



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil



# INFORME NACIONAL URUGUAY

# VISIÓN DE PRIMERA LÍNEA

Una evaluación local del avance en  
la implementación del MAH

**Visión de PRIMERA LÍNEA Una evaluación local del avance en  
la implementación del MAH-INFORME NACIONAL URUGUAY**

Este informe fue elaborado en Noviembre de 2014 por  
Graciela Salaberri  
Coordinadora

Publicación financiada por el Proyecto “Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica” en el marco del Programa de Preparación ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea

Gráficos: Alejandro López

Fotografías: Museo Puerto Sauce Juan Lacaze  
Amigos del Viento

Revisión : Dalia Carbonel

Noviembre 2014  
MONTEVIDEO-URUGUAY

## INDICE

Tablas y cuadros	4
Glosario y acrónimos	5
Prólogo	7
Agradecimientos	8
Resumen Ejecutivo	9
Presentación	11
I. Condición del Riesgo de Desastres	13
II. Metodología para la Visión de Primera Línea	17
III. Análisis de resultados Visión de Primera Línea	21
Conclusiones y recomendaciones	27
Referencias	44
Anexos	45
Anexo 1 – Detalles metodológicos del VPL 2014	47
Anexo 2 – Cuadros Complementarios de Síntesis	49
Anexo 3 – Compendio Complementario de Gráficos e Ilustraciones	51

## Tablas, cuadros y figuras

<b>Tipo</b>	<b>contenido</b>	<b>Página</b>
Ilustración 1	Fotografía del Poster referenciando las Actividades del VPL en Uruguay	6
Figura 1	Departamentos que participaron en la consulta VPL	12
Figura 2	Evolución en 20 años del número de Emergencias y Desastres en Uruguay	15
Figura 3	Distribución porcentual de los grupos consultados	21
Figura 4	Representación de equilibrio de género y de los grupos vulnerables	21-22
Figura 5	Invitación Presentación de Avances Nacionales en Presidencia de la República	23
Figura 6	Percepción de cambios en las pérdidas desde el 2005 en la comunidad	24
Figura 7	Percepción de los cambios en las pérdidas por desastres desde 2005	25
Figura 8	Principales Amenazas Naturales en Uruguay	25
Figura 9	Avances percibidos en la implementación del MAH	26
Figura 10	Temas priorizados para el MAH post 2015	30
Cuadro 1	Comparativo VPL 2009, 2011, 2013, y Prioridades de acción relevadas	31-32-33
Cuadro 2	Amenazas e Impactos relevados en Juan Lacaze (Plan de Acción Comunitaria)	34
Cuadro 3	Resultados (Juan Lacaze)	34-35
Ilustración 2	Fotografía inundaciones del 10 de julio de 1923 (Juan Lacaze)	36
Figura 11	Distribución población con dificultades de desplazamiento	37
Ilustración 3	Calendario TOC-2015	39
Ilustración 4	Plataforma Regional en RRD. EIRD-ONU. Guayaquil 20	40
Figura A1.1	Elementos esenciales de la consulta VPL	47
Figura A1.2	Etapas de la VPL	47
Cuadro A2.1	Síntesis de Amenazas	49
Tabla A2.1	Número de Desastres por procesos naturales en el mundo	50
Tabla A2.2	Porcentuales de desastres referidos al Clima y al proceso atmosférico	50
Tabla A3	Compendio Complementario de Gráficos, Tablas e Ilustraciones	51

## Acrónimos

### **AdelV**

Sociedad Amigos del Viento meteorología-ambiente-desarrollo

### **ANMM**

Aumento del nivel medio del mar

### **AIACC**

Assessment of Impacts and Adaptation to Climate Change

### **DIPECHO**

*Disaster Preparedness ECHO* es un programa puesto en marcha por el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) en 1996 para financiar proyectos en el área de la preparación para afrontar desastres (principalmente de origen natural).

### **ENOS**

El Niño - Oscilación Sur

### **GNDR**

Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres

### **GRD o Gestión del Riesgo de Desastres**

Se refiere a la disminución de la vulnerabilidad y los riesgos de desastres en una sociedad para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los impactos adversos del peligro bajo el contexto más amplio del desarrollo sostenible.

### **MAH**

El Marco de Acción de Hyogo es un acuerdo que fue adoptado por 168 gobiernos en la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres celebrada en el 2005 en Hyogo, Japón. Este marco se enfoca en la construcción de la resiliencia de las comunidades y naciones ante los desastres.

(<http://www.unisdr.org/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>).

### **MERCOSUR**

Mercado Común del Sur

### **NNA**

Niños, Niñas y Adolescentes

### **OSC**

Organización de la sociedad civil.

### **PG-RRD**

#### **Plataforma Global para la Reducción de Riesgo de Desastres**

Proceso de revisión periódica de UNISDR, realizado cada dos años, para informar sobre los avances logrados en la implementación del Marco de Acción de Hyogo.

### **PNRD**

Plataforma Nacional para la Reducción de Desastres

**PLEC**

Planes Locales de Emergencia y Contingencia

**SINAE**

Sistema Nacional de Emergencias del Uruguay

**UNASUR**

Unión de Naciones Suramericanas

**UNISDR**

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

**VPL**

Visión de Primera Línea. Proceso de monitoreo participativo implementado cada dos años por la Red Global para la Reducción de Desastres.



## Prólogo

En los últimos años, el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) está transitando por un camino de fortalecimiento que resulta, por momentos, vertiginoso.

Pero no son sólo las normas legales, ni las acciones puntuales de un ministerio o de una intendencia departamental los hitos principales de este proceso. Es mucho más, es el avance de la sociedad uruguaya en su conjunto que comenzó a identificar los riesgos que permanecían subestimados o directamente invisibilizados, y decidió enfrentarlos para consolidar un proceso de desarrollo que a la vez de sostenido e incluso esté apoyado en niveles de seguridad aceptados colectivamente.

Las personas que notifican en forma inmediata una situación de emergencia, las que se interesan por un vecino anciano cuando el calor es intenso, los conductores que toman precauciones especiales durante las tormentas, las comisiones vecinales de zonas inundables que definen áreas elevadas y rutas de evacuación: todos y cada uno de ellos protegen a su comunidad, a su familia y a sí mismos y constituyen la red que proyecta hacia el futuro a nuestro Sistema Nacional de Emergencias.

Es por eso que este informe, realizado por una sociedad civil que se organiza, delibera y pronuncia sobre los avances alcanzados en la reducción del riesgo en Uruguay, es tan importante. Las voces que aquí se plasman son las que conviven con el riesgo y sufren las emergencias, las que están urgidas por el corto plazo y preocupadas por el mañana, mucho más allá de los ciclos de gobiernos coyunturales. Son las voces que nos aseguran, con su permanencia, que la Reducción del Riesgo de Desastres se consolidará como una Política de Estado orientada a la resolución de problemas concretos, atendiendo a la heterogeneidad de nuestro territorio, pequeño pero variado, y a las necesidades y capacidades de los distintos grupos sociales.

Asimismo, este trabajo evalúa los avances alcanzados en el Marco de Acción de Hyogo, que fue suscripto en 2005 con el objetivo de reducir significativamente las pérdidas ocasionadas por los desastres. Responde, por tanto, a un compromiso que asumió nuestro país frente a la comunidad internacional. En esta rendición de cuentas, la sociedad civil es uno de los actores privilegiados en su calidad de motor y custodia del cambio hacia un Uruguay en el que estemos y nos sintamos cada día más seguros. Porque en este inacabable y siempre renovado esfuerzo debemos estar involucrados todos y todas, como lo demuestra este informe.

Politólogo Lic Pablo Brugnoni

Director Técnico del Sistema Nacional de Emergencias

## Agradecimientos

A todos y cada uno de aquellos que han aportado desde su conocimiento y experiencia a este documento.

Al gobierno nacional en sus representantes del SINAE y MVOTMA el Politólogo Lic Pablo Brugnoni y la Sub Secretaria Raquel Lejtregger, a los gobiernos sub-nacionales y en especial a los Centros de Coordinación de Emergencia Departamentales de Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo y San José.

A los gobiernos locales, alcaldías, juntas departamentales, organización de vecinos, centros educativos, organizaciones de la sociedad civil quienes participaron en las consultas, por su dedicación y esfuerzo.

Han contribuido a la recolección de información, la coordinadora nacional Sociedad Amigos del Viento en los cinco departamentos encuestados, la organización DEMAVAL de Colonia Valdense en Colonia, el CECOED de Maldonado en las diversas localidades del departamento de Maldonado.

Los CECOED-Colonia, CECOED-Montevideo y CECOED-Canelones quienes han contribuido con información relevante incluida en este informe. Al grupo Ambiental de Montevideo y la Comisión Mixta de Monitoreo Ambiental Ciudadano de la Intendencia de Montevideo en la persona de María del Carmen Gentini.

A las escuelas del Hogar de Colonia, Ombúes de La Valle y Conchillas. A COPAU, el Grupo Agroecológico de la Costa. A los Municipios de Juan Lacaze, Carmelo, Tarariras, Piriápolis, Aiguá, San Carlos, Pan de Azúcar y Solís.

Al Liceo N°2 de Juan Lacaze, sus docentes y estudiantes en especial a la Directora Nahir Eguren y a la profesora Gabriela Ríos. Al Museo Puerto Sauce especialmente a la Maestra Mabel Bello de Cayrús.

A los Estudiantes del Programa Rumbo Generación 2014, Directores UTU-San José Néstor Rivero y Adriana Delgado, profesoras Laura Torres y Reina Cortellezzi y Comité local Emergencias de Ciudad del Plata. Al Secretario General de la Intendencia Maldonado. Mtro. Gustavo Salaberry.

Al maestro Carlos Julio Fontes,

Al equipo técnico de Amigos del Viento, Anahir Cenoz, Reina Cortellezzi, Mario Caffera y Natalia Bouvier.

Este documento ha sido elaborado por Graciela Salaberry Coordinadora del Proyecto Visión de PRIMERA LÍNEA Una evaluación local del avance en la implementación del MAH

## Resumen Ejecutivo.

En el año 2005, 168 países integrantes de las Naciones Unidas suscribieron el Marco de Acción de Hyogo acordando para el 2015 una reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres. Sin embargo, el aumento de las pérdidas humanas y económicas demuestra que a pesar de los avances institucionales para la Gestión de Riesgos de Desastres a nivel internacional, los impactos a nivel local aún se mantienen. A pesar de ello vemos esfuerzos importantes a nivel de políticas públicas nacionales.

En el presente informe se presentan los resultados de un total de 311 consultas llevadas a cabo a referentes barriales, docentes, integrantes de centros de coordinación de emergencias, autoridades locales, departamentales y nacionales. Las comunidades consultadas pertenecen a los departamentos de Colonia, San José, Montevideo, Canelones y Maldonado, siendo los de la franja costera y los más densamente poblados del país. El proceso de consulta Visión de Primera Línea estuvo dado por cuatro etapas: la información, las consultas, la devolución y la acción local. En ese sentido, la investigación se realizó teniendo en cuenta la evaluación de tres elementos esenciales, primero la priorización de problemas, segundo la evaluación del MAH y finalmente las propuestas para el post MAH. De las percepciones relevadas, la población consultada coincide en que si han habido pérdidas por desastres desde el 2005, en un 96%, es significativo asimismo al menos un 33% percibe como muy alta la probabilidad de desastres frecuentes e intensos. Las pérdidas económicas, de salud y medios de vida, se sitúan en las pérdidas más relevantes para la población consultada y del total de aquellos que han sufrido pérdidas y se han visto afectados desde el 2005 a la fecha (90% de los consultados), considera que ha habido un incremento de las pérdidas. Al menos un 48% de los encuestados perciben que la frecuencia de los eventos que ocasionan desastres ocurre entre 2 a 4 veces al año. Para el 11% esto es percibido como ocurriendo todo el tiempo.

***Prioridad de acción 1: Organización de la población y las instituciones locales (incluido el municipio) para la GRD*** Los resultados reflejan que se percibe poco avance en la preparación de la comunidad para enfrentar situaciones de emergencia, salvo en aquellos municipios en los que se ha trabajado en coordinación con los Centros de Coordinación de Emergencias en búsqueda de mayores sinergias con las comunidades y actores locales relevantes de la comunidad. El avance medio es valorado especialmente por las personas consultadas que están trabajando en ello y por las autoridades que están llevando adelante estas articulaciones. Sería necesario mayor difusión y más trabajo local. Se resalta la importancia de las redes locales por parte de los encuestados y de una mayor participación e involucramiento de la sociedad civil en GRD para fortalecer su participación y su articulación con los gobiernos locales, como aliados importantes a la hora de la prevención y en la del apoyo a la respuesta.

***Prioridad de acción 2: Conocimiento y evaluación de los riesgos (magnitud y frecuencia de eventos y fenómenos adversos y quiénes o qué pueden ser más afectados); existencia de sistemas de alerta temprana*** En el conocimiento y la evaluación de los riesgos se pudo identificar **un avance importante**. Los informes técnicos son necesarios, su disponibilidad y acceso amigable así como promover a las organizaciones barriales y educativas que permitan diseminar la información para un mayor conocimiento de los riesgos. Es importante resaltar este progreso, aunque se requiere monitoreo desde la comunidad e involucramiento de los grupos de alto riesgo, vulnerables o con discapacidad como actores pro activos.

***Prioridad de acción 3: Conocimiento y difusión de las medidas de RRD*** Ha habido un avance y se percibe un mayor conocimiento y una mayor implementación en la difusión de los riesgos y las medidas a tomar, lo cual puede deberse, en parte, a una mayor difusión y una mayor capacitación implementada desde el SINAE. La población necesita aún que se siga trabajando en este sentido, y que exista más claridad en cuanto a las advertencias y avisos emitidos a nivel oficial. Incorporar a los medios de comunicación en las políticas de gestión del riesgo propiciando acuerdos que posibiliten la cooperación entre tales medios y las instituciones especializadas.

***Prioridad de acción 4: Acciones de la comunidad para reducir sus riesgos (incluye obras, capacitación, organización, etc.)*** No se perciben grandes avances, son pocas las acciones para reducir los riesgos desde la comunidad. Esta no se siente involucrada ni participe. Se requieren fondos de adaptación para las viviendas afectadas y apoyo a las nuevas construcciones. Las personas afectadas reciben materiales para palear las situaciones momentáneas, pero se vuelve a reconstruir en iguales condiciones de precariedad. Fortalecer, en concertación con los gobiernos locales, las capacidades de las comunidades vulnerables considerando estrategias de aprendizaje en base a sus experiencias.

***Prioridad de acción 5: Preparación de la comunidad para enfrentar a una situación de emergencia (simulacros, brigadas, equipos, señalización, rutas de escape)*** La población no se siente preparada para enfrentar situaciones de emergencia. Los simulacros a nivel local son considerados una herramienta de avance, pero no se hacen. El contar con comités locales de emergencia y que se mantenga activo más allá de la emergencia con planes y actividades permanentes es considerado necesario implementar.

En cuanto a las prioridades de acción en reducción de riesgos post-2015, en el 80 % de las personas consultadas prevalecen: los sistema de alerta temprana, la participación comunitaria, la investigación, la conformación de redes locales, el cambio climático, la protección de medios de vida especialmente en las zonas de producción de alimentos y de pequeños productores familiares. Los programas de capacitación, la información sobre los riesgos y las medidas para reducirlos son considerados relevantes así como las evaluaciones de riesgos en las que haya mayor participación e involucramiento de la gente. Desde la sociedad civil, creemos que la identificación del tema “participación comunitaria” en los primeros lugares revela el interés de las comunidades en ser parte de las decisiones que los afectan respecto de la GRD el cual coincide con las recomendaciones del Pronunciamiento de la OSC de formalizar e institucionalizar esta participación.

