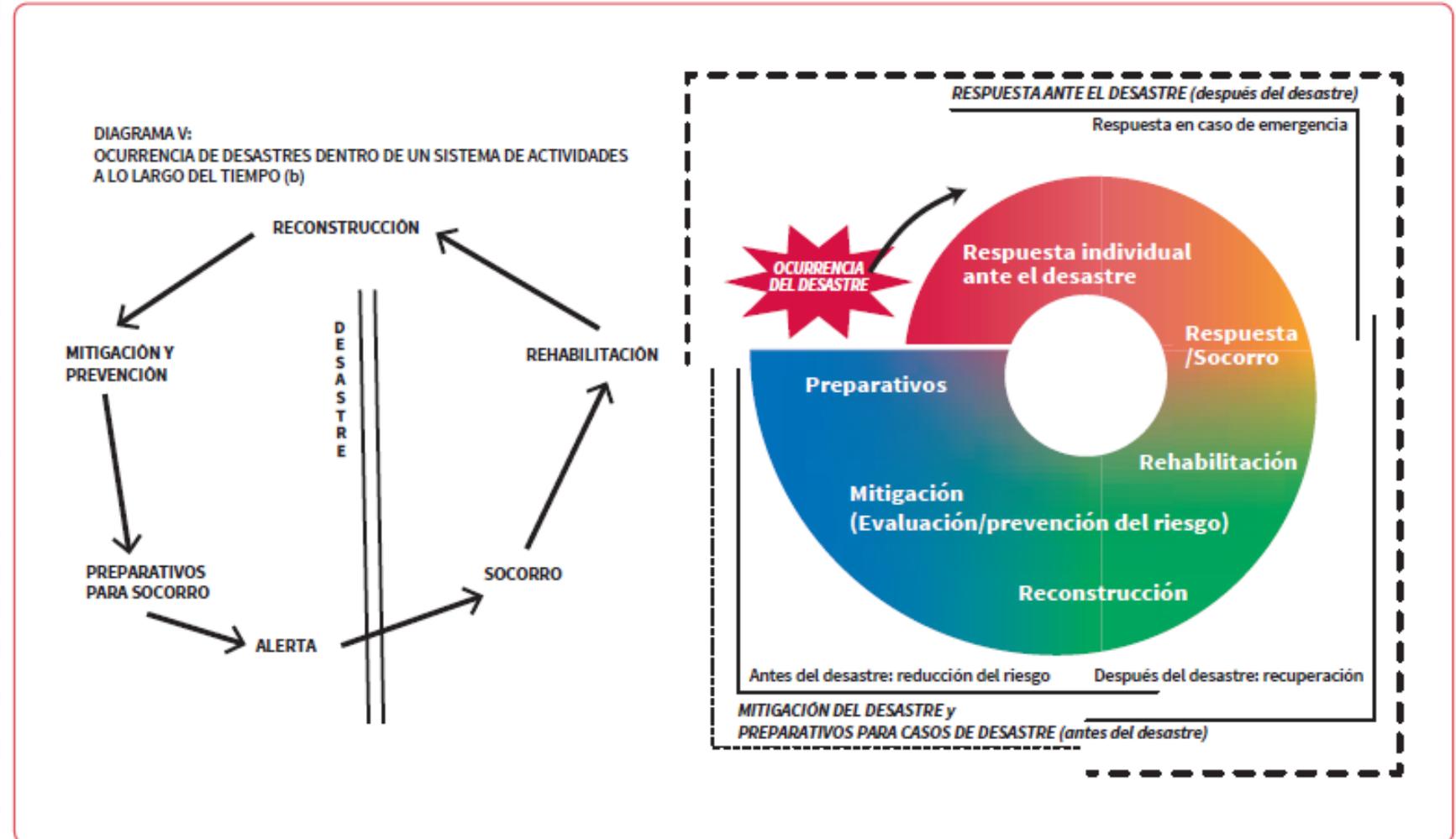
Evolución del abordaje

Catástrofe: paradigma tradicional explicación basada en la causalidad físico-natural (fortuna, fatalidad, algo externo a la sociedad).

