



## EXPOSICIÓN DE PAÍS

### URUGUAY

#### **Director Operativo del Sistema Nacional de Emergencias**

#### **Cnel. Gustavo Gil**

La conciencia sobre los riesgos de emergencias y desastres despertó hace muy pocos años en Uruguay. Las amenazas naturales en nuestro país son, casi en exclusividad, hidro-meteorológicas y de acuerdo a los registros históricos podemos afirmar que la incidencia de los eventos adversos tiene una dimensión limitada, en términos comparativos. Pero esta benevolencia de la naturaleza, si bien es real, se vio exagerada por un imaginario social que subrayaba la medianía y los promedios, en desmedro de los valores extremos, que en muchos casos han sido especialmente severos.

Esta forma de pensar nuestro entorno (y sus riesgos) está cambiando. Cada día los uruguayos sabemos más sobre las amenazas naturales y antrópicas y sobre nuestras vulnerabilidades. Esta progresiva toma de conciencia estuvo acompañada por la decisión política del gobierno de asumir la importancia de los riesgos de emergencias y desastres en el proceso de desarrollo y, por tanto, la necesidad inmediata de adoptar medidas activas para reducirlos.

El hito constitutivo es la creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) en 1995, esencialmente como un ámbito de preparación y respuesta, y su posterior creación por la Ley 18.621 de 2009, que lo impulsó como un sistema de gestión integral para la reducción del riesgo. El objetivo del SINAE 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. Este aspecto es relevante: en Uruguay reducir el riesgo es postular que el desarrollo social y económico debe sostenerse en criterios de equidad y seguridad aceptables para todos, a partir de un ejercicio informado y participativo de la ciudadanía.

El SINAE se concreta en las acciones que realiza el Estado para la gestión del riesgo de emergencias y desastres en sus diferentes fases: prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación. La vocación de los legisladores fue configurar un espacio de articulación de las instituciones existentes. No previó la creación de un cuerpo específico de protección civil. La gestión del riesgo, incluida la respuesta a las emergencias y desastres es, en Uruguay, una tarea interinstitucional.



La instancia de coordinación y decisión del SINA E radica en la Presidencia de la República y el Poder Ejecutivo. Cuenta con una Dirección Técnica, que permite la coordinación nacional de las políticas públicas de gestión del riesgo, y una Dirección Operativa, que facilita la coordinación logística nacional.

A nivel departamental se establecieron 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 SINA E, de políticas y estrategias a nivel local. Están conformados por las autoridades locales y nacionales a nivel departamental. Las instancias operativas departamentales son los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED).

La ley de “Descentralización política y participación ciudadana” planteó la creación de un tercer nivel de gobierno para la gestión de riesgos: los municipios. Entre sus cometidos se plantea: “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 “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” (MAH) fue en todo momento una referencia técnica y conceptual para la maduración del sistema de gestión de riesgo en el país. Los cinco objetivos y sus indicadores fueron un insumo fundamental para elaborar las estrategias de fortalecimiento institucional y de comunicación pública.

En noviembre de 2010, con el apoyo de Naciones Unidas se organizó una misión interagencial que le permitió al gobierno y a toda la sociedad uruguaya disponer de un diagnóstico riguroso de las capacidades para la reducción del riesgo instaladas en el país, descritas desde las prioridades y los indicadores del MAH, y una serie de propuestas de acción que fue un insumo prioritario para la hoja de ruta del SINA E en los años posteriores.

Con base en nuestra experiencia, evaluamos positivamente el rol del MAH y el trabajo de coordinación que para su cumplimiento está llevando adelante la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). Manifestamos, por tanto, la convicción de que es necesario continuar fortaleciendo los ámbitos de coordinación regionales y globales para la Reducción del Riesgo de Desastres, y renovar y profundizar el compromiso asumido por los países en la Conferencia de Hyogo en enero de 2005.

El gran desafío es seguir construyendo objetivos de largo plazo e indicadores de desempeño que visibilicen los riesgos a todo nivel frente a los actores públicos y privados y la ciudadanía en su conjunto y orienten en forma coordinada los esfuerzos para reducirlos.



Para permitir la comparación diacrónica y sincrónica de los avances en la reducción del riesgo de todos los países en un marco global, los indicadores deberán evitar tanto la inclusión de la información sobre la efectiva ocurrencia de eventos adversos que puedan sobre-determinar los resultados por esos factores externos e inciertos, como la referencia a fórmulas institucionales preestablecidas, que impiden la correcta interpretación y orientación de las búsquedas nacionales.

Nuestra experiencia nos sugiere que el concepto clave que puede enriquecer sustancialmente los acuerdos que se establezcan después del MAH es el de “responsabilidad”.

Cuando las sociedades y los gobiernos comenzaron a darse cuenta de que los desastres no son naturales (aún cuando el evento que lo desencadene sí lo sea, ya que la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad siempre son construcciones sociales) nacieron los sistemas nacionales para la reducción del riesgo, porque descubrir esos factores sociales que determinan una situación de riesgo, relativamente independiente de los desastres efectivamente ocurridos, habilitó la posibilidad de gestionarlos en diferentes fases y con distintas estrategias desde un marco integral.

Pero se debe seguir avanzando, apoyados en esas primeras constataciones que todavía es necesario seguir desarrollando. Luego de identificar esta responsabilidad colectiva de las sociedades humanas respecto a los riesgos, estamos en condiciones de pensar las responsabilidades “particulares”. Esto es, iniciar un nuevo esfuerzo de identificar la generación de riesgos en tanto externalidades negativas reales y concretas (independiente de la ocurrencia de un desastre) y consagrar los mecanismos necesarios para que su reducción o transferencia sea asumida, en forma primaria, por los responsables directos.

Esto refiere tanto a la influencia de las actividades humanas sobre las amenazas como sobre la exposición y las vulnerabilidades sociales e incluye a todas las actividades públicas y privadas que aumenten el riesgo de desastres en una comunidad.

Los mecanismos para la gestión de la externalidad negativa de generar o aumentar los riesgos de desastres desde la perspectiva de la responsabilidad incluyen la promoción de principios éticos, el establecimiento de acuerdos de coordinación voluntaria y autorregulación y, como instancia superior, el rol contralor y regulador de los Estados nacionales. Asimismo, respecto a los riesgos regionales y globales, la realidad nos demanda pensar en marcos de gobernabilidad más amplios, que faciliten la rendición de cuentas al nivel transnacional.

Fortalecer los mecanismos de responsabilidad particular en la generación y aumento de los riesgos promete ser una forma más eficiente de gestionarlos, así como una manifestación básica de justicia social.