## Presentación

En enero de 2005 en Kobe, Japón, 168 estados de Naciones Unidas adoptaron el MAH para implementar la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD). En el cumplimiento de este MAH, los estados signantes esperaban lograr una reducción significativa en pérdidas por desastre, tanto en vidas como en recursos sociales, económicos y medioambientales en comunidades y naciones para el año 2015. Pasos importantes se han dado en estos 10 años de aplicación voluntaria, pero el aumento de las pérdidas humanas y económicas demuestra que a pesar de los avances institucionales para la gestión del riesgo a nivel internacional, los impactos a nivel local aún siguen siendo importantes. Desde la sociedad civil, y en el marco del Programa de Preparación ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, basándose en la metodología de Visión de Primera Línea (VPL) elaborada y promovida por la Red Global (GNDR), se viene desarrollando el Proyecto “Perspectivas en la implementación del Marco de Acción de Hyogo en Sudamérica”, que monitorea el grado de avance de la implementación del MAH en los países, desde la percepción de los ciudadanos de la primera línea. Esta intervención tiene como objetivo reducir los riesgos de desastres mediante una mayor participación de la sociedad civil y la articulación de los niveles locales, nacionales e internacionales. Liderado a nivel regional por Soluciones Prácticas de Perú, este proyecto involucra organizaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay. Es de mención que Amigos del Viento, organización coordinadora nacional de la Red Global, ha implementado asimismo, los monitoreos previos de avance del 2009, 2011 y 2013. El desafío ha sido incluir a los grupos vulnerables y promover la vigilancia social en el monitoreo de las políticas de gestión de riesgo para que todos se sientan incluidos. La gestión del riesgo requiere, para ser eficaz, el desarrollo de relaciones comunicativas entre los actores involucrados, la construcción de referenciales comunes, la capacidad de traducir perspectivas diferentes y la capacidad de establecer nuevas reglas de funcionamiento. En Uruguay, el Estado se ha abocado a reorganizar las actividades del SINAE tanto en la evaluación de la vulnerabilidad, en la preparación para desastres, y en educación y sistemas de alerta. Se promulgó la Ley que crea al Sistema Nacional de Emergencias como un Sistema Público de Carácter Permanente. Los Planes Locales de Emergencia y Contingencia (PLEC) a través de los Comités Departamentales de Emergencias, con apoyo del gobierno central, significan pasos importantes hacia la conformación y consolidación de un sistema de coordinación y planificación que genere una promoción de la GRD en el país.

Sin embargo, aunque también existen avances en los ámbitos departamentales y locales, quedan a la par grandes retos. Es preciso difundir las herramientas y políticas de GRD y los mecanismos de participación y espacios de consulta donde la sociedad civil pueda involucrarse en la formulación, monitoreo e implementación de dichas políticas.

En este contexto y en el marco del Programa de Preparación ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, liderado en América del Sur por Soluciones Prácticas, y en Uruguay coordinado por Amigos del Viento, realizan la intervención denominada “Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica”. Esta intervención tiene como objetivo reducir los riesgos de desastres mediante una mayor participación de la sociedad civil y la articulación de los niveles locales, nacionales e internacionales basándose en la metodología VPL.

VPL es un estudio sobre percepciones y no un reflejo de las estadísticas sino de lo que la gente piensa. Procesos como los que genera VPL fortalecen la comunicación entre la población y las instituciones. De ahí la importancia de los resultados y de la herramienta de su aplicación y el análisis de la información que surge de este proceso.

En el presente informe se presentan los resultados de un total de 311 consultas llevadas a cabo a referentes barriales, docentes, integrantes de centros de coordinación de emergencias, autoridades locales,

departamentales y nacionales. Las comunidades consultadas pertenecen a los departamentos de Colonia, San José, Montevideo, Canelones y Maldonado franja costera y coincidente con los departamentos más densamente poblados del país. Ver Figura 1.

Sobre el modo de selección de las comunidades se abordará más adelante en los capítulos de Metodología y su sección de Selección de Comunidades (ver páginas 19 a 20).



Figura 1. Departamentos que participaron en la consulta VPL

Este Informe Nacional consta de 6 capítulos:

### **I. Condición del Riesgo de Desastre**

Incluye la reseña del contexto internacional; los antecedentes de desastres; los riesgos, cómo las tendencias generadas impactan en lo local y las capacidades existentes, estas últimas en términos de la institucionalidad para la GRD, las políticas públicas, y la participación de la OSC, entre otros aspectos.

### **II. Metodología**

Caracteriza la metodología propuesta a nivel regional y las especificidades propias del país, describiendo además la población encuestada en términos de sus características básicas.

### **III. Análisis de datos**

Presenta la evaluación del MAH, señalando los avances en las distintas prioridades e identifica las prioridades para el MAH2.

### **IV: Planes de acción**

Describe los planes de acción elaborados, los temas que abordan y los actores que han participado en su diseño, entre otros aspectos.

### **V. Articulación del proceso con una dinámica nacional**

Aborda los próximos pasos a tener en cuenta considerando las recomendaciones de la consulta VPL relativa

al MAH2 y cómo se implementarán las recomendaciones en el nivel local.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

Expone una valoración de la metodología usada, una síntesis de los resultados y según los temas valorados en MAH2 las recomendaciones pertinentes.

### I. Condición del Riesgo de Desastres

#### I.1 Contexto internacional

“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”<sup>1</sup>

Durante el evento de la Plataforma Regional en RRD. EIRD-ONU- Guayaquil 2014, el Director operativo del SINAE, en su presentación de documento país, destacó una progresiva toma de conciencia acompañada por la decisión política del gobierno de asumir los riesgos de emergencias y desastres en el proceso de desarrollo del país. Reconociendo al “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” (MAH) como una herramienta de referencia técnica y conceptual para la maduración del sistema de gestión de riesgo en el país, evaluando positivamente el rol del MAH y la necesidad de 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*”.

Uruguay concluye en su presentación que *la responsabilidad* es el concepto clave que, sumado a la promoción de principios éticos, acuerdos de coordinación voluntaria y auto-regulación y, como instancia superior, el rol contralor y regulador de los Estados nacionales, será capaz de un fortalecimiento pleno de la gestión de riesgos de desastres. “*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.*”

En el marco del **Proyecto Regional: Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica**, un informe intermedio fue compartido a las autoridades nacionales con el fin de dar a conocer los resultados primarios del relevamiento de percepción de avances realizado desde la sociedad civil, asimismo en la Plataforma Regional de RRD fue presentando en Mayo del presente año por una iniciativa de la sociedad civil y en alianza con más de 200 organizaciones e instituciones de América Latina y El Caribe, entre las que se encuentra representado la sociedad civil Uruguaya, el “Pronunciamiento sobre los avances en la aplicación del MAH y las recomendaciones para el periodo post 2015”. y varias de las propuestas fueron tomadas en cuenta en el Comunicado de Guayaquil, reporte que será insumo clave para la elaboración del MAH 2.

En el más alto nivel y en instancias regionales, con la presencia de los Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR y Estados Asociados ( Caracas, Venezuela en noviembre de 2013), se acordó trabajar en 5 líneas estratégicas para la elaboración coordinada de una Agenda Ambiental Estratégica de Proyectos: GRD, Gestión de Residuos, Manejo Sustentable de Bosques y Seguridad Química. Cada Estado Parte se encargará de coordinar una de las cinco líneas estratégicas. Uruguay coordinará la referente a Gestión de Riesgos de Desastres, para lo cual se encuentra trabajando en la identificación de posibles proyectos. Uruguay asumirá la presidencia Pro-Témpore de UNASUR, y esta responsabilidad implica hacer los esfuerzos necesarios a nivel interno para contribuir a nivel regional con experiencias de mejores prácticas y lecciones aprendidas en un país en el que los pequeños desastres mantienen su cotidianeidad.

<sup>1</sup> Cnel Gustavo Gil Exposición País, Uruguay en la Plataforma Regional en RRD. EIRD-ONU. Guayaquil 2014

## I.2 Antecedentes de desastres

A partir de la tormenta del 24 de agosto de 2005 y de las inundaciones de mayo de 2007, nuestro país comienza a tomar conciencia acerca de la importancia de los riesgos a los que está expuesto y de la tendencia a la creciente recurrencia de eventos climáticos extremos.

Estadísticas provisionales sobre rayos, tornados y temporales de viento locales (1999-2005)<sup>2</sup> indican 3 muertos y alrededor 2500 afectados cada dos años, aunque hubo 10 muertos y cientos de miles de afectados en un solo evento en 2005. El granizo impacta con grandes pérdidas aunque sin personas fallecidas, a razón de unos 5 eventos fuertes cada 2 años, con mucha variabilidad. Las lluvias intensas provocan cerca de 3 muertes y 2 heridos graves por año, las inundaciones de 2 a 4 muertos por año, no habiendo información detallada de decesos por olas de frío y/o de calor, pero consta de que existen.

En los últimos años<sup>3</sup>, son de mención las inundaciones en el Sureste (Rocha), con miles de evacuados y 2 muertos, seguido por 2 años de sequía con cientos de millones de dólares de pérdidas, y una cifra no-revelada de migración rural. Las inundaciones de 2002 dejaron decenas de miles de kilómetros cuadrados bajo agua. En enero de 2001, en Migueles (Canelones), un tornado F2 (de entre 180 y 250 km/h) voló 103 techos, dañó otros 96, destruyó 8 fincas, tiró cientos de árboles y columnas de energía eléctrica, afectando a 199 familias. En marzo de 2002, un tornado F2 con centro en Joanicó (Canelones), derribó 67 torres de energía de UTE y afectó a viviendas, cultivos, e invernaderos, causando daños por más de US\$ 35 millones y dos muertos. Hubo 700 edificaciones afectadas, entre ellas 38 escuelas, y más de 5.000 damnificados. En 2003 las inundaciones en el norte del país con miles de evacuados, provocaron además la destrucción de miles de kilómetros de caminería rural, rutas nacionales y calles en las ciudades<sup>4</sup>.

El 2004 fue marcado por sequía en el norte, inundaciones con evacuados en otras regiones, incendios de campos y bosques especialmente en departamentos del Sur, y también por la explosión de una tonelada de amoníaco en el puerto de Montevideo, que activó un Plan de Catástrofe (76 hospitalizados). En 2005, un fuerte ciclón extratropical con vientos intensos generalizados provocó diez muertos, pese a la advertencia de vientos fuertes emitida por el servicio meteorológico, ocasionando además miles de árboles arrancados y más de cien mil damnificados en la región costera sur de Uruguay<sup>5</sup>. En el muy frío año 2007<sup>6</sup> ocurrieron inundaciones con 119,200 afectados, siendo el desastre del orden de las inundaciones históricas de 1959.

“A partir de la tormenta del 24 de agosto de 2005 y de las inundaciones de mayo de 2007, nuestro país comienza a tomar conciencia acerca de la importancia de los riesgos a los que está expuesto y de la tendencia a la creciente recurrencia de eventos climáticos extremos. El desafío es transformar el desastre en oportunidad a partir de responsabilidades y valores enraizados en nuestra sociedad, y así organizar la solidaridad espontánea, transformando ésta en una estrategia de compromiso, continuidad y acciones concretas de los diferentes actores involucrados”<sup>7</sup>.

Las pérdidas debidas a la gran sequía de 2008-2009 fueron estimadas entre 487 y algo más de 600 millones de dólares, según el tipo de evaluación. La migración rural, pese a lo muy severo de esta sequía continúa sin ser evaluada. Durante la sequía<sup>8</sup>, ocurrieron episodios de incendios de campos y sobre todo forestales en áreas suburbanas de balnearios con al menos un muerto. Vientos fuertes locales por la ocurrencia de tornados continúan impactando, destruyendo viviendas y otras construcciones (se han reportado escuelas con

<sup>2</sup> Complemento final del Proyecto AIACC LA- 32: *Vulnerability and Adaptation of Estuarine Systems of the Rio de la Plata* Recopilación de eventos emergentes realizado por Amigos del Viento. Biblioteca Nacional, Diario El País 1985-2005

<sup>3</sup> Trabajo de recopilación de Amigos del Viento en la Biblioteca Nacional, Diario El País 1985-2005.

<sup>4</sup> Proyecto PNUD URU/98/011: “Prevención y Mitigación de Emergencias Ambientales de Origen Climático”, informe del consultor económico nacional Cdr. P. Baerrenechea (2004).

<sup>5</sup> Bidegain M., R.M.Caffera, B. de los Santos, P. Castellazzi y J. Gómez-Rivera 2006. “Performance of the WRF Regional Model over Southwestern South America during an Extreme Event”.

<sup>6</sup> OFDA/CRED International Disaster Database.

<sup>7</sup> “DEL DESASTRE A LA OPORTUNIDAD” PROYECTO URU/07/005 “Fortalecimiento de las Capacidades del País en el Proceso de Recuperación” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Gobierno de la República CONSULTORÍA PARA EL SEGUIMIENTO Y ELABORACIÓN DE PLANES DE RECUPERACIÓN- Arq. Raquel LEJTREGGER-Marzo de 2008

<sup>8</sup> Caffera R. M., 2010: “Sobre la gran sequía de 2008-2009. Primera parte: aspectos físicos”

voladuras de techos) cuyas estructuras no son resilientes a estas amenazas, aun cuando éstas hayan sido catalogadas en las categorías inferiores y medias de la escala. Estos desastres junto con las descargas eléctricas atmosféricas – rayos – son responsables de entre 2 a 6 muertos por año en el país. Figura 2. Ver Anexos Tabla 1.

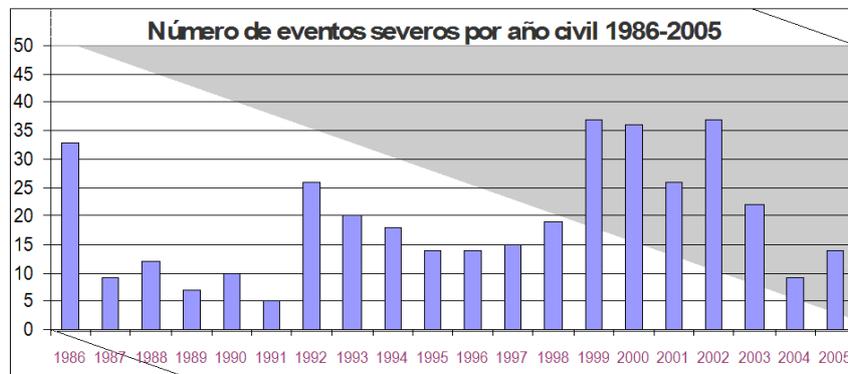


Figura 2. Evolución en 20 años del número de Emergencias y Desastres en Uruguay

### I.3 Principales Amenazas

En Uruguay, las principales amenazas están fuertemente asociadas a eventos climáticos: sequías, inundaciones, heladas, olas de calor y otros fenómenos meteorológicos de micro a meso escala (granizo, tornados, etc.). Malaria, leishmaniasis y dengue están ausentes, aunque del último hubo casos en el pasado y es una amenaza en ciernes<sup>9</sup>. Los eventos de inundación, siendo los más repetidos tampoco tienen, por lo general, características catastróficas. Los diversos tipos de amenazas son fenómenos recurrentes, de gran impacto social y responden a la variabilidad climática y al aumento constatado en la frecuencia de eventos extremos en la región. Estas modificaciones se relacionan con ciclos de variabilidad climática – medida en años – y con el cambio climático<sup>10</sup>.

La variabilidad de la precipitación constituye el aspecto más determinante del clima uruguayo, siendo sus cambios difíciles de separar de las fluctuaciones. Las precipitaciones por lo general muestran dos oscilaciones anuales, teniendo un mínimo principal invernal en la faja oeste (el Litoral del río Uruguay), y un mínimo principal estival en el Sureste (cuencas atlántica, y de la Laguna Merín), con montos mayores en las estaciones intermedias. La variabilidad inter-anual es muy marcada, dentro de ella es notoria la señal del fenómeno de “El Niño-Oscilación Sur” en la temperatura y en la precipitación, siendo ambos elementos por lo general mayores en las fases cálidas y menores en las fases frías del fenómeno. Su señal en la lluvia es máxima en octubre y noviembre (ante un evento El Niño es de esperar abundantes precipitaciones en esos meses, y lo contrario en un evento “La Niña”) Las mayores sequías suelen coincidir con la ocurrencia de “La Niña”, y las inundaciones del río Uruguay” (por su curso superior 400km al norte del territorio nacional) tienen una clara influencia de “El Niño, no así las del río Negro, principal cauce que atraviesa el territorio donde están asentadas dos ciudades y tres represas hidroeléctricas<sup>11</sup>.