ANTES

Hasta Marco de Acción de Hyogo inclusive

Gráfico 1.6 El ciclo original de gestión de desastres y una interpretación actual





Evolución del abordaje

“Por lo general, el MAH [Marco de Acción de Hyogo] se ha planteado a través de una concepción subyacente de los desastres como factores externos que deben ser gestionados, como impactos exógenos e inesperados que afectan el funcionamiento normal de los sistemas económicos y las sociedades como *dis-astrum* en lugar de como *kata-strophe* (Lavell y Maskrey, 2014).

El slogan del MAH aboga por construir mecanismos de resiliencia frente a los desastres, en lugar de construir mecanismos de resiliencia en el desarrollo. (...) De este modo, la reducción del riesgo de desastres sigue entendiéndose y practicándose principalmente como una gestión de desastres y como un conjunto de mecanismos instrumentales y administrativos para proteger el desarrollo frente a amenazas externas tangibles.

Lógicamente, si el riesgo de desastres se conceptualiza como una amenaza exógena, pueden diseñarse mecanismos para protegerse contra este. Por ejemplo, ciertos términos como protección financiera hacen referencia a la protección de las finanzas públicas frente a amenazas externas, en lugar de reconocer que el modo en que se utilizan dichas finanzas reduce o genera riesgo de desastres. Por definición, este tipo de interpretación del riesgo de desastres debilita la responsabilidad y la rendición de cuentas por generación de riesgo.” (GAR 2015:39)



Evolución del abordaje

Catástrofe: cambio de paradigma, explicación basada en la responsabilidad de los actores al tomar decisiones. También implica dejar de considerar cada catástrofe como ‘producto’ y pasar a tomarla como ‘proceso’.

AHORA

A partir del Marco de Sendai





La Gestión Integral del Riesgo se concreta en tres prácticas complementarias:

GESTIÓN CORRECTIVA DEL RIESGO

“mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas (...)”.

GESTIÓN COMPENSATORIA DEL RIESGO

“tomar medidas para apoyar la resiliencia de los individuos y las sociedades frente al riesgo residual que no puede reducirse de manera eficaz”.

GESTIÓN PROSPECTIVA DEL RIESGO

“prevenir o evitar la acumulación de riesgos nuevos o futuros haciendo elecciones de desarrollo que tengan en cuenta el riesgo, también en la recuperación y la reconstrucción tras un desastre”.

Fuente: GAR, 2015:281



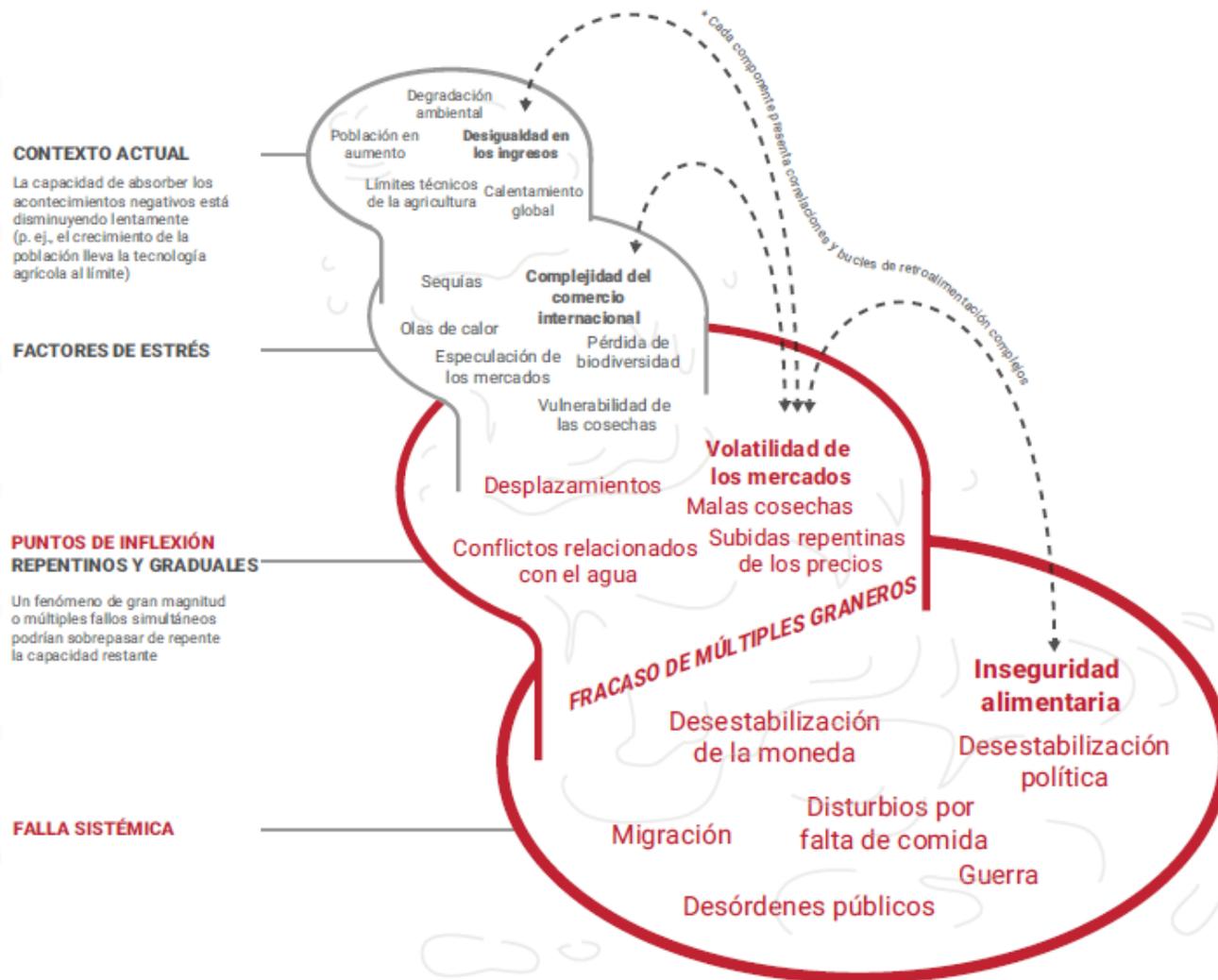
RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