### I.4 Riesgos, cómo las tendencias generadas impactan en lo local

La característica fisiográfica más resaltante, en un país relativamente bajo – 140m en media comparado con 570 para toda Sudamérica – es la constante presencia de ondulaciones, de manera que es exigua tanto la porción de tierras netamente llanas, como aquella de topografía compleja como las serranías. La economía ha sido pauta por el desarrollo ganadero, por sus grandes extensiones de pradera natural. La dominancia de la

<sup>9</sup> Basso C. (editor) Abordaje ecosistémico para prevenir y controlar al vector del dengue en Uruguay. 2010.

<sup>10</sup> Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, Poder Ejecutivo, enero de 2010.

<sup>11</sup> Dr. Ruben Mario Caffera Condiciones climáticas de la República Oriental del Uruguay Apuntes para una Climatología del Uruguay IPA – Geografía Facultad de Agronomía - Unidad de Sistemas Ambientales

pradera se debe a la gran variabilidad, estacional, interanual, y de frecuencias más bajas, en el clima. De la fisiografía y el clima depende la explotación de los llamados "Recursos Naturales Renovables", en un país en donde alrededor del 60% de su PBI lo constituye la actividad agraria, incluyendo agricultura, horticultura, granja, ganadería y forestación<sup>12</sup>.

Pese a ello, sólo el 8% de los 3:300.000 habitantes vive en áreas rurales, y más del 60% se encuentra en el área metropolitana de la capital (Montevideo)<sup>13</sup>.

El abandono de algunas prácticas culturales, nuevos productos de consumo, y prácticas de producción más agresivas han provocado un aumento en la vulnerabilidad. Existen carencias en la cultura popular respecto a encarar las amenazas. Las tendencias de ocupación del territorio generan condiciones de riesgo. De acuerdo a datos relevados por la Intendencia de Montevideo IMM, el número de familias en asentamientos irregulares del departamento de Montevideo, ubicada en terrenos inundables o contaminados que requiere ser realojada, asciende a 2062. De ellas, 721 han sido categorizadas con el más alto riesgo por lo que requieren ser relocalizadas en forma altamente prioritaria y urgente. En este sentido, el desafío es la máxima coordinación y la definición de las estrategias y planes en forma compartida, entre todos los actores a nivel nacional y local que tienen incidencia en el proceso, avanzando en la construcción de los datos en todo el territorio, creando sinergias para la prevención y mitigación de los efectos de eventos adversos futuros, y desarrollando estrategias integrales en el territorio<sup>14</sup>.

Otro punto importante es el enfoque de cuencas lo cual contribuye a la reducción de riesgos, desde el conocimiento existente, al enfoque ambiental, cultural que trasciende el uso del recurso en función de la generación de insumos de producción. Sin embargo las cuencas hidrográficas, también están sufriendo presión de actores transnacionales o fenómenos de sojización y monocultivos forestales por la obtención de beneficios económicos, mediante una producción intensiva que en muchas ocasiones contribuye al aumento de las vulnerabilidades de las comunidades. La Política Nacional de Aguas y la Ley de Ordenamiento Territorial, ofrecen un marco legal vinculado a la participación ciudadana lo cual sería de crucial importancia que se transformara en una práctica que contribuya a la reflexión y al análisis, así como a la proposición de planes de acción ciudadanos con enfoque territorial<sup>15</sup>.

### **I.5 Institucionalidad para la GRD**

En 1995 se crea un Sistema Nacional de Emergencias (SNE, decreto 371/95) el cual coordina las acciones, y en el caso de aspectos territoriales, sustituye una nominal "Defensa Civil", incluyendo de manera muy especial a desastres "por amenazas naturales" pero también a otras emergencias de fuerte expresión espacial y social (por ejemplo la epidemia de aftosa en 2001 y la crisis financiera de 2002).

En octubre de 2009 la Ley No. 18.621 promueve al Sistema Nacional de Emergencias (desde ahora "SINAE") como un sistema público de carácter permanente cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente ante situaciones reales o eventuales de desastre. La Ley propone el establecimiento de planes para la reducción de riesgos que deben ser incluidos en la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. En el artículo 17 "De la reducción de riesgos en la planificación", se señala la obligación de introducir en los planes de ordenamiento territorial, "la planificación, análisis y zonificación de amenazas y riesgos, de modo que los programas y proyectos emergentes del proceso de planificación territorial contengan previsiones necesarias para reducir los riesgos identificados y atender las emergencias que se pudieran generar".

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

<sup>12</sup> "Variación de largo período en la disponibilidad potencial de agua para pasturas en Uruguay" R. M. Caffera, Tesis Doctoral, Universidad de Bs. As., octubre 2006.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadísticas, año 2002.

<sup>14</sup> Plan MVOTMA

<sup>15</sup> Ley de Ordenamiento Territorial

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. Los lineamientos político estratégicos signan especialmente la protección a la población, la protección del ambiente y de los bienes de significación tales como los medios productivos e infraestructuras, y la conformación y consolidación de un sistema de coordinación y planificación que genere la promoción en GRD.

El Estado se ha abocado a reorganizar las actividades del SNE tanto en la evaluación de vulnerabilidad como también en la reducción de riesgos, en la preparación para desastres y en su prevención, la cual incluye educación y sistemas de alerta temprana. 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 SINAE 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.

Si bien los instrumentos jurídico-normativos de gestión de riesgo forman parte de una política nacional, los instrumentos emanados de la sociedad civil de iniciativa comunitaria y gobernanza local deben ser reconocidos como instrumentos imprescindibles para la acción local de la gestión de riesgos. En síntesis, existe un proyecto oficial de intensificación de las actividades tendientes a la GRD y ha habido en los últimos tiempos un acercamiento entre las actividades del estado y las iniciativas de la sociedad civil, hecho que merece destacarse.

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 SINAE, de políticas y estrategias a nivel local. Están conformados por las autoridades locales y nacionales a nivel departamental. Las instancias operativas departamentales son los 19 Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) uno en cada departamento.

En el informe oficial del progreso en la implementación del MAH 2011-2013 se señala la creación y fortalecimiento de variadas unidades de Gestión de Riesgo en diferentes instituciones gubernamentales que coordinan a nivel nacional con el SINAE y a nivel descentralizado con los representantes departamentales. (CDE)

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 (Jefe del Ejecutivo Departamental, segundo nivel de gobierno), estando a lo que éste disponga”.

El fortalecimiento de los diferentes niveles del SINAE, con especial atención el tercer nivel de gobierno (Alcaldías o Municipios) tendiendo a alcanzar los niveles comunitarios ha sido un objetivo del SINAE. Un ejemplo de esto, lo constituye los talleres de perfil de riesgo llevados adelante con el apoyo técnico del SINAE y en coordinación con el CECOED de Colonia en ciudades como Juan Lacaze, Carmelo, Tarariras, Rosario entre otras, lo que ha contribuido a sensibilizar y fortalecer a los gobiernos locales, referentes directos de la ciudadanía local.

El diseño e implementación de Planes locales de emergencia y contingencia (PLEC) sería el siguiente paso de consolidación de un Comité Local de Emergencias que articule acciones y tome medidas coordinadas con el CECOED en situaciones de crisis.

Es de mención la conformación del Grupo de Gestión Integral del Riesgo constituido por los servicios universitarios de Facultades de Arquitectura, Ciencias Sociales, Ingeniería, Psicología, Escuela de Nutrición y dietética entre otros, creado con el objetivo general de consolidar una mirada interdisciplinaria e integral a la problemática del riesgo.

A nivel nacional el cumplimiento cabal del Ordenamiento Territorial, podrá ser un importante recurso para la gestión integral del riesgo en el país. El estado uruguayo incluyó en su Plan Nacional de Respuesta al

Cambio Climático (PNRCC) aprobado en febrero del 2010, una línea estratégica denominada “Desarrollo de Ciudades Sustentables”, que señala: *“El ordenamiento territorial constituye un elemento fundamental para prevenir riesgos y apoyar las medidas de adaptación y mitigación propuestas; especialmente las relacionadas con la Gestión Integral de Riesgos. La aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial desarrollados a nivel local y concebidos bajo un enfoque de planificación estratégica a largo plazo, contribuye a la conciliación de los diferentes intereses sectoriales y la prevención de conflictos de carácter territorial”*.

Dentro de esta línea se propone como medida concreta: *“implementar planes de ordenamiento territorial de carácter local que consideren especialmente variables de análisis y propuestas, relativas al cambio climático”*. Sin embargo, el hecho de que la competencia y responsabilidad de desarrollar instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión de riesgo recaiga en los gobiernos nacional y departamental, limita las efectivas posibilidades de actuación por parte de los gobiernos municipales.

### **I.6 Recursos financieros para la GRD**

El Uruguay, país tradicionalmente productor y exportador de alimentos y con características climáticas y geográficas favorables, goza de buena disponibilidad y estabilidad en el suministro de alimentos. La Seguridad Alimentaria Nacional se encuentra contemplada en la Constitución de la República (artículo 72, Capítulo III, ratifica el acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Y en cuanto a la Soberanía Alimentaria, defiende la facultad nacional para definir políticas agropecuarias y alimentarias propias de acuerdo a los objetivos de desarrollo humano sostenible y de seguridad alimentaria y nutricional.

En el informe del progreso en la implementación del MAH 2009-2011, el SINAE hace mención a la existencia de recursos humanos, materiales y financieros expresamente dedicados a ejecutar acciones para la GRD, con la futura reglamentación de la Ley 18621 (Artículo 24. - Créase el Fondo Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres.).

Por otra parte el artículo 207 de la ley N° 18.362 estipula la creación del “Fondo Agropecuario de Emergencias”. La ley N° 16.082 crea un fondo de indemnización para los productores afectados por las medidas adoptadas en una emergencia sanitaria ocasionada por la aparición de fiebre aftosa y otras enfermedades exóticas.

Por las fuertes heladas del año 2007 y ante las demandas de los productores afectados, el gobierno implementó en julio del año 2008, la creación de un fondo de emergencia ganadera “Fondo Agropecuario de Emergencias”. Este fondo permitió afrontar las contingencias derivadas de la sequía que había comenzado en noviembre del 2007 pero que había quedado inadvertida hasta diciembre del 2008. Dentro de las medidas de ese fondo se implementó la importación masiva de forraje para los productores agropecuarios, con el fin de evitar que la mortandad de ganado vacuno llegara a la ocurrida en la sequía de 1988 y 1989.

Adicionalmente se estableció un programa de emergencia alimentaria previendo la pérdida de cosecha de cereales, facilitándose la importación de trigo. Es de mención, que uno de los principales cereales de exportación y de consumo interno es el arroz, y paradójicamente en el caso de cada sequía se logran records de rendimiento por hectárea en Uruguay porque desaparecen los problemas sanitarios.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, tiene asignado un monto presupuestal que es destinado a dar apoyo económico a las intendencias en los procesos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial (equipamiento informático, publicaciones, contrataciones de técnicos especialistas, etc.), complementándose este apoyo económico con el asesoramiento y seguimiento del proceso por parte de los técnicos de la DINOT.

Desde el Gobierno Central se ha adoptado una estrategia de análisis y estudio de las inversiones que se realizan a la luz de los riesgos, por ejemplo supeditando la canalización de recursos a un análisis de RRD en cada proyecto de inversión de infraestructura en el territorio.

### **I.7 Acciones de los gobiernos regionales y locales para la GRD**

A nivel de los Centros departamentales éstos participan activamente en campañas de prevención de incendio, dengue, manejo y gestión de agua en sequías, inundaciones, etc. Durante el 2011 inició el proceso de elaboración de Planes Locales de Emergencia y Contingencia (PLEC) a través de los Comités Departamentales de Emergencias, con apoyo del gobierno central. Se necesita aún apoyo a las comunidades locales, para que estas participen activamente en la consolidación de esos planes, conociéndolos y aportando a los mismos.

El SINAE a nivel centralizado realiza acciones dirigidas a las instituciones integrantes y a los gobiernos departamentales. Se cuenta con una plataforma de capacitación y divulgación, y las capacitaciones tienen carácter virtual o semi-presencial. Se fomenta la participación de los integrantes del SINAE en talleres, conferencias, seminarios, reuniones, foros y congresos; a la vez que se ha promovido la realización de eventos internacionales (en octubre de 2012 se llevó a cabo el Taller de Ciudades Capitales del Cono Sur y Lanzamiento Nacional de la Campaña Mundial en Uruguay en el marco de la Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes” – organizado conjuntamente con UNISDR).

### **I.8 Participación de la Sociedad Civil en la GRD**

Se han dado algunas instancias de búsqueda de participación de la sociedad civil, articulando actividades o promoviendo acciones que contribuyan a la GRD.

A nivel del Sistema de Naciones Unidas, se cuenta con un grupo inter-agencial para las emergencias (UNETE), coordinado por PNUD que ha trabajado con otras agencias en proyectos conjuntos en la temática.

En líneas generales es posible observar un número creciente de organizaciones que buscan especializarse en la temática de reducción de riesgos y el de aquellas que le dan soporte (por su especialidad o área de actividad).

El escenario en el que se manifiesta el riesgo es en el ámbito local y existen herramientas para la reducción de la vulnerabilidad, como el mapa de riesgo por inundación y los planes locales para la gestión de riesgos, relacionados al Plan de Aguas Urbanas o los instrumentos de gestión de riesgo impulsados por la sociedad civil, que deben contar con apoyo a nivel departamental para que esos instrumentos sean priorizados y sean llevados adelante a nivel local. Pero la información sobre políticas de Estado llega de manera muy limitada a la población. La falta de información también contribuye a que no se sepa o no se perciban avances en la implementación de políticas de reducción de riesgos.

Aún es necesario apoyar a las comunidades locales para que éstas participen activamente en la consolidación de planes de contingencia, preparación y reducción de riesgos, conociéndolos y aportando a los mismos.

## **II. Metodología**

La primera experiencia de VPL se implementó en el 2009, luego tuvieron lugar la VPL 2011 y la VPL 2013. Para esta nueva edición de la VPL, se tuvo como objetivo de investigación *evaluar la percepción del avance y las prioridades de gestión del riesgo de desastres en el nivel local*. Los resultados de esta VPL han de recopilarse en informes nacionales, un informe para Sudamérica y dos informes enfocados en género y NNA, que servirán de insumo para el informe global que elaborará la Red Global.

### **II.1 Elementos de la consulta**

La consulta implementada durante el 2014 se orientó a valorar 3 elementos esenciales: (1) La priorización de problemas que enfrenta la comunidad, ya sean relacionados con peligros de origen natural, socio natural o antrópicos; (2) la evaluación del MAH y (3) las prioridades para el MAH2.

El primer elemento surge como propuesta de la Red Global para conocer la percepción de la población en torno a sus amenazas o peligros y conocer las acciones que implementan para enfrentar estos peligros. Este primer elemento recogió información cualitativa.

El segundo y tercer elemento, analizado con información cuantitativa, es propuesto por los socios del proyecto dado que se corresponde con los objetivos y resultados esperados de la intervención.

El segundo elemento permite dar seguimiento a los indicadores previos de consultas VPL y aportar a los informes nacionales de progreso del MAH elaborados por los gobiernos. Esta organizado en 5 preguntas, cada una de las cuales está inspirada en las 5 prioridades de acción del MAH, enfocadas en los aspectos de mayor relevancia para el nivel local.

El tercer elemento consta de 25 temas entre los cuales se pide priorizar los más relevantes para el MAH2. La selección de estos 25 temas es producto del aporte de los socios del proyecto y complementados con los temas de discusión señalados por la UNISDR, la Red Global, entre otros actores.

## **II.2 Selección de comunidades**

Las comunidades fueron seleccionadas de acuerdo a diversos criterios.

En principio las comunidades debían estar en condición de riesgo definido por la presencia de peligros. Se buscó seleccionar comunidades afectadas por peligros de origen meteorológico, geológico y/o de origen antrópico. Las comunidades seleccionadas están ubicadas en puntos geográficos diferentes a fin de conseguir una muestra diversa.

Se tomó en consideración, incluir comunidades con aspectos socioculturales diversos, como origen de las poblaciones, condiciones y saberes, lengua materna y actividad económica.

Se buscó también lugares en donde hubiera presencia de socios y aliados del proyecto en la zona, a fin de facilitar la coordinación.

Dado que la consulta VPL busca generar un diálogo entre diferentes actores que culmine en la acción para el cambio, otro criterio fue la disposición de la comunidad a participar en el proceso.

La implementación del VPL desde sus inicios ha demostrado ser un elemento común que une a diferentes tipos de organizaciones a nivel mundial. Pese a los limitados recursos disponibles, se ha logrado continuar esta iniciativa, en base a alianzas y a un trabajo de socios en redes. Por esta razón, se fomentó entre los socios del proyecto, la coordinación con los promotores de la campaña Ciudades Resilientes de la UNISDR, los socios de los proyectos DIPECHO en Sudamérica, las organizaciones miembros de la red de mujeres GROOTS, redes de gestión de riesgos, entre otros.

El mínimo de encuestas realizadas en cada país fue de doscientas, según como ha sido establecido por la Red Global desde la implementación de la primera consulta VPL en el 2009. El número máximo ha dependido de las capacidades de cada institución, de su presencia en el país y de las alianzas realizadas.

En Uruguay el trabajo de campo se realizó entre los meses de diciembre 2013 y marzo de 2014. En este período se realizaron 311 encuestas en ciudades, pueblos y barrios en cinco departamentos en la Faja costera de Uruguay y de mayor concentración poblacional. Ver Figura 1.

En la Figura 3. Se puede apreciar el número de consultas realizadas entre Gobierno Local, Comunidades y Empresas e Instituciones.

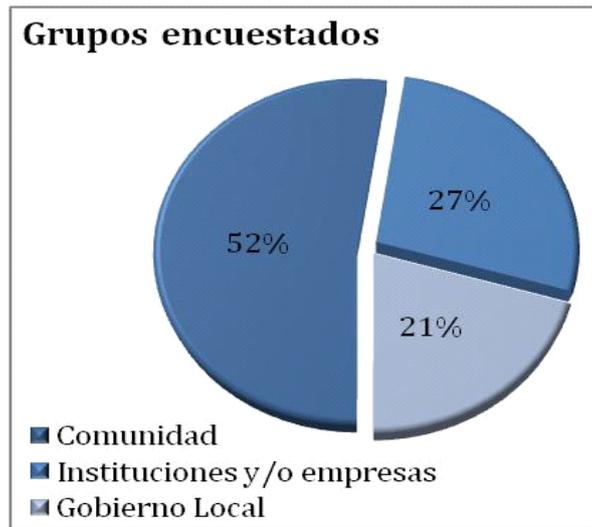


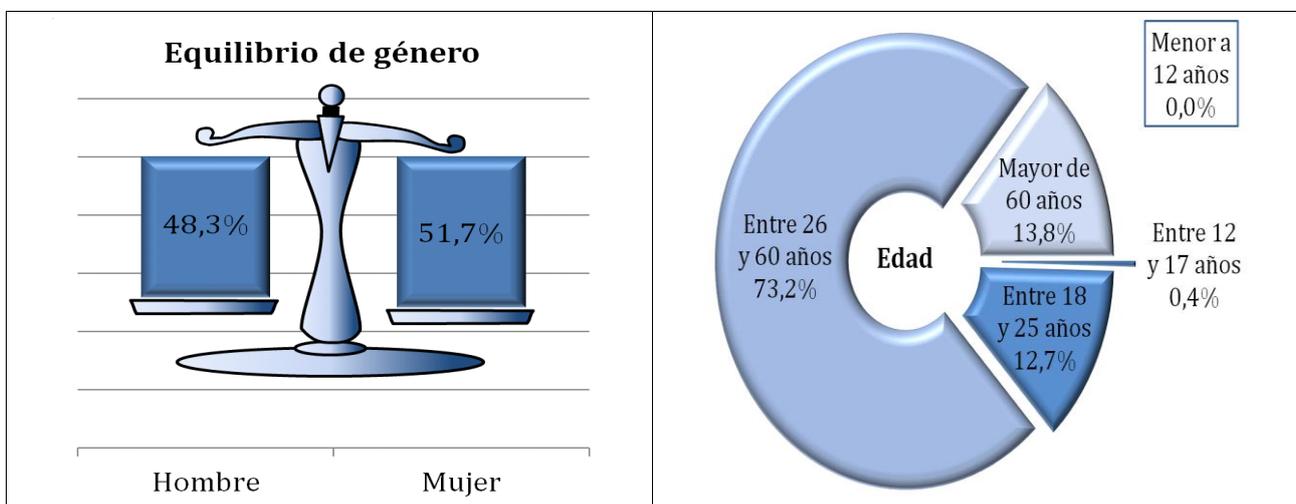
Figura 3. Distribución porcentual de los grupos consultados

### II.3 Selección de consultados

Los tres tipos de actores consultados fueron: la comunidad, funcionarios del estado e instituciones presentes en la zona. Al ser esta una consulta que busca dar cuenta de las percepciones comunitarias, se determinó que como mínimo el 50% de consultados fueran pobladores y/o referentes comunitarios. A fin de contrastar las visiones anteriores, se determinó que como mínimo el 20% de los consultados fueran representantes del gobierno. Por último, se reconoce también la importancia de las instituciones en las comunidades como las iglesias, ONG, universidades, empresas, colegios profesionales, medios de comunicación, etc. para este grupo se determinó un mínimo de 5% de consultados.

En consultas VPL anteriores, el porcentaje de mujeres consultadas en algunos países, era de 30-40% por esta razón se estableció que como mínimo, del 40% al 60% de consultados, fueran mujeres. La inclusión de los grupos vulnerables en la consulta ha sido una de las prioridades. Dado que se tenía previsto realizar un informe de niñez, se procuró garantizar la participación de niños, niñas y adolescentes entre 11 y 17 años para lo cual se estableció un mínimo de 20% de respondientes de este grupo en cada país. Igual de importante se consideró la participación de los adultos mayores (personas mayores de 60 años) y personas con discapacidad, para estos grupos se establecieron mínimos de 10% y 5% respectivamente.

En la Figura 4 se presentan los porcentajes de mujeres y adultos mayores que fueron consultados.



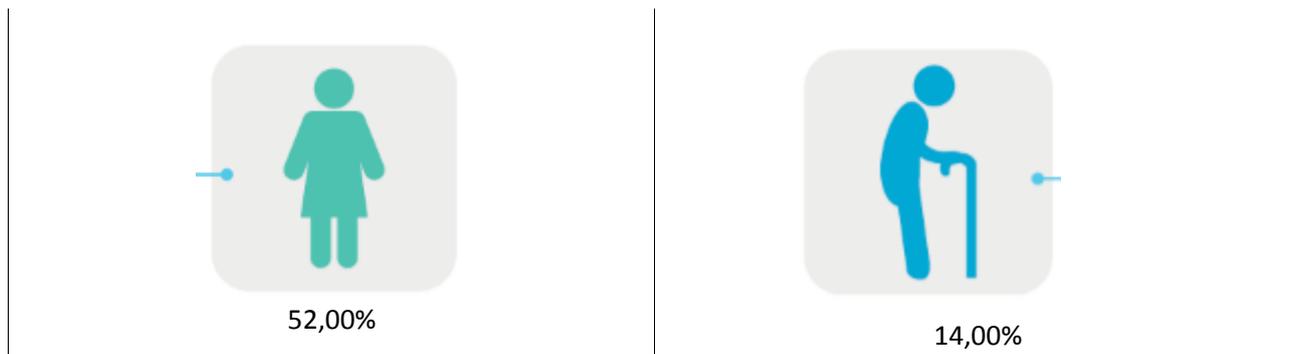


Figura 4. Representación de equilibrio de género y de los grupos vulnerables

Las encuestas fueron administradas en un 21% a Gobierno local: funcionarios y autoridades del gobierno local, 52% Comunidad: referentes barriales y vecinos y un 27% Instituciones: representantes de instituciones y/o empresas.

En el Uruguay se aplicó la propuesta metodológica prevista en el proyecto y entre los meses de diciembre del 2013 a marzo del 2014 se realizaron 311 consultas en los departamentos de Colonia, San José, Montevideo, Canelones y Maldonado, coincidentes con los departamentos más densamente poblados del país, de 15 a 35 habitantes por Km<sup>2</sup> en los departamentos de Colonia, San José y Maldonado, siendo la densidad mayor en Montevideo ciudad capital y el vecino departamento de Canelones con más de 35 hab por Km<sup>2</sup>. Anexo: Figura 5. Mapa del Instituto Nacional de Estadística.

La participación de grupos de vecinos y comisiones barriales ha sido destacada en esta consulta. Han contribuido a la recolección de información, la coordinadora nacional Sociedad Amigos del Viento en los cinco departamentos encuestados, la organización DEMAVAL de Colonia Valdense en Colonia, el CECOED de Maldonado en las diversas localidades del departamento de Maldonado. Los CECOED-Colonia, CECOED-Montevideo y CECOED-Canelones han contribuido con información incluida en este informe en los grupos focales. El grupo Ambiental de Montevideo y la Comisión Mixta de Monitoreo Ambiental Ciudadano de la Intendencia de Montevideo aportó con información relevante de los centros comunales de Montevideo de interés para el relevamiento. La escuela del Hogar de Colonia, Copau, el Grupo Agroecológico de la Costa, Comités locales de Emergencias, Organización de Jubilados, Municipios de Juan Lacaze, Carmelo, Piriápolis, Aiguá, Solís, San Carlos, Pan de Azúcar y Maldonado y Centros Educativos, docentes, y proyecto Rumbos en San José entre otros.

#### II.4 Descripción de la consulta

La consulta tuvo dos fases, una primera de entrevistas y otra de grupos focales. La primera fase se realizó según dos modalidades entrevistas individuales y entrevistas grupales, lo primero se implementó sobre todo con funcionarios locales y lo segundo con los miembros de la comunidad.

Se realizaron de dos a cinco grupos focales por país, dependiendo del número total de consultas realizadas en cada país. En estos grupos focales participaron personas de la comunidad que podían proporcionar una mirada integral a la situación.

Las consultas con niños, niñas y adolescentes se realizaron bajo grupos focales y por instituciones socias al proyecto, que manejan el enfoque de niñez, siempre según las consideraciones de protección de los derechos de la niñez.

#### II.5 Procesamiento de la información

Terminada la fase de aplicación de los métodos de investigación, la información se ordenó en una base de datos en Excel. La información cualitativa fue codificada según las categorías de amenazas, causas, afectación, barreras y análisis para que permitieron un mejor análisis.

La información cuantitativa fue analizada según pruebas estadísticas y utilizando SPSS para comprobar su

consistencia y validez.

## II.6 Devolución de resultados

Esta etapa se realizó sólo en las comunidades donde se formularon los planes de acción, esto debido a razones de financiamiento y tomando en consideración, las expectativas que pudiera generar. Sin embargo, se presentaron casos en donde los municipios que participaron de la consulta solicitaron expresamente la devolución de resultados, pedido que fue tomado en cuenta por las instituciones respectivas.

Para las devoluciones se convocó a las personas que participaron en la consulta y actores clave tales como líderes comunitarios, funcionarios del gobierno local, etc. En estos talleres se presentaron los resultados para validarlos e interpretarlos. Los talleres culminaban identificando los temas prioritarios para los planes de acción y logrando, en la medida de lo posible, el compromiso de la autoridad local para su implementación.

Los talleres de devolución se realizaron en Ombúes de la Lavalle, Conchillas ambos en departamento de Colonia y en San José. Asimismo se hicieron devoluciones en actividades realizadas en Maldonado, Juan Lacaze (Colonia) y Piriapolis (Maldonado). Es de mención que el taller de Maldonado se realizó conjuntamente con el CECEOED de Maldonado y el SINAIE. El taller nacional de devolución de resultados se llevó a cabo en el Palacio Estévez de casa de Gobierno, Montevideo- el 26 de agosto de 2014, siendo considerado de interés por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y conto con la participación de altas autoridades de gobierno nacional y autoridades del SINAIE.



Figura 5. Invitación Presentación de Avances Nacionales en Presidencia de la República

### III. Análisis de datos

#### III.1 Avances percibidos en la gestión del riesgo de desastres

Los resultados de la consulta revelan que la percepción de ocurrencia de pérdidas es muy importante: a la pregunta concreta de si han ocurrido pérdidas y afectaciones por desastres desde el 2005 a la fecha, el 96% responde que Si han ocurrido y el 90% que ha habido un incremento en las pérdidas.

A la consulta sobre la probabilidad de ocurrencia e intensidad de un desastre en la comunidad, al menos un 33% percibe como muy alta la probabilidad de desastres frecuentes e intensos y para el 57 % la probabilidad es media.

Al menos un 48% de los encuestados perciben que la frecuencia de los eventos que ocasionan desastres ocurre entre 2 a 4 veces al año. Para el 11% esto es percibido como ocurriendo todo el tiempo. (Figura 6)

Las pérdidas económicas, de salud y medios de vida son las pérdidas consideradas más relevantes para la población consultada.

En cuanto a la percepción del avance en la implementación del MAH se consultó sobre los aspectos locales de cada una de las prioridades de acción. En líneas generales se percibe más avance en el conocimiento y la evaluación de los riesgos y menos avance en preparación comunitaria para enfrentar esos riesgos. Coincidentemente el trabajo e inclusión comunitaria se considera de las principales acciones que deben ser instrumentadas para MAH 2.



Figura 6. Percepción de cambios en las pérdidas desde el 2005 en la comunidad

Existe también una alta percepción de que las pérdidas por desastres desde el 2005 se han incrementado en sus comunidades. (Figura 7)



Figura 7. Percepción de los cambios en las pérdidas por desastres desde el 2005

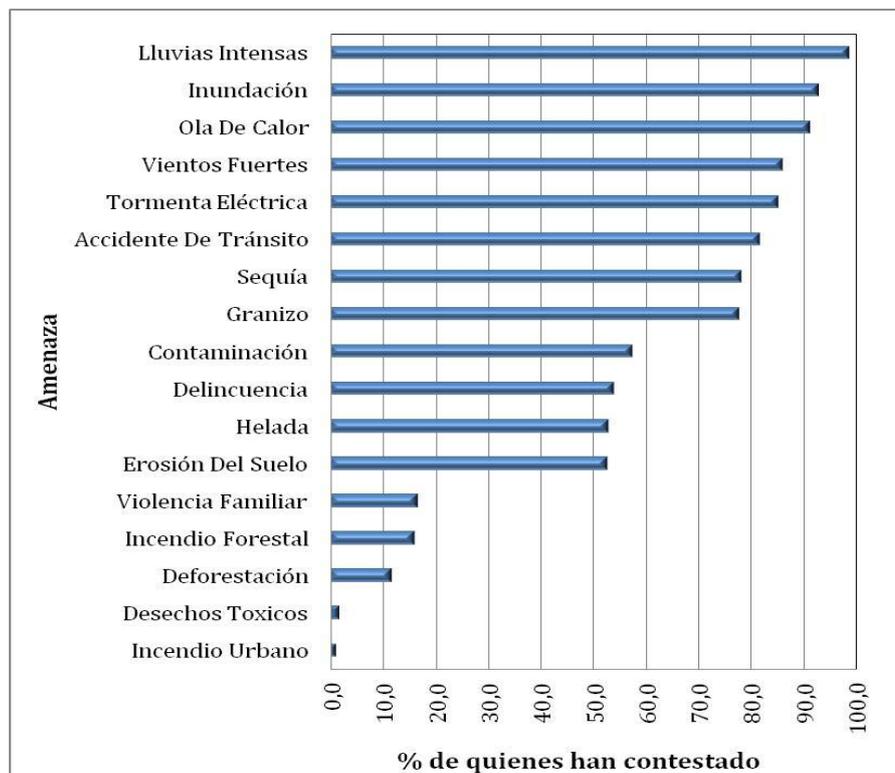


Figura 8. Principales Amenazas Naturales en Uruguay

En Uruguay, las principales amenazas están fuertemente asociadas a eventos climáticos: lluvias intensas, inundaciones, olas de calor, vientos fuertes, tormentas eléctricas han sido las más recurrentes entre el grupo de entrevistados. Accidentes de tránsito, delincuencia, violencia familiar también han sido identificados como amenazas para los grupos entrevistados. (Figura 8)

### III.2 Prioridades de acción del MAH

La inclusión de la pregunta “Desde el 2005, ¿Cuáles han sido los avances en su comunidad en la Gestión del Riesgo de Desastres?”- tuvo por objetivo evaluar en los encuestados la percepción del avance en la

implementación del MAH, específicamente en las cinco prioridades de acción propuestas, ya que cada una de las sub preguntas toma el aspecto de la prioridad que más importancia o relevancia o impacto tiene en el nivel local:

**Prioridad 1. Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación.**

Sub-pregunta: Organización de la población y las instituciones locales (incluido el municipio) para la gestión del riesgo de desastres

**Prioridad 2. Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana**

Sub-pregunta: Conocimiento y evaluación de los riesgos (magnitud y frecuencia de eventos y fenómenos adversos y quiénes o qué pueden ser más afectados); existencia de sistemas de alerta temprana

**Prioridad 3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.**

Sub-pregunta: Conocimiento y difusión de las medidas de reducción de riesgos

**Prioridad 4. Reducir los factores subyacentes del riesgo.**

Sub-pregunta: Acciones de la comunidad para reducir sus riesgos (incluye obras, capacitación, organización, etc.).