MODELO DE DESARROLLO
+
MODELO DE DEMOCRACIA

Catástrofe: suele considerarse como disfunción del proceso general del desarrollo.

Sin embargo,

- lo que parece ‘excepcional’ es parte del sistema funcionando ‘normalmente’ porque
- el propio modelo de desarrollo no es ajeno a la aparición de estos eventos



Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 6.



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

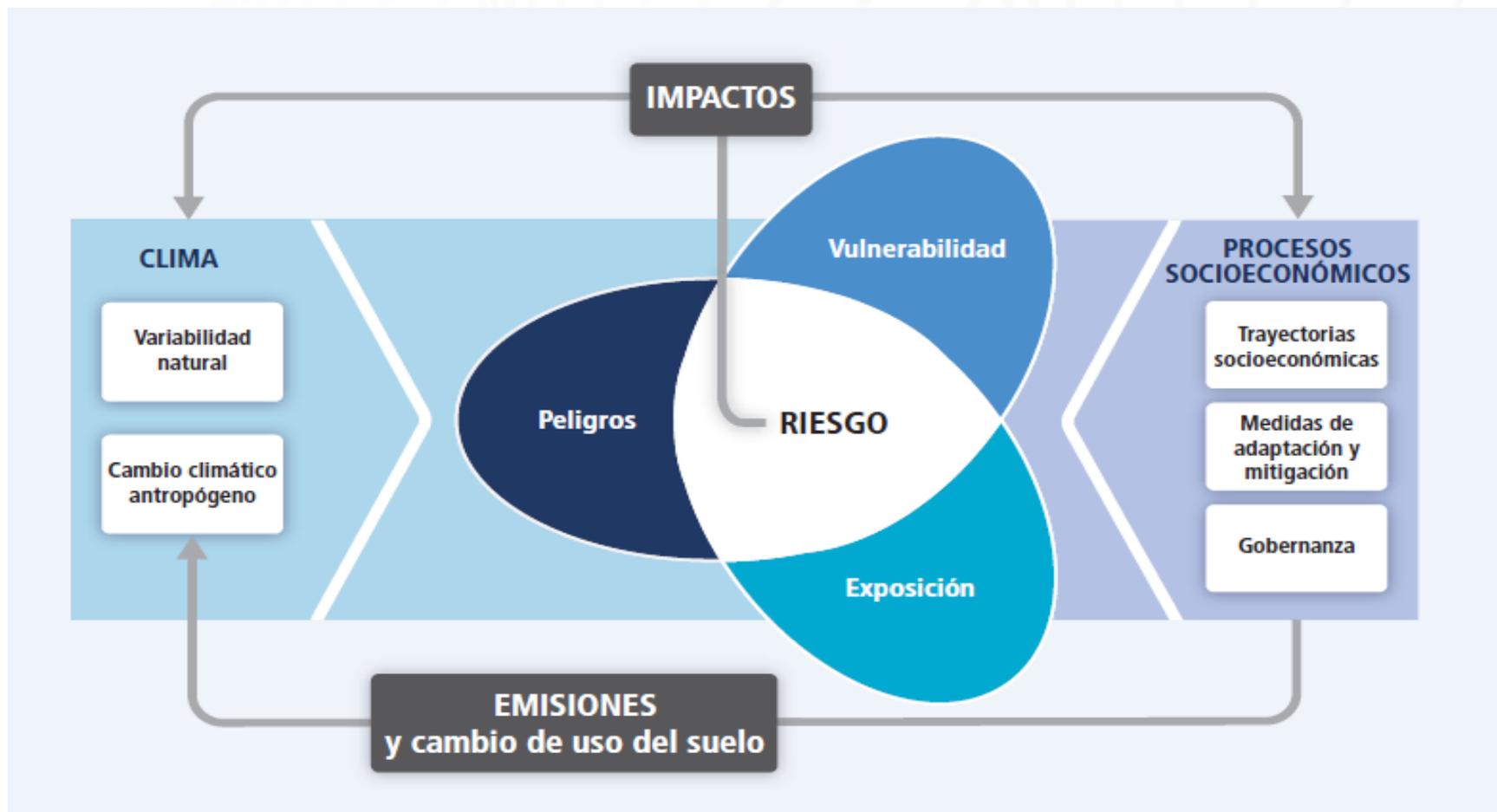


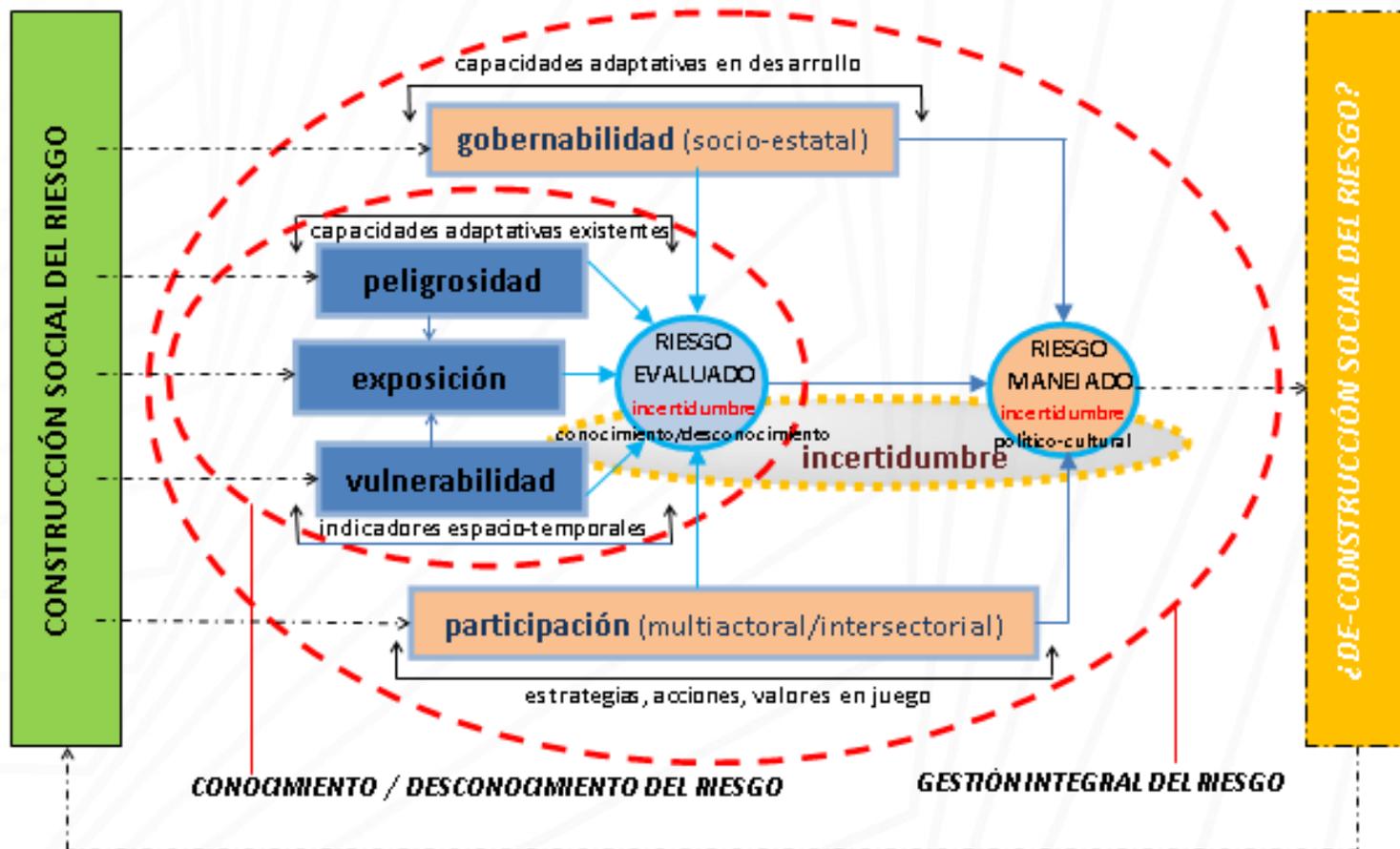
Figura RRP.1 | Ilustración de los conceptos básicos de la contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación. El riesgo de los impactos conexos al clima se deriva de la interacción de los peligros conexos al clima (incluidos episodios y tendencias peligrosos) con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales. Los cambios en el sistema climático (izquierda) y los procesos socioeconómicos, incluidas la adaptación y mitigación (derecha), son impulsores de peligros, exposición y vulnerabilidad. [19.2, figura 19-1]