**Prioridad 5. Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel**

Sub-pregunta: Preparación de la comunidad para enfrentar a una situación de emergencia (simulacros, brigadas, equipos, señalización, rutas de escape).

**III.3 Análisis de datos**

A continuación presentamos los resultados del avance percibido en la implementación del MAH. Cada una de las 5 sub preguntas de la Figura 9 se corresponde con cada prioridad de acción del MAH pero adecuadas y enfatizadas según el contexto local.

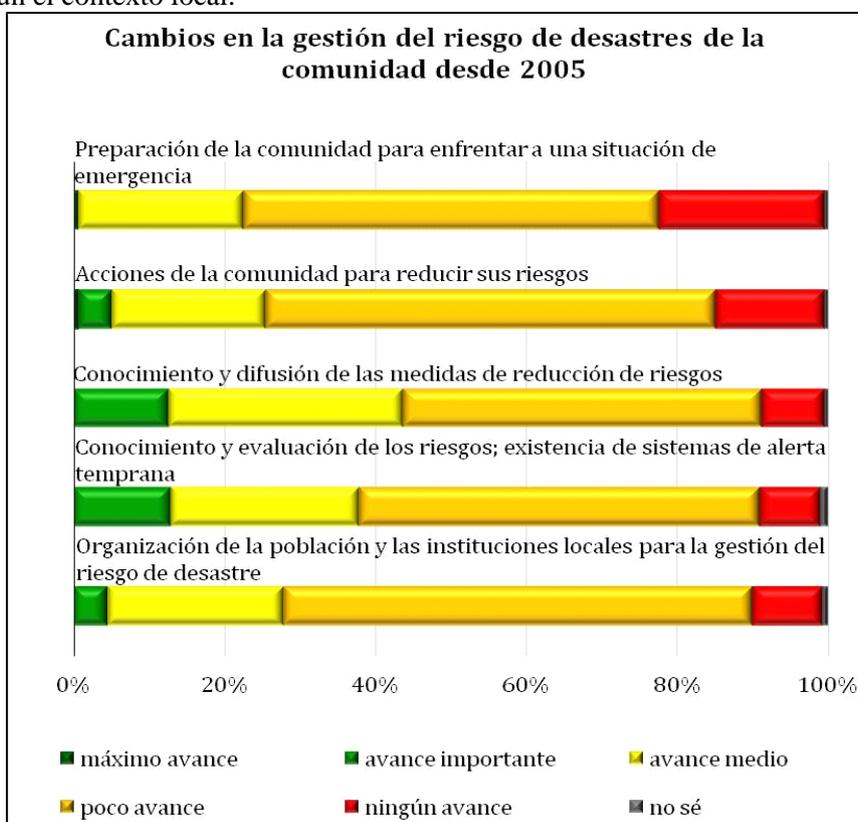


Figura 9. Avances percibidos en la implementación del MAH

***Prioridad de acción 1: Organización de la población y las instituciones locales (incluido el municipio) para la GRD***

Los resultados reflejan que se percibe poco avance en la preparación de la comunidad para enfrentar situaciones de emergencia, salvo en aquellos municipios en los que se ha trabajado en coordinación con los Centros de Coordinación de Emergencias en búsqueda de mayores sinergias con las comunidades y actores locales relevantes de la comunidad.

Un avance medio es valorado especialmente por las personas consultadas que están trabajando en reducción de riesgos y por las autoridades que están llevando adelante estas articulaciones. Sería necesario mayor difusión y más trabajo a nivel local en instituciones y organización de la población.

Se resalta la importancia de las redes locales por parte de los encuestados y de una mayor participación e involucramiento de la sociedad civil en GRD para fortalecer su participación y su articulación con los gobiernos locales, como aliados importantes a la hora de la prevención y en la del apoyo a la respuesta.

En el informe de progreso en la implementación del MAH 2009-2011 del país, se hace referencia desde el SINAIE, que si bien se venían desarrollando sistemas de evaluación permanente y de ayuda a las poblaciones más vulnerables, las limitantes más importantes radicaban en la falta de recursos económicos y el involucramiento general de la población afectada en los diferentes niveles. Recomendando “Se considera importante trabajar en forma permanente y sistemática sobre la población más vulnerable en áreas inundables, teniéndose en cuenta que se trata de un problema de profundo arraigo social y cultural, el cual necesita de mayor tiempo y dedicación”.

La Sociedad Civil, desde su pronunciamiento ratifica la necesidad de instituir y/o fortalecer las plataformas nacionales y sub-nacionales de gestión integral del riesgo a fin de facilitar la complementariedad entre el sector público y la sociedad civil (población, empresas, universidades, organizaciones e instituciones). Este marco en el Uruguay, necesita aún ser consolidado, aunque la Sociedad Civil reconoce que existe la voluntad política, son necesarios ajustar los mecanismos para una mayor participación y organización a nivel comunitario.

***Prioridad de acción 2: Conocimiento y evaluación de los riesgos (magnitud y frecuencia de eventos y fenómenos adversos y quiénes o qué pueden ser más afectados); existencia de sistemas de alerta temprana***

En el conocimiento y la evaluación de los riesgos se pudo identificar **un avance importante**. Y tan importante como los informes técnicos que en algunos casos están disponibles, lo es el conseguir un involucramiento real de organizaciones barriales y educativas que permitan diseminar la información para un mayor conocimiento de los riesgos.

En los informes del progreso en la implementación del MAH 2009-2011 y 2011-2013 el SINAIE menciona entre sus objetivos estratégicos: Contar con planes de ordenamiento territorial, mapas de riesgo e información de base, de amenazas y de vulnerabilidades que sean accesibles a las comunidades.

**Asegurar que en la evaluación de los riesgos se tenga en cuenta** las causas de fondo y los procesos que determinan las condiciones inseguras como la pobreza y la degradación ambiental; las tendencias de ocupación del territorio; el cambio climático y la vulnerabilidad de los medios de vida y los mercados locales; las políticas públicas y privadas que inciden en las condiciones de riesgo; las percepciones, capacidades y potenciales locales; los antecedentes de grandes y pequeños desastres y de respuesta a los

mismos y las relaciones de género y generación. Implicar en el monitoreo de los riesgos y la gestión del riesgo a las instancias judiciales que posibiliten aplicar las sanciones correspondientes e involucrar a la ciudadanía a fin de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia.

En la evaluación llevada a cabo en VPL 2011 en Uruguay los indicadores *de menor puntaje* fueron **monitoreo y gestión de la información**. Ratificando el escaso avance del informe VPL 2009: en donde el **Monitoreo Participativo** fue evaluado con un muy **escaso puntaje 1,6** (en una ponderación de 1 a 5) siendo el menor alcanzado para el país, lo que deja en evidencia el muy escaso nivel de involucramiento de los más vulnerables en iniciativas de monitoreo. Aunque es importante resaltar que las poblaciones guardan sus memorias, con escasos registros, se transmiten del boca a boca dando cuenta de las situaciones vividas y de los posibles cambios. No se consigna que se haga monitoreo desde la comunidad y tampoco que se involucren a grupos de alto riesgo, vulnerables o con discapacidad.

Asimismo en el Informe VPL 2009 el indicador **Recolección de Información**, fue evaluado en **2,1**, evidenciándose muy limitado para contribuir a una buena gobernabilidad local. *“No se percibe, no se sabe, no se conoce de que se hagan a nivel local, ni mapeo, ni recopilación, ni revisión sobre riesgos y cambio climático. Sin embargo existen planes a nivel de gobierno nacional que podrán mejorar estas condiciones de escasas de información de base. Patronos y tendencias de riesgos intentan ser medidos a nivel de proyectos siendo muy incipientes estas acciones”*

### ***Prioridad de acción 3: Conocimiento y difusión de las medidas de RRD***

En este punto también se percibe un mayor conocimiento y una mayor implementación en la difusión de los riesgos y las medidas a tomar, lo cual puede deberse, en parte, a una mayor difusión y una mayor capacitación implementada desde el SINAE.

En el informe VPL 2011, el indicador: **Diseminación de la Información** -¿El gobierno local brinda información constante a la población acerca de los riesgos de desastres y la medidas de reducción de riesgos?, se llegaba a un escaso promedio de **1,9**. Se insiste por parte de los encuestados en que la información no llega a todos por igual, y que se han dado casos en que la información se ocultó a la población. Hay deficiencias en las comunicaciones entre sectores, un amplio segmento de encuestados manifiesta que la información no es oportuna ni eficaz, especialmente en acciones preventivas. Hay descrédito de avisos y alertas meteorológicas, por ejemplo, lo que puede contribuir a aumentar la vulnerabilidad de las comunidades en riesgo. Hay desconocimiento de la temática de RRD por parte de la población lo cual trae aparejado la inacción por desconocimiento.

Un avance muy importante se refleja en este punto, se han visto esfuerzos en este sentido. Sin embargo, la población necesita aún que se siga trabajando en este sentido, y que exista más claridad en cuanto a las advertencias y avisos emitidos a nivel oficial.

Incorporar a los medios de comunicación en las políticas de gestión del riesgo propiciando acuerdos que posibiliten la cooperación entre tales medios y las instituciones especializadas.

### ***Prioridad de acción 4: Acciones de la comunidad para reducir sus riesgos (incluye obras, capacitación, organización, etc.)***

No se perciben grandes avances, son pocas las acciones para reducir los riesgos. La comunidad no se siente involucrada, ni considera que debe actuar y tener mayor grado de incidencia. Se requieren fondos de

adaptación para las viviendas afectadas y apoyo a las nuevas construcciones. Las personas afectadas reciben materiales para paliar las situaciones momentáneas, pero se vuelve a reconstruir en iguales condiciones de precariedad.

El SINAE reconoce la necesidad de mecanismos de capacitación a la población en la RRD, el Grupo de Gestión Integral de Riesgo (GGIR) que coordina acciones tanto de investigación, como extensión y enseñanza, debería intensificar los vínculos formales e informales con la población involucrada y los tomadores de decisión locales. En el informe del progreso en la implementación del MAH 2011-2013 se considera relevante poder seguir avanzando para contar con información sobre las prácticas para la RRD en el ámbito comunitario.

En el informe VPL 2011 desde la visión de las comunidades, la falta de educación y capacitación a la población en reducción de riesgos constituía la mayor debilidad. Desde el informe de VPL 2009 en el indicador **Capacitación, se reconocían instancias** de capacitación desde el gobierno nacional para desarrollar las competencias profesionales y de liderazgo únicamente del personal a nivel departamental.

“Se percibe asimismo la necesidad de que se destinen fondos para la promoción de capacitación a nivel comunitario. Se identificaron casos en que hay organizaciones sociales trabajando en ello, con el fin de promover una cultura de prevención entre la ciudadanía a nivel local”. Fortalecer, en concertación con los gobiernos locales, las capacidades de las comunidades vulnerables considerando estrategias de aprendizaje en base a sus experiencias. Recuperar los conocimientos ancestrales a fin de incorporarlos en el diseño e implementación de medidas de reducción de riesgo, adaptación al cambio climático y manejo de ecosistemas.

***Prioridad de acción 5: Preparación de la comunidad para enfrentar a una situación de emergencia (simulacros, brigadas, equipos, señalización, rutas de escape)***

La gente no se siente preparada para enfrentar situaciones de emergencia. Los simulacros a nivel local son considerados una herramienta de avance, pero no se hacen. El contar con comités locales de emergencia y que se mantenga activo más allá de la emergencia con planes y actividades permanentes es considerado una necesidad que debe ser implementada en el corto plazo.

En el informe nacional del progreso en la implementación del MAH 2011-2013 se hace referencia a que se cuenta con 19 centros departamentales y una red de instituciones con larga trayectoria en dar respuesta en situaciones de emergencia. Cada CECEOED tiene diferentes lineamientos de acción, respondiendo a las amenazas más habituales en su territorio. A través de los planes que allí se diseñan, se establecen una serie de procedimientos que van desde la respuesta hasta el intercambio de información durante emergencias y desastres. Asimismo, existe una estrecha coordinación con el SINAE a nivel centralizado quien es el referente de información en este tipo de eventos y a través de quien se gestionan fondos específicos para la emergencia.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión del riesgo de los CECEOED es un objetivo prioritario, como así también el involucramiento y el fortalecimiento de capacidades de los municipios. La gestión descentralizada requiere compromisos y capacidades instaladas al nivel local y departamental para ser eficientes.

En el informe del VPL 2011, el indicador: Experticia (¿El gobierno local tiene suficiente presupuesto para la prevención de desastres?) fue evaluado en un puntaje de **2,2**. Un alto porcentaje de encuestados consideraba que no se tenía suficiente experticia local, haciendo mención a escasas capacidades técnicas, administrativas y planificadoras dentro del gobierno local para la implementación de la RRD. Resaltando, que existía un

buen manejo en la emergencia. La preparación para la respuesta es altamente valorada por la población en general y en particular por los más vulnerables.

### III.4 Prioridades para el MAH2

Como pregunta final de la consulta se expusieron a evaluación de los encuestados 25 temas para trabajar la gestión del riesgo de desastres en su comunidad a partir del 2015. Vemos en la figura 10, cada uno de los 25 temas asociados a las prioridades de acción del MAH

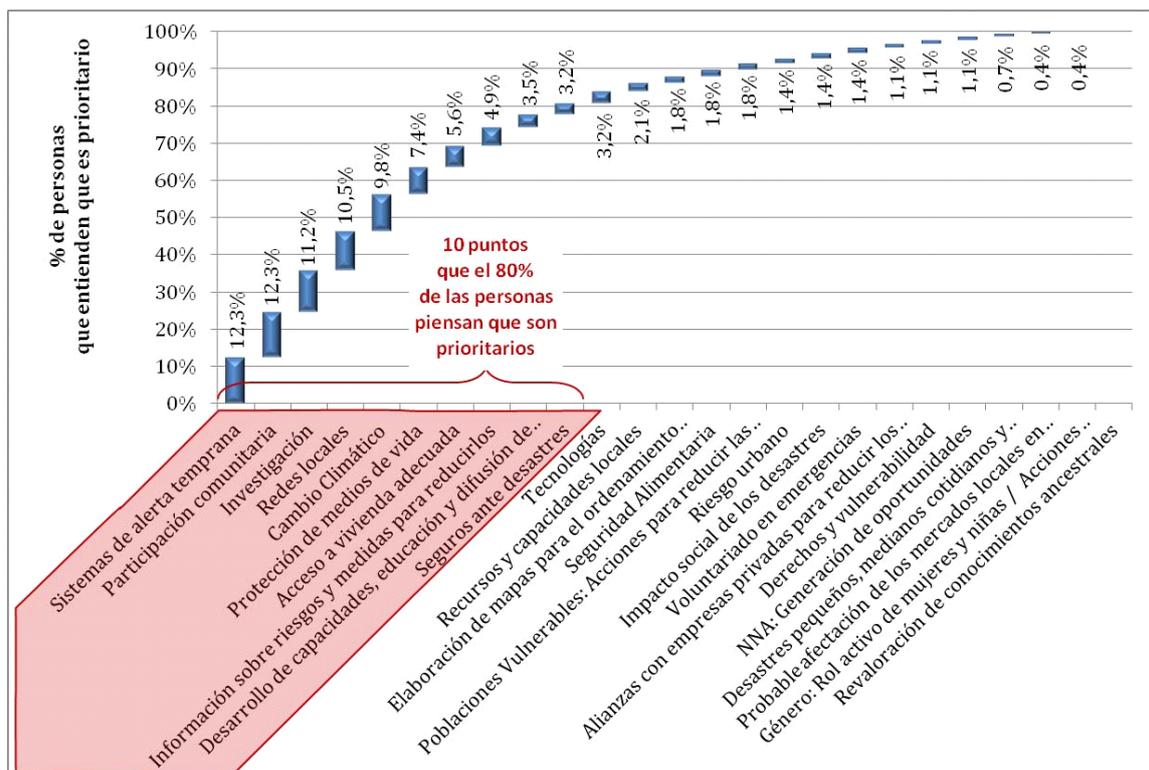


Figura 10: Temas priorizados para el MAH post 2015

El sistema de alerta temprana continúa siendo considerado una prioridad. De igual modo lo fueron la participación comunitaria, la investigación y la conformación de redes locales.

El cambio climático, la protección de medios de vida especialmente en las zonas de producción de alimentos y de pequeños productores familiares.

Los programas de capacitación y la información sobre los riesgos y las medidas para reducirlos, continúan siendo percibidos como una necesidad, así como las evaluaciones de riesgos en las que haya mayor participación e involucramiento de la gente.

El desarrollo de capacidades, educación y difusión de la información se han valorado sustantivamente. Lo que muestra cierto avance en relación a lo que se expresaba en el informe de progreso en la implementación del MAH 2009-2011 “Resta desarrollar campañas de largo plazo tanto nacionales como comunitarias.”

Sobre este tema el informe de progreso en la implementación del MAH del SINAIE en el informe 2009-2011 reconocía la necesidad de mecanismos de integración de la población en la RRD, reafirmando entre los objetivos estratégicos en el informe 2011-2013, que era necesario promover en forma permanente una Cultura de Prevención de Riesgos con la participación activa de la comunidad. Incluyendo la factibilidad de que un enfoque por cuenca hidrográfica sería viabilizador de la participación comunitaria.

En el bienio 2011-2013 el SINAIE expresaba que la articulación con la sociedad civil era incipiente. Se ha comenzado una serie de reuniones de reconocimiento y visibilización de las acciones y es la siguiente fase la articulación de objetivos y trabajo en conjunto. Esto marca un paralelismo con la propia percepción de los encuestados en el informe VPL 2011 “Los encuestados entienden que si bien se están haciendo esfuerzos con alguna actividad a nivel del gobierno local, no están muy claros los mecanismos de participación y planificación. Algunos encuestados han opinado que es necesario mayor trabajo en el tema prevención, y con participación de la mayor cantidad de involucrados.”

Desde la sociedad civil, creemos que la identificación del tema “participación comunitaria” en los primeros lugares revela el interés de las comunidades en ser parte de las decisiones que los afectan respecto de la GRD el cual coincide con las recomendaciones del Pronunciamiento de la OSC de formalizar e institucionalizar esta participación:

- poniendo en el centro de atención a la comunidad para fortalecer su resiliencia, enfatizando su rol como referente en la implementación de las políticas y la evaluación de sus avances;
- institucionalizando mecanismos de participación de las comunidades vulnerables, empresas e instituciones no gubernamentales en los procesos de planificación y gestión territorial y del riesgo, incluidas las consultas sobre la normatividad, la reconstrucción y la rendición de cuentas de las autoridades;
- y enfatizando los derechos de las personas y las estrategias que permitan la inclusión y participación efectiva de los sectores más vulnerables (niños y niñas, mujeres, adultos mayores, personas con habilidades especiales y pueblos indígenas).

Cuadro 1: comparativo VPL 2009, 2011, 2013 y Prioridades de acción relevadas

Prioridades de Acción del MAH	Visión de Primera Línea 2013	Visión de Primera Línea 2011	Visión de Primera Línea 2009
5	<b>Desastres Cotidianos:</b> En qué casos de desastres cotidianos, por ejemplo inundaciones de temporada, sequías normales, plagas, e incendios, el gobierno (local o nacional) provee recursos para la respuesta?	¿El gobierno local tiene suficiente presupuesto para la prevención de desastres?	¿Su comunidad cuenta con los recursos económicos o materiales previstos por el gobierno local para reducir el impacto de desastres y ayudar en la recuperación?
4	<b>Resiliencia Multi-riesgo:</b> ¿La comunidad toma acciones para enfrentar varios diferentes factores que llevan a desastres?*		¿Su comunidad está intentando adaptarse a los cambios futuros en clima y tiempo?
4	<b>Causas Subyacentes:</b> ¿El progreso de la comunidad es limitado por factores que no pueden controlar?	¿El gobierno local involucra a todo tipo de persona, especialmente los más vulnerables y marginados en la toma de decisiones e implementación de medidas de prevención de desastres?	¿Su comunidad participa en la planificación de desarrollo a nivel local (incluyendo cómo se usa la tierra)?

2	<b>Evaluación de Riesgos:</b> ¿El gobierno local invita la participación de representantes de todo sector de la comunidad local en la evaluación del riesgo?	¿El gobierno local tiene la práctica de constantemente recopilar y mapear información acerca de los riesgos de desastres y cambio climático?	¿El gobierno local involucra los representantes de la comunidad local en la realización de evaluaciones regulares de riesgos?
2	<b>Alerta Temprana:</b> ¿Existen sistemas locales de alerta temprana que están funcionando de manera efectiva?		¿Hay sistemas de alerta temprana instalados y activados que alcancen todos los sectores de la comunidad?
4	<b>Monitoreo:</b> ¿El gobierno local realiza un monitoreo constante del progreso para reducir el riesgo de desastres?	¿El gobierno local monitorea constantemente el avance en la reducción del riesgo de desastres?	¿El gobierno local monitorea el proceso en la reducción de riesgos de desastres con regularidad?
3	<b>Comunicaciones / Conciencia público:</b> ¿En qué medida se esfuerza el gobierno local para asegurar que la información sobre las tendencias de riesgo y medidas de reducción se comunique continuamente a la comunidad?	¿El gobierno local brinda información constante a la población acerca de los riesgos de desastres y las medidas de reducción de riesgos?	¿Todos los sectores de la comunidad afectada tienen acceso a información sobre los riesgos y las medidas de reducción de riesgo?
2	<b>Formando vínculos:</b> ¿En qué medida emplea el gobierno local tanto los conocimientos tradicionales como científicos para la toma de decisiones?	¿En qué medida logra el gobierno local vincular los conocimientos tradicionales y científicos para que juntos alimenten el proceso de toma de decisiones a nivel local?	
2	<b>Aprendizaje:</b> ¿En qué medida colaboran los líderes locales (públicos/privados), dialogando, compartiendo y evaluando la información de riesgo de desastres?	¿El gobierno local toma en cuenta el conocimiento, las capacidades y los recursos locales?	
1	<b>Negociación:</b> ¿Hasta qué punto logran las autoridades y representantes comunitarios colaborar entre ellos para tomar decisiones acerca de la reducción de riesgos?	¿El gobierno local involucra a todos los sectores de la comunidad en la toma de decisiones, planificación e implementación de prevención de desastres?	¿Todos los sectores de la comunidad afectada tienen participación en los procesos de toma de decisiones, planificación e implementación?
1	<b>Resolución de Conflictos:</b> ¿En qué medida pueden las autoridades locales y	Planteamiento de quejas ¿El gobierno local ofrece una ruta por la cual la	

	representantes comunitarios resolver conflictos?	comunidad pueda puedan acceder a reparaciones y presentar quejas?	
<b>1</b>	<b>Auto –Organización:</b> ¿En qué medida logran organizarse y colaborar entre ellos las autoridades locales y representantes de la comunidad?	¿Los funcionarios del gobierno local tienen funciones descentralizados para cumplir para la prevención de desastres?	¿Existen las capacidades institucionales necesarias para proveer liderazgo en la reducción del riesgo a nivel local?
<b>4</b>	<b>Construyendo alianzas:</b> ¿Los líderes locales forman alianzas entre ellos para reducir los riesgos de desastres?	¿El gobierno local forma alianzas con la comunidad, el sector privado, la sociedad civil, el sector académico, etc. para la implementación de medidas de prevención de desastres?	¿El gobierno local toma la iniciativa para formar alianzas entre los sectores públicos y privados para apoyar actividades de reducción de riesgo de desastres?
<b>1</b>	<b>Recursos:</b> ¿En qué medida es posible acceder a recursos financieros y otra asistencia para las actividades de reducción del riesgo?	¿El gobierno local cuenta con un presupuesto adecuado para la prevención de desastres?	¿Se destina suficiente presupuesto al nivel local (gobierno y otras instituciones locales) para que se puedan planificar e implementar actividades de reducción del riesgo de desastres?
<b>3</b>	<b>Acciones locales:</b> ¿Existe la capacidad necesaria para preparar ante y mitigar el riesgo de desastre?		¿Existen las capacidades institucionales adecuadas para la implementación de medidas de reducción del riesgo de desastres a nivel local?

#### IV. Plan de Acción Comunitaria.

En Uruguay se elaboraron 2 Planes de Acción, surgidos de las ideas esbozadas y discutidas por las comunidades en los talleres de devolución de resultados. Los planes elaborados fueron: 1. Sistema de Alerta Temprana de eventos de inundaciones en Juan Lacaze, Colonia y 2. Plan de Acción Comunitario TOC: Mujeres dinamizadoras de la Cultura de Reducción del Riesgo frente a vientos y tormentas fuertes (eléctricas) en las comunidades Tarariras, Ombúes de Lavalle y Conchillas Departamento de Colonia. A continuación se presentan cada uno de ellos en sus aspectos fundamentales:

#### Plan de Acción Comunitario: Sistema de Alerta Temprana de eventos de inundaciones en Juan Lacaze

Juan Lacaze es una ciudad localizada en la zona sur del departamento de Colonia, a lo largo de 8,5 km sobre la costa del Río de la Plata. Su condición de ciudad costera condiciona el tipo y la magnitud de la exposición a eventos asociados a la variabilidad y al cambio climático. De los diagnósticos realizados, la ciudad y su entorno se ven expuestos a Lluvias locales intensas. Los registros de precipitaciones en la ciudad para el

período enero 1960–diciembre 2011, indican que en una serie de 16.839 días, se registraron 2.969 eventos de 2 días seguidos con lluvia superior a 50 mm. De acuerdo a los registros observados, Juan Lacaze tiene menos días al año con precipitación (1 día de lluvia cada 7) que otras localidades del departamento como Colonia o Carmelo. Sin embargo, los eventos de precipitaciones intensas (mayor a 50 mm), de dos días de duración, son más frecuentes. Es esta condición la que en conjunto con las condiciones físicas del territorio provocan inundaciones locales frecuentes en la ciudad. **Sudestadas:** La principal amenaza climática identificada en la zona, tanto por los registros hidro-meteorológicos como por la población local, son las sudestadas; fenómeno que consiste en una rápida rotación de vientos fríos del sur al sudeste, que conlleva generalmente lluvias intensas y aumento de la intensidad de los vientos. El arrastre del viento sobre las aguas del Río de la Plata interfiere con el normal desagüe y produce un aumento de su nivel sobre las costas del litoral. El aumento en la frecuencia y magnitud de las sudestadas aceleraría el aumento del nivel medio del mar (ANMM) en el Río de la Plata, con variados impactos ambientales y sociales especialmente en áreas bajas.

### Las principales Amenazas y los impactos asociados

Cuadro 2: Amenazas e Impactos relevados en Juan Lacaze (Plan de Acción Comunitaria)

AMENAZAS	IMPACTOS POTENCIALES ASOCIADOS
Sudestadas	Inundaciones costeras
	Aumento de la erosión y alteración de la morfología costera
Lluvias locales intensas	Inundaciones repentinas en sectores urbanizados

El Cambio climático amplificará los impactos derivados de las amenazas identificadas: los procesos de erosión e inundaciones costeras. Juan Lacaze se encuentra sobre los llamados arenales costeros del sur, una sucesión de ocho amplias playas en arco sobre el Río de la Plata, limitadas por puntas rocosas. Estas playas constituyen ambientes modificados, donde existen médanos y bosques de matorrales psamófilos costeros, paralelos a la costa. La ciudad se extiende 4,5 km lineales ocupando aproximadamente 4 km<sup>2</sup> de superficie en una planicie con escaso escurrimiento natural y cotas topográficas que varían entre 0 y 20 msnm.

La población de Juan Lacaze, está organizada a través de centros educativos, comunitarios, sociales, trabajadores, religiosos y deportivos. Muy especialmente, las Instituciones de enseñanza se constituyen en centros naturales de difusión cultural y núcleo social.

El presente plan de acción tiene como **objetivo** la reducción de los riesgos existentes y la preparación a la respuesta a emergencias provocadas por las inundaciones en Juan Lacaze.

Acciones de fortalecimiento de capacidades de la población de Juan Lacaze y la implementación de un SAT que colabore en la prevención y en la respuesta a las inundaciones.

### Cuadro 3: Resultados (Juan Lacaze)

1. La comunidad de Juan Lacaze es consciente de los cambios en el clima y reconoce los riesgos actuales y futuros en función del CC.	La comunidad de Juan Lacaze cuenta con información meteorológica e hidrológica actualizada, las tendencias observadas, así como las proyecciones (prospectivas de temperaturas y lluvias)  La comunidad de Juan Lacaze reflexiona sobre cómo el cambio de los patrones de riesgo afectan los procesos de toma de decisiones y la planificación de su comunidad.
2. La Comunidad de Juan Lacaze recibe y entiende a nivel local la información meteorológica y las medidas de acción	La comunidad de Juan Lacaze, usa la información y las previsiones de lluvias a través de los modelos de previsión

necesaria para mitigar los impactos del clima.	suministrados por el SAT.  Cuando la previsión meteorológica indica un umbral de riesgo, la población reconoce el riesgo y actúa según el plan de acción estipulado.
3. La Comunidad de Juan Lacaze realiza la evaluación de su perfil de riesgo y vulnerabilidad haciendo uso de la información para actualizar sus planes de acción local	Dentro de los planes de acción, la comunidad identifica las acciones que puede tomar con las capacidades existentes y cuáles son las necesidades de apoyo (gobierno local es un agente sustantivo en la elaboración de estos planes) la comunidad conoce los actores que trabajan en la preparación y respuesta, sabe cómo y a quienes convocar.
4. El monitoreo y la evaluación forma parte del ajuste de los planes	La comunidad de Juan Lacaze realiza acciones tendientes a la evaluación anual del uso de los pronósticos, las observaciones y el seguimiento a las acciones preventivas.  La comunidad de Juan Lacaze está bien informada y toma las medidas adecuadas, pertinencia de las mismas.

## Acciones

- Acciones de capacitación y conocimiento de los riesgos mediante la elaboración del mapa de amenazas y vulnerabilidades detectadas por los vecinos de Juan Lacaze.
- Acciones de fortalecimiento de capacidades. Comunidad educativa Liceo 1 y 2 de Juan Lacaze. Instalación de equipamiento de medición de variables meteorológicas, cuyo rol es educativo y clave para un monitoreo ciudadano y la apropiación por parte de alumnos y docentes de su entorno atmosférico.
- Acciones de monitoreo curso de agua en Cañada Blanco, Regla de altura de la Cañada, leído y registrado por los vecinos de la Cañada.
- Acciones de sensibilización. Los medios locales de comunicación difunden los datos y previsiones meteorológicas, así como las variables medidas localmente.
- Acciones de Intercambio. Se conecta a las acciones identificadas en las ciudades de Conchillas, Ombúes de Lavalle, Tarariras y Colonia Valdense mediante la realización de una producción artística colaborativa que posibilite el intercambio y el fortalecimiento de capacidades teniendo como centro las Escuelas del Hogar de la Intendencia Departamental de Colonia.
- Plan de Monitoreo y Evaluación

### El cambio climático y el comportamiento de las costa del Río de la Plata en Juan Lacaze



*“16 de marzo de 1943: Mis padres llegan a radicarse en Juan Lacaze provenientes de Montevideo. Su testimonio siempre fue que quedaron maravillados por la amplia playa de blancas arenas. Ver esa costa bordeada de médanos a los que ellos llamaban “Barra chica” (junto a la desembocadura de la Cañada Blanco) y Barra grande (en la desembocadura del Arroyo Sauce). Desde esa fecha a la actualidad la costa ha sufrido cambios muy notorios. Algunos por inundaciones, por los cambios climáticos y otros por la propia mano del hombre. Por eso cuando escuchábamos que en 1923 el río había inundado la ciudad nos parecía una historia fantástica de los adultos, aunque nos mostraban que en la pared del Comercio Trinidad (José Salvo y José M. Loaces) habían pintado la marca hasta donde había llegado el agua en 1923, para mi edad eso era altísimo tal vez no llegara al medio metro. Recién cuando abrimos el Museo “Puerto Sauce” en 2004, tuvimos en nuestras manos los primeros testimonios fotográficos de aquella inundación ocurrida el 10/07/1923.”* Maestra Mabel Bello de Cayrús. Museo Puerto Sauce. Juan Lacaze. Colonia.