Fuente: IPCC, 2014
(Agenda internacional de
Cambio Climático)



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

FACTORES Y PROCESOS COMPONENTES DEL RIESGO Y SU GESTIÓN



Fuente: elaboración propia, en base a C. E. Natenzon 2020.



Factores y procesos componentes del RIESGO y su gestión

HABLAR HOY, LUEGO DE LA EMERGENCIA NACIONAL SANITARIA POR COVID-19, DE:

- la **“peligrosidad”** del virus (y sus sucesivas mutaciones),
- la **“vulnerabilidad”** de sectores de la población o de personas (en particular por enfermedades preexistentes, o por grupo etario, etc.),
- la **“exposición”** al mismo (distanciamiento social, confinamiento social, tapabocas, etc.), el aprendizaje de exposición fija y exposición móvil (flujos)
- la **“incertidumbre”** con la que convivimos cotidianamente (por falta de conocimiento del virus, o por las diferentes percepciones de la gravedad, o por las decisiones que se toman o la ausencia de las mismas, etc.),
- la **“gobernabilidad”** y su complejidad, aludidas por el Presidente de la República a través de la metáfora del difícil balance de las tres “perillas” (sanitaria, económica, social),
- la **“participación”** de los diferentes actores, sectores, intereses, etc., que con sus acciones u omisiones podían determinar que los resultados de la gestión integral del riesgo de la pandemia fueran exitosos o no,

SON TODOS CONCEPTOS CONOCIDOS Y FAMILIARES



Gestión Integral del Riesgo y Covid-19

ALLAN LAVELL:

“Nuestro enemigo no es el virus, es la sociedad, el sistema de gobernanza y nuestra falta de control ante condiciones de vulnerabilidad. No vamos a la guerra contra COVID-19 sino a repensar nuestro papel como humanos, como sociedades”, afirmó Allan Lavell, doctor en geografía económica y Premio Sasakawa 2015. “Los desastres son problemas no resueltos del desarrollo y el riesgo asociado a estos eventos viene del desarrollo mal logrado. La gestión del riesgo tiene que estar integrada al desarrollo” (2020)

“La gestión integral del riesgo de emergencias y desastres es un **proceso social y político**, expresado en la existencia de políticas, estrategias y acciones basados en la **intersectorialidad, interdisciplinariedad, territorialización** y con la participación de gobierno, sociedad civil y sector privado, que **busquen reducir, evitar y manejar condiciones de riesgo de desastre y emergencia** y los procesos posteriores de recuperación y resiliencia.” (2020)



Gestión Integral del Riesgo

RIESGO INTENSIVO

Refiere al riesgo de desastres de **alta intensidad** con una **frecuencia entre baja y media** que está asociado a las peligrosidades más visibles (inundaciones, sequías, derrames de mercancías peligrosas, terremotos, erupciones volcánicas, explosiones de instalaciones críticas, tsunamis, etc.)