### **Plan de Acción Comunitario TOC: Mujeres dinamizadoras de la Cultura de Reducción del Riesgo frente a vientos y tormentas fuertes (eléctricas) en las comunidades Tarariras, Ombúes de Lavalle y Conchillas.**

La presencia del equipo de trabajo VPL a cargo de la Sociedad Amigos del Viento detectó a través del trabajo con niños, niñas y discapacitados la ausencia de respuestas al ¿Qué hacer ante la inminente presencia de una tormenta del tipo eléctrico? (la que les resulta más preocupante según sus producciones plásticas). Las respuestas sorprenden mucho: “me guardaría debajo de un árbol”. Enfocándonos a **la comunidad TOC se han identificado los riesgos de no conocer cuáles son las acciones de prevención y resguardo ante amenazas de vientos fuertes y muy fuertes que superan en intensidad los 120 km/hora y de tormentas**

**eléctricas con frecuencia e intensidad creciente.** Otros de los problemas identificados son las técnicas de cultivo agrícola con la contaminación del suelo, aire, agua y pérdida de la diversidad biológica afectando principalmente la producción apícola.

Objetivos, metas, resultados esperados y plazos

**Objetivo general** Prevenir, reducir los riesgos y prepararse para responder a emergencias asociadas a eventos atmosféricos de tipo vientos y tormentas fuertes (eléctricas) en grupos de niños, niñas y discapacitados.

**Objetivos específicos:**

- 1-Promover el diálogo entre las Mujeres de las Escuelas del Hogar sobre un tema que los ocupa: los eventos meteorológicos adversos: tormentas eléctricas, tornados, vientos fuertes y muy fuertes.
- 2-Producir materiales y ensayar estrategias para responder minimizando el riesgo en caso de eventos atmosféricos adversos tormentas y vientos fuertes y muy fuertes en la población objetivo.
- 3- Facilitar la construcción de redes colaborativas y cooperativas en las comunidades de ciudades de Conchillas, Ombúes de Lavalle y Tarariras hacia la inclusión de la cultura de seguridad ante vientos fuertes y tormentas con conocimiento del riesgo en el cuidado de grupos vulnerables.

**Participantes claves:** Mujeres integrantes de la Comisión, Educadoras y alumnado del Taller de Plástica de las Escuelas del Hogar de las ciudades que forman el polígono.

**Población objetivo de las acciones:** Niñas y niños; colectivo de discapacitados, y vecindario del territorio comprendido en el polígono conformado por las ciudades de Tarariras, Ombúes de Lavalle y Conchillas (TOC).

Los mapas indican la densidad de población y de personas con discapacidad en la zona. Conviene recordar que la siniestralidad en el tránsito aumenta exponencialmente el número de personas con discapacidades en la zona objeto de las acciones.

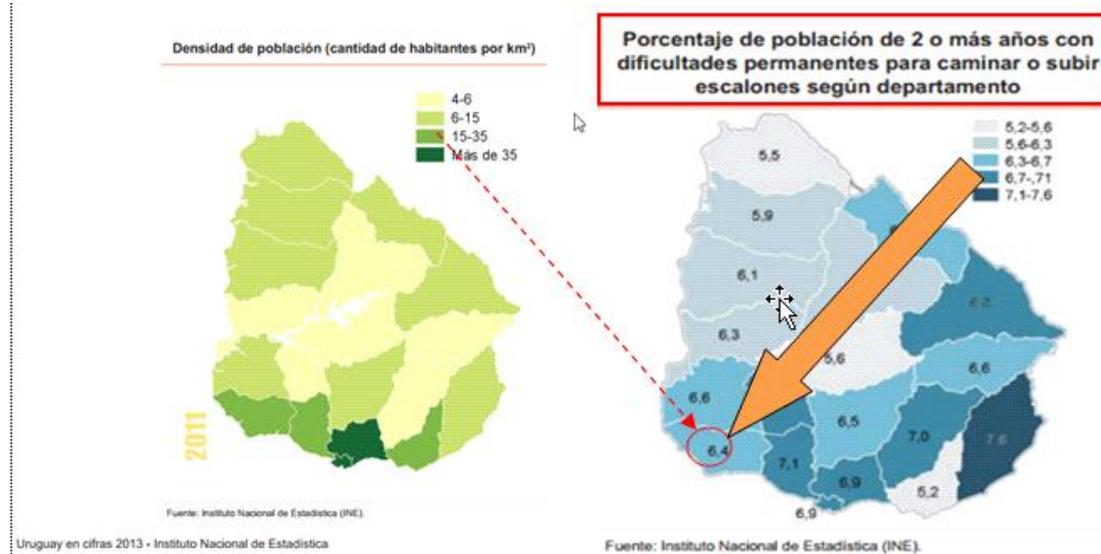


Figura 11. Distribución población con dificultades de desplazamiento

**Participantes cooperadores:** Alcaldía de Tarariras, Centros de Coordinación de Emergencias Locales, los centros de atención del sistema integrado de Salud. Otros aliados (a modo de ejemplo, medios de comunicación masiva local; Montes del Plata Alianzas entre otros que surgirán en el proceso de construcción de cultura para la RRD), Comisión de Género.

**Estrategias de financiamiento para cada actividad.**

Las Escuelas del Hogar se constituyen en la contraparte que sustentan la mayor parte del plan de acción

mediante la aportación de infraestructura (salas, equipamiento tecnológico, energía y agua) para la realización de todas las actividades con sus educadores, estudiantes y la comunidad; cubre salarios de las y los educadores. Además se procurarán otras alianzas como parte de los resultados parciales del plan de acción.

## Acciones

**Prevenir, reducir los riesgos y prepararse para responder a emergencias asociadas a eventos atmosféricos de tipo vientos y tormentas fuertes (eléctricas) en grupos de niños, niñas y discapacitados.**

**¿Cuál ha sido la experiencia en este plan?**

*"La experiencia ha sido muy motivante y extremadamente rica. Los niños y niñas preguntan, se interesan y producen las obras que serán expuestas y que forman parte de los mensajes de prevención. Mis alumnos van de los 3 a los 90 años. Las técnicas son variadas "collage, tempera, crayones, grafo". La creatividad se pone de manifiesto desde sus propias vivencias y actitudes ante las tormentas. Aprendemos entre todos a qué hacer y qué no hacer para reducir los riesgos".-*

*"Una de mis alumnas, con problemas de movilidad, reflexionaba sobre su dependencia y de cuáles serían las mejores opciones para prevenirse. El solo hecho de comenzar a tratar estos temas, contribuye a la búsqueda de soluciones y a la creación colectiva de respuesta". "El año que viene, haremos un simulacro en clase". Lyda Martín (docente de Plástica)*

*"Soy Tobias, tengo 11 años, vivo en la localidad de Conchillas, Colonia. Desde hace 2 años estoy asistiendo a los talleres de artes plásticas con la Profesora Lyda Martín. Hemos hablado de los fenómenos meteorológico severos que ocurren aquí y como protegernos. Aquí los vientos son muy fuertes del sur y del sur oeste. También las tormentas eléctricas son muy peligrosas y frecuentes"*

*"En nuestra comunidad necesitamos se hagan capacitaciones para poder lograr cambiar y concientizar a las personas y lograr un plan de trabajo sostenido. La realidad es que "en mi caso particular fueron de gran inspiración o aspiración a saber más sobre todo lo que nos impulsaron a conocer" y "realizar experiencia" aunque mínimas pero "pudiendo transmitir a los demás algo de lo aprendido"- es un grano de arena a la comunidad." Valeria Quesada, funcionaria auxiliar en la Casa del Hogar de Conchillas, Colonia. Participó de la actividad de devolución de VPL (local) y la nacional en Montevideo.*



Calendario TOC-2015

### Impacto y aspecto socioeconómico en Uruguay

En la tarde del día 10 de Marzo de 2002, un Complejo Convectivo de Mesoescala (**CCM**) afectó la zona Sur de la República Oriental del Uruguay y el Río de la Plata, produciendo tiempo severo, intensas corrientes descendentes, precipitaciones, actividad eléctrica y granizadas. El relevamiento de la información, permitió identificar que en el sur del País se desarrolló **un tornado** que por sus características se clasifica dentro de la escala Fujita-Pearson como un **F 3 – PI 3 –Pw 2**.

Los daños económicos fueron superiores a los 25 millones de dólares, incluyendo dentro de las pérdidas 50 torres de transmisión de energía eléctrica totalmente destruidas y postes telefónicos con daños en cableado, más de 1250 viviendas sin techo, incluyendo 35 escuelas, galpones, daños totales en granjas y casas particulares. Hubo pérdidas totales en agricultura, fruticultura, en criaderos y viveros, por concepto de indemnizaciones a agricultores el Ministerio de Agricultura pagó U\$S 12.000.000. Dos personas perdieron la vida, y desde el punto de vista social 1379 familias conformadas por 5511 personas perdieron la mayoría de sus bienes materiales, constatándose además daños psicológicos por lo cual el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente creó un programa de Apoyo Psico-Social y Educativo a las Familias Damnificadas<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> ESFEMES (Equipo estudio de fenómenos meteorológicos severos, D.N.M ,actualmente desafectado)



Plataforma Regional en RRD. EIRD-ONU. Guayaquil 2014

## V. Articulación del proceso con una dinámica nacional

### Próximos Pasos

El funcionamiento de las Plataformas Nacionales es un reto en la región. A nivel internacional se proponen las plataformas nacionales de RRD, y en la Ley de Uruguay se contempla una Comisión Nacional Asesora.

Dicha Plataforma Nacional de RRD en la figura de la Comisión Nacional Asesora, debería promover una participación amplia del sector público y asegurar la representación de la academia, la sociedad civil y el sector privado en la composición de la misma.

Esta Plataforma conformada por representantes de los principales grupos de actores, tal cual fuera promulgada desde la Ley, sería un punto de encuentro para tener reuniones periódicas y contar con mecanismos de evaluación y monitoreo como lo es VPL.

- ⇒ De las instancias de la investigación, recolección de la información y de los talleres de devolución los diversos actores involucrados (representantes de la comunidad, alcaldías, docentes, organizaciones de la sociedad civil, autoridades, vecinos, etc) dieron cuenta de interés pudiendo esgrimir ideas para la realización de propuestas de acción a nivel comunitario. Nuestra sociedad es altamente solidaria, pero creemos que un paso adelante es el estar informado, motivado y comprometido a trabajar en acciones de prevención que reduzcan los riesgos o minimicen los daños.
- ⇒ Otro paso importante es promover la Campaña de Desarrollando Ciudades Resilientes de la UNISDR,<sup>17</sup> y el logro de los “Diez aspectos esenciales” que prevé la iniciativa, a saber: establecer la organización y la coordinación necesarias para comprender y reducir el riesgo, asignar un presupuesto para la reducción del riesgo de desastres y ofrezca incentivo, mantener información actualizada sobre las amenazas y las vulnerabilidades, invertir y mantener una infraestructura que reduzca el riesgo, evaluar la seguridad de todas las escuelas y los Hospitales, aplicar y hacer cumplir reglamentos de construcción y principios para la planificación del uso del suelo, velar por el establecimiento de programas educativos y de capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, proteger los ecosistemas y las zonas naturales, instalar sistemas de alerta temprana y desarrolle las capacidades para la gestión de emergencias en la ciudad, velar por que las necesidades de los sobrevivientes se sitúen al centro de los esfuerzos de reconstrucción.
- ⇒ La encuesta debe recoger más datos sobre los planes de gestión de riesgos que manejan las instituciones con competencia en la materia y la posición de los representantes del gobierno local respecto a la gestión de riesgos.
- ⇒ Se considera que la VPL, debería ser aplicada a sectores amplios de la comunidad para dar oportunidad a que todos se expresen así como utilizar esta metodología en forma periódica y sistematizada.

VPL busca elevar las voces locales a espacios donde generalmente no son escuchados. Por esta razón los resultados de las consultas han sido incorporados en el **Pronunciamiento Post- Hyogo presentado en la Plataforma Regional**<sup>18</sup>. El Énfasis en la comunidad como centro de atención: tanto como principal afectado como generador de riesgos, explicitando los mecanismos de consulta y participación en la formulación y evaluación de lineamientos y políticas y el Conocimiento de los riesgos mediante metodologías participativas

<sup>17</sup> La Campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes” tiene por objetivo contribuir al aumento de la resiliencia en los contextos locales y nacionales a través de la promoción de la integración del enfoque de gestión del riesgo en los procesos de desarrollo.

<sup>18</sup> Este pronunciamiento ha sido elaborado en coordinación con numerosas organizaciones de América Latina y El Caribe, el mismo está disponible en: <http://redesdegestionderiesgo.com/manifiesto>

para que la comunidad se apropie de la información e identifique su utilidad y lo aplique en la planificación local, ha sido considerado por las organizaciones de la sociedad civil, elementos clave en la reducción de riesgos de desastres, haciendo énfasis en la participación y apropiación en este proceso de construcción colectiva.

De nuevo en este punto corresponde mencionar la participación. No ya como aspecto político sino como participación para la apropiación de su proceso de recuperación, que colabora en el aseguramiento de la sostenibilidad del mismo, aun cuando por el hecho de tratarse de poblaciones vulnerables en múltiples dimensiones el seguimiento y monitoreo deben ser permanentes.

“DEL DESASTRE A LA OPORTUNIDAD” PROYECTO URU/07/005 “Fortalecimiento de las Capacidades del País en el Proceso de Recuperación” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Gobierno de la República Consultoría para el Seguimiento y Elaboración de Planes de Recuperación- Arq. Raquel LEJTREGGER-Marzo de 2008

## VI. Conclusiones y recomendaciones

En los últimos años, y por medio de sucesivos proyectos, en el Uruguay se han logrado avances en la generación de capacidades para la RRD. Las líneas de trabajo desde la institucionalidad han sido, esencialmente: capacitación, planificación, gestión de la información y comunicación. Se aprobó la Ley 18.621, que enmarca la acción del SINAE, cuyo mayor valor ha sido el establecimiento formal de un sistema de coordinación que promueve la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, prevaleciendo a la visión de respuesta a la emergencia.

Amigos del Viento ha aplicado la metodología de VPL en 4 consultas consecutivas y (2009, 2011, 2013 y 2014) estos años de implementación y experiencia nos ha hecho ratificar y validar la herramienta, como un instrumento de mejora en la gestión, ya que comparte y socializa las distintas visiones, emerge una visión compartida de articulación sobre los problemas en torno a la reducción de riesgos de desastres y una búsqueda de solución a esos problemas. Hacen falta recursos para la implementación de planes y actividades para la reducción del riesgo de desastres e impulsar la organización de los sistemas de RRD y la implementación de plataformas nacionales de RRD.

Otro punto importante lo ha sido la posibilidad de intercambio, de historias, vivencias, en un fecundo dialogo de saberes, de articulación e integración. Los sectores vulnerables expuestos a amenazas, deben conocer los riesgos y trabajar sobre ellos.

- Es importante trabajar en un mayor involucramiento de la gente. Las percepciones de avances o no pasan por su participación y conocimiento real de las medidas que se implementan a nivel nacional.
- Aumentar las capacidades a nivel local se constituyen en una prioridad. Evaluar y monitorear los riesgos asegurando que la población y las autoridades locales se involucren en ello.
- Fortalecer o crear espacios de participación, el reconocimiento de los saberes locales, sus vivencias y experiencia hace al aumento de resiliencia comunitaria.