(el que sale en las noticias)

RIESGO EXTENSIVO

Refiere al riesgo de desastres de **baja intensidad** y **alta frecuencia** asociado principalmente, aunque no de forma exclusiva, con peligrosidades muy localizadas, así como también con las condiciones de vida cotidiana de una parte de la población que podrían caracterizarse como desastrosas.

(el que, sumado a lo largo de un año, tal vez, puede tener un impacto mucho mayor que el del “riesgo intensivo”)

“Focalizar la atención en el riesgo extensivo y el desarrollo local puede ser la clave para lograr cambios graduales y sostenibles en las de desarrollo, de tal forma que la gestión del riesgo de desastres se entrelace con la creación de oportunidades sociales y económicas. Visualizar los patrones y las tendencias del riesgo extensivo otorga control, precisamente porque la mayoría de los riesgos extensivos «gestionables» y pueden abordarse a través de acciones privadas y políticas públicas pertinentes y eficaces.” (GAR, 2015:289)



Gestión Integral del Riesgo

TERRITORIOS

- objetivos (reconocimiento de características en común)
- subjetivos (lógica política-histórica-cultural)

Conocimiento y caracterización del territorio (estático y flujos)

Lo local y los municipios son el nivel donde se configuran los riesgos y es posible su gestión concreta.

La VULNERABILIDAD social estructural o de base (los desastres de la vida cotidiana de la población) es el 'territorio' sobre el cual se construye el riesgo.

- PREVENIR la creación de nuevos riesgos (Prospectiva)
- REDUCIR el riesgo existente (Correctiva)
- AUMENTAR la resiliencia respecto al riesgo residual (Compensatoria)



Gestión Prospectiva del Riesgo

“PREVENIR la creación de nuevos riesgos” (RAR, 2021:282)

Participar en los procesos de toma de decisiones que involucran el modelo de desarrollo territorial, de manera de anticipar los escenarios futuros que puedan implicar o construir nuevos riesgos, y contribuir para un “nuevo desarrollo”.

Especial atención merecen las decisiones de ampliación de zonas urbanas, o la instalación de nuevos emprendimientos industriales, la construcción de obras de infraestructura y/o explotación de recursos, considerando entre otras cuestiones la variabilidad y el cambio climáticos.

También, los aprendizajes de emergencias y desastres ocurridos, de manera de “reconstruir mejor”, no reproduciendo las condiciones anteriores (vulnerabilidad, exposición, etc.).



Gestión Prospectiva del Riesgo

“PREVENIR la creación de nuevos riesgos” (RAR, 2021:282)

- ❑ Promover y participar en planificación del desarrollo a nivel nacional y/o regional y/o departamental y/o municipal-local y/o transfronterizo
- ❑ Promover y participar en planificación prospectiva
- ❑ Participación en planificación relacionada con gestión integral del riesgo y contemple la variabilidad y el cambio climáticos
- ❑ Proyectos de inversión pública
- ❑ Proyectos de inversión privada
- ❑ Proyectos de inversión público-privada
- ❑ Definición y diseño de nueva infraestructura crítica y servicios esenciales a futuro
- ❑ Ajustes, cambios y/o readecuación de medios de vida y actividades productivas



Gestión Correctiva del Riesgo

“REDUCIR el riesgo existente” (RAR, 2021:282)

Trabajar en la reducción de la **vulnerabilidad**, de lo que está **expuesto** (población, bienes de significación, ambiente) a los diferentes **peligros**, reduciendo la **incertidumbre de conocimiento** sobre estos factores componentes del RIESGO.

Facilitando y mejorando los canales de **participación** multiactoral de los diferentes sectores, intereses, instituciones, lógicas, disciplinas, en la **governabilidad** y manejo socio-gubernamental que implica la gestión del RIESGO; sin descuidar la cuota de **incertidumbre político-cultural** involucrada en ambos procesos.



Gestión Correctiva del Riesgo

“REDUCIR el riesgo existente” (RAR, 2021:282)

- ❑ Disminución de las condiciones que contribuyen a profundizar las situaciones de vulnerabilidad de la población, los bienes de significación y el ambiente
- ❑ Disminución de la exposición de la población, los bienes de significación y el ambiente a los diferentes tipos de peligros
- ❑ Ordenamiento Territorial (desarrollo urbano-rural, entornos industriales, zonas inundables, suelos contaminados, etc.)
- ❑ Construcción de Vivienda para relocalizaciones (para asentamientos en zonas no aptas)
- ❑ Limpieza de cauces de ríos y arroyos
- ❑ Reforzamiento y adecuación de infraestructuras críticas y servicios esenciales
- ❑ Reforzamiento y adecuación de los medios de vida



Gestión Compensatoria del Riesgo

“**AUMENTAR la resiliencia respecto al riesgo residual**” (RAR, 2021:282)

Trabajar en los preparativos de **respuesta** y los **sistemas de alerta temprana**, así como también en la planificación de procedimientos de **evacuación**, de **continuidad de actividades** de infraestructuras críticas y servicios esenciales, la articulación con mecanismos de **soporte operacional** a los planes de actuación, la asistencia a través de la **gestión centrada en las personas**, los centros para personas desplazadas, entre otros aspectos. Apoyar el **entrenamiento** (ejercicios de simulación y simulacro) y **equipamiento** específico de acuerdo a los diferentes tipos de peligrosidades a abordar.

Apoyar la **RESILIENCIA** del territorio, a través del reforzamiento de las instituciones, los medios de vida, los ecosistemas ambientales y las destrezas de la población.



Gestión Compensatoria del Riesgo

“AUMENTAR la resiliencia respecto al riesgo residual” (RAR, 2021:282)

- ❑ Preparación para la respuesta
- ❑ Planes y Protocolos (articulación interinstitucional de los procedimientos institucionales)
- ❑ Planes de Actuación y Operacionales
- ❑ Sistemas de Alerta Temprana
- ❑ Planes de Evacuación y de Continuidad de actividades y servicios esenciales
- ❑ Cortafuegos y limpieza de predios
- ❑ Ejercicios de simulación y simulacro
- ❑ Equipamiento y capacitaciones
- ❑ Resiliencia territorial (instituciones, población, medios de vida, etc.)



Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo y las agendas internacionales

Tabla 13.1 Gestión del riesgo de desastres para apoyar la reducción del riesgo de desastres, abordar el cambio climático y fomentar el desarrollo sostenible

| | Gestión prospectiva | Gestión correctiva | Gestión compensatoria |
|-----------------------------------|---|---|--|
| Reducción del riesgo de desastres | Prevenir o evitar la generación de nuevos riesgos | Reducir o mitigar los riesgos existentes | Fortalecer la resiliencia financiera y social ante los desastres |
| Cambio climático | Mitigación del cambio climático | Adaptación al cambio climático | Fortalecer la resiliencia ante los riesgos climáticos |
| Desarrollo sostenible | Contribuir a la sostenibilidad del nuevo desarrollo | Fortalecer la sostenibilidad del desarrollo existente | Fortalecer la resiliencia ante los riesgos y los impactos cotidianos |

(Fuente: UNISDR.)



Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo y las agendas internacionales

Tabla 13.1 Gestión del riesgo de desastres para apoyar la reducción del riesgo de desastres, abordar el cambio climático y fomentar el desarrollo sostenible

| | Gestión prospectiva | Gestión correctiva | Gestión compensatoria |
|-----------------------------------|---|---|--|
| Reducción del riesgo de desastres | Prevenir o evitar la generación de nuevos riesgos | Reducir o mitigar los riesgos existentes | Fortalecer la resiliencia financiera y social ante los desastres |
| Cambio climático | Mitigación del cambio climático | Adaptación al cambio climático | Fortalecer la resiliencia ante los riesgos climáticos |
| Desarrollo sostenible | Contribuir a la sostenibilidad del nuevo desarrollo | Fortalecer la sostenibilidad del desarrollo existente | Fortalecer la resiliencia ante los riesgos y los impactos cotidianos |

(Fuente: UNISDR.)



Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 24.



Toda esta nueva conceptualización del riesgo y su gestión ha sido incorporada en la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030 (Decreto N° 66/020) y en la Reglamentación de la Ley N° 18.621 (Decreto N° 65/020).



📍 Liniers 1280 - Piso 4 | Torre Ejecutiva (Anexo)
Montevideo | Uruguay | CP 11000

☎ 150 1353

✉ sinae@presidencia.gub.uy

gub.uy/sinae