- Se considera necesario que exista una mayor participación social y que se propicie esa participación social y comunitaria. Sistemas de Alerta Temprana en el que haya involucramiento local.
- Este instrumento de monitoreo propuesto por VPL, con las devoluciones, revisiones y concertaciones necesarias puede ser una herramienta de consulta nacional periódica que aporte las visiones a nivel local y contribuya al avance de monitoreo y participación ciudadana.
- Creemos que es importante que estas percepciones de la gente sean insumos para el Informe Nacional de avance del MAH y sobre todo que se tengan en cuenta estas visiones como aportes para la implementación de las políticas de GRD.
- Especialmente en los gobiernos locales, esta contribución y acercamiento de las percepciones y monitoreo ciudadano apoya a su gestión, muy cercana a las necesidades que la gente tiene, e incluso a intensificar las demandas de recursos y apoyos necesarios para establecer políticas de reducción de riesgos al nivel local.
- Incorporar las medidas de reducción de riesgos en los planes de desarrollo comunitario y local e implicar al sector privado para reducir los riesgos que se generen de sus actividades.
- Enfatizar sobre los valores y la responsabilidad ciudadana para la gestión del riesgo de desastres

#### □ **Prioridad de acción 1**

No se perciben avances importantes a nivel comunitario, existe una brecha entre los avances nacionales y la organización comunitaria. Se requiere difusión, recursos y apoyo a la inter acción de lo que es considerado gestión y lo que significa participación. Es necesario fortalecer y propiciar las redes e identificar o crear espacios y procedimientos claros para la participación activa de la sociedad civil.

#### □ **Prioridad de acción 2**

Los Sistemas de Alerta Temprana con participación activa de la población pueden contribuir a un mayor conocimiento y empoderamiento de la población de las acciones de reducción de riesgos a través del propio conocimiento físico y monitoreo con participación de los ciudadanos. Sistemas de Alerta temprana con involucramiento ciudadano no son considerados para su operatividad real. Es muy importante que haya un mayor acercamiento a las metodologías para evaluar los riesgos, por parte de la población, lo que podrá consolidar procesos de disminuir los riesgos, basados en el conocimiento.

#### □ **Prioridad de acción 3**

Una mayor difusión de las medidas de RRD implementadas o a implementar es muy necesaria para contribuir al proceso de cambio de cultura.

En el ámbito de difusión es necesario llegar a la gente y gobiernos locales y compartir la información, los canales tradicionales como la web no son suficientes y se necesita comunicar mejor y directamente ya sea mediante resúmenes informativos a las comunidades y sobre todo a las autoridades locales.

#### □ **Prioridad de acción 4**

El fortalecimiento de capacidades a nivel local para acciones de RRD, debería considerarse prioritario. Una de las preocupaciones y pérdidas percibidas por la población son las infraestructuras, salud y medios de vida.

#### □ **Prioridad de acción 5**

La población no se siente preparada, no percibe que se realicen acciones antes de las emergencias, se sigue hablando de la solidaridad y la respuesta pero muy poco de la preparación. A nivel nacional y departamental

se hacen esfuerzos para consolidar estrategias con los gobiernos locales. Los gobiernos locales son la cara visible de los progresos o no en materia de GRR, el apoyo en recursos es imprescindible en el tercer nivel de gobierno.

La Gestión del Riesgo de Desastres como proceso sistemático, induce a la utilización de directrices administrativas, a la articulación entre organizaciones, al uso de las destrezas y capacidades operativas existentes para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de todos los actores, con el fin de afrontar y minimizar los impactos adversos de las amenazas. Incluir a la población en este proceso, contribuye a generar conciencia preventiva, a reducir los riesgos y a minimizar los impactos en el caso de desastre.

## REFERENCIAS

Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes 1970-2012 (Atlas de la mortalidad y las pérdidas económicas provocadas por fenómenos meteorológicos, climáticos e hidrológicos extremos 1970-2012 [http://www.wmo.int/pages/prog/drr/transfer/2014.06.12-WMO1123\\_Atlas\\_120614.pdf](http://www.wmo.int/pages/prog/drr/transfer/2014.06.12-WMO1123_Atlas_120614.pdf))

Cardona, O.D. (1993): "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. Elementos para el ordenamiento y la planeación del desarrollo" En: Los desastres no son naturales, A. Maskrey (compilador). LA RED, Tercer Mundo Editores, Bogotá. [www.desenredando.org](http://www.desenredando.org)

Exposición País URUGUAY Director Operativo del Sistema Nacional de Emergencias Cnel. Gustavo Gil <http://eird.org/pr14/sesiones/Paises/URUGUAY.pdf>

DIRDN (1992): Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la Gestión de desastres. Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales 1990-2000, DHA, Ginebra.

EIRD (PP.) "Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives" Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD / ISDR), Ginebra. [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)

Guía Metodologica\_Gestión del Riesgo\_SociedadAmigosdelViento\_feb2014. Guía Metodológica, Partes I y II, es una producción de la Sociedad Amigos del Viento, Meteorología, Ambiente y Desarrollo para el fortalecimiento de capacidades nacionales frente a situaciones de emergencia y para la promoción de una cultura de gestión del riesgo y preservación del ambiente.

Guía Metodológica para Incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación del Desarrollo [http://www.ciudad.org.pe/downloads/manuales/ManualdeGestionComunitariadeRiesgo\\_s.pdf](http://www.ciudad.org.pe/downloads/manuales/ManualdeGestionComunitariadeRiesgo_s.pdf) Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). 2004. Ginebra. CH. - See more at: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc16481/doc16481.htm#sthash.8Q0XNin3.dpuf>.

González G., Caffera R. M., de Sierra C., Ferreira G. Hung Y. L. Salaberri G. (2011): Geografía 5. Mundo, Ambiente y territorios del siglo XXI. Recursos Naturales y riesgos ambientales. Módulo II 3-150. Ediciones Espartaco, Montevideo.

Salaberri, G. y Cuello, B. (2004) "Amenazas Naturales derivadas de Fenómenos Atmosféricos" Monografía aprobación de Curso de Preservación Medio Ambiente IMES, URUGUAY.

SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIA-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Gestión Integral del Riesgo y Glosario. Disponibles en: <http://www.sne.gub.uy/>

“A partir de la tormenta del 24 de agosto de 2005 y de las inundaciones de mayo de 2007, nuestro país comienza a tomar conciencia acerca de la importancia de los riesgos a los que está expuesto y de la tendencia a la creciente recurrencia de eventos climáticos extremos. El desafío es transformar el desastre en oportunidad a partir de responsabilidades y valores enraizados en nuestra sociedad, y así organizar la solidaridad espontánea, transformando ésta en una estrategia de compromiso, continuidad y acciones concretas de los diferentes actores involucrados.

Es la oportunidad de consolidar un proceso de recuperación con un enfoque de gestión para la reducción de riesgos, integral, es decir, actuar en todos los momentos de ese proceso y en todas las etapas vitales del individuo y la sociedad. Entendemos el proceso de gestión para la reducción de riesgos comprendiendo la recuperación de medios de vida, vinculado a un desarrollo sustentable, al ordenamiento del territorio, a la gestión ambiental, procurando que no se reproduzcan las condiciones de riesgo y con una visión prospectiva que permita desde la recuperación incluir la prevención, entendiendo además que la prevención es una expresión del derecho a la vida y por tanto forma parte de los derechos humanos esenciales”

“Del Desastre a la Oportunidad” Proyecto URU/07/005 “Fortalecimiento de las Capacidades del País en el Proceso de Recuperación” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Gobierno de la República Consultoría para el seguimiento y elaboración de planes de recuperación- Arq. Raquel LEJTREGGER-Marzo de 2008

# Anexos



## ANEXO 1

### Detalles metodológicos del VPL 2014

En el VPL2009 se aplicó una encuesta de 102 indicadores que midieron el avance de las cinco prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo (MAH); en el VPL 2011 se identificaron 20 indicadores que evaluaron el avance en la prioridad 1 del MAH, gobernabilidad local, *el cual fue determinado en la investigación del 2009, como el punto de quiebre entre los avances que se vienen dando en la Gestión del Riesgo a nivel nacional y lo que se viene implementando a nivel local (Gómez, 2011)*. Mientras en el VPL 2013 bajo el enfoque de acción y aprendizaje previo se midieron nuevamente las cinco prioridades del MAH a través de 14 indicadores.

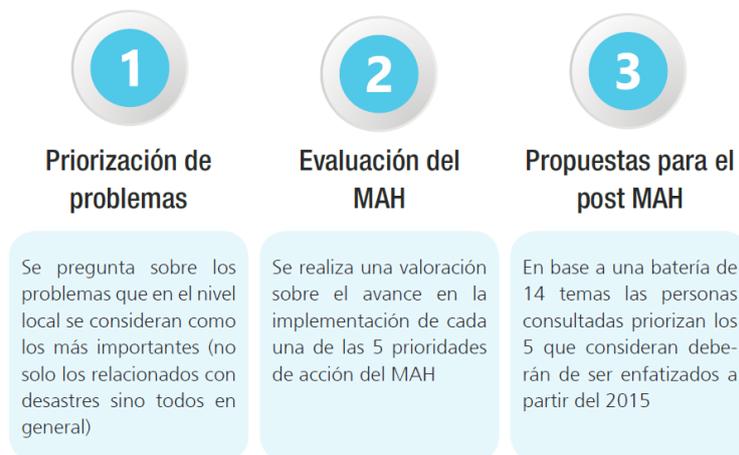


Figura A1.1 Elementos esenciales de la consulta VPL



Figura A1.2. Etapas de la VPL



## ANEXO 2

### Cuadros Complementarios de Síntesis

Cuadro Síntesis de Amenazas

Amenazas naturales	Amenazas socioculturales	Amenazas antrópicas
<b>Origen geológico</b> Sismos Erupciones volcánicas Deslizamientos Erosión	Por deforestación de las cuencas y del bosque nativo Derrumbes Desección de humedales Erosión Deslizamientos Sequías Inundaciones Incendios	Contaminación ambiental con sustancias líquidas, gaseosas y residuos sólidos urbanos Agroquímicos Contaminación con plástico y residuos domiciliarios. Relaves mineros Derrames de petróleo, desagües que desembocan en los cauces de quebradas, ríos y arroyos.
<b>Origen hidrometeorológico</b> Huracanes Tormentas tropicales Lluvias intensas Granizadas intensas Heladas extremas Sequías Olas de calor y temperaturas extremas Sismos		<b>Amenazas antrópicas Tecnológicas</b> Derrames en depósitos de combustibles Humo de vehículos Sustancias tóxicas o radiactivas Oleoductos, gasoductos y mineraloductos.

Un viejo dicho popular enseña: “Más vale prevenir que curar”. El prevenir como medio de reducir los efectos de los desastres naturales - incluyendo el **alerta temprano**- se halla dentro del marco de los programas de la Organización de Naciones Unidas para la Ciencias y la Cultura (UNESCO) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Los foros internacionales patrocinados por estas agencias han reconocido aspectos fundamentales en la prevención y la reducción de los desastres de origen natural.

<b>Número de Desastres</b> (originados por procesos naturales)							
a) durante 2008; b) promedio 2000-2007							
<b>Origen</b>		<b>África</b>	<b>Américas</b>	<b>Asia</b>	<b>Europa</b>	<b>Oceanía</b>	<b>Global</b>
<b>Climatológicos</b>	a)	10	4	9	9	0	32
	b)	9	14	13	19	2	57
<b>Geofísicos</b>	a)	3	8	18	2	1	32
	b)	3	7	22	3	2	37
<b>Hidrológicos</b>	a)	48	39	73	9	9	178
	b)	42	39	82	28	5	196
<b>Meteorológicos</b>	a)	10	44	43	13	2	112
	b)	9	34	42	15	7	107
<b>Total</b>	a)	71	95	143	33	12	354
	b)	63	94	160	65	16	397

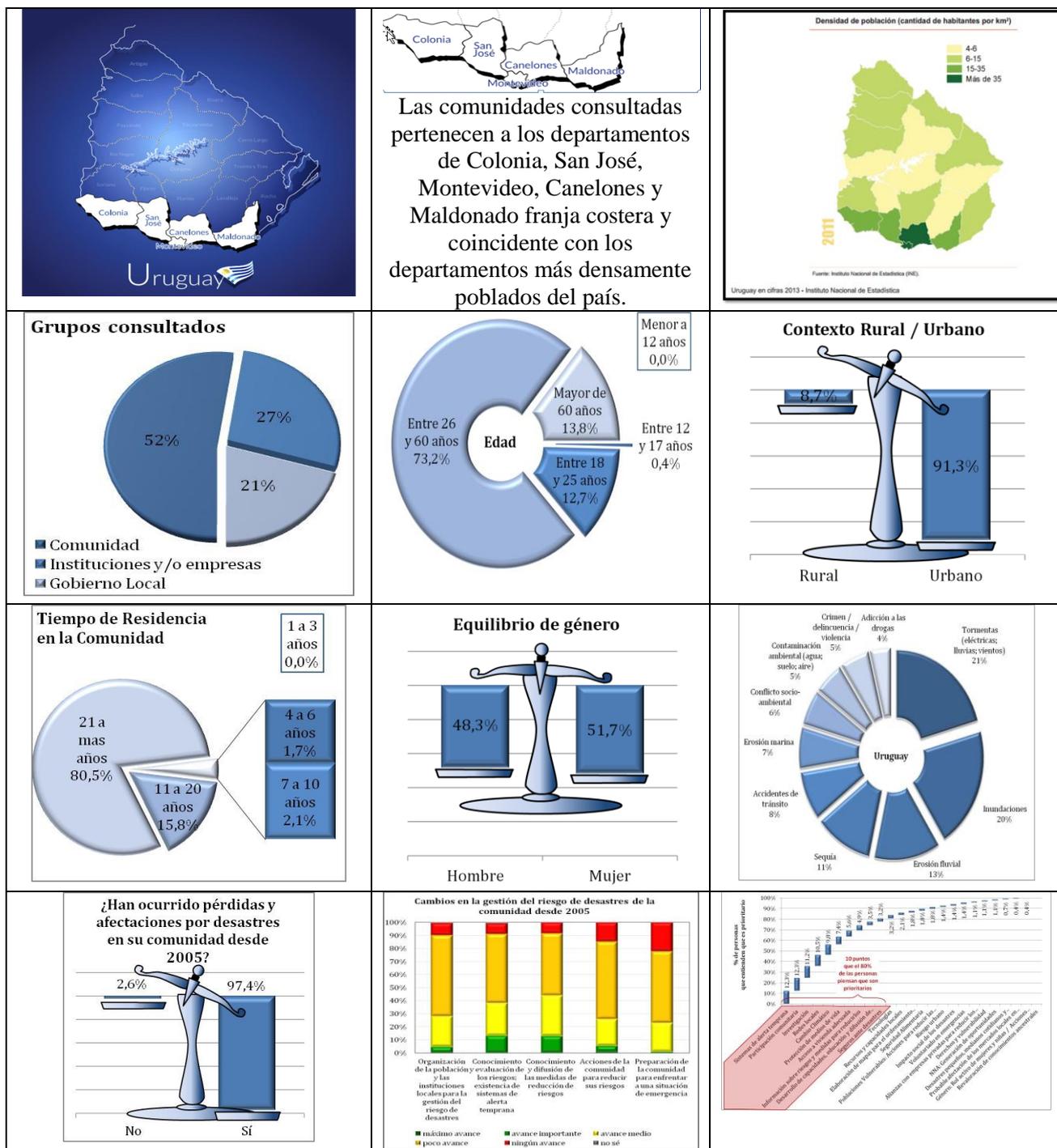
<b>Porcentaje del total de Desastres, referidos al Clima y al proceso atmosférico</b>			
<b>Criterio</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Según Nº de eventos	93,7	90,5	91,4
Según Nº de afectados	99,4	77,9	94,3
<b>Según pérdidas económicas</b>	<b>78,4</b>	<b>54,9</b>	<b>84,1</b>
Fuente: <i>Organización Mundial de la Salud</i> <i>y Debarati Guha-Sapir</i>	%	%	%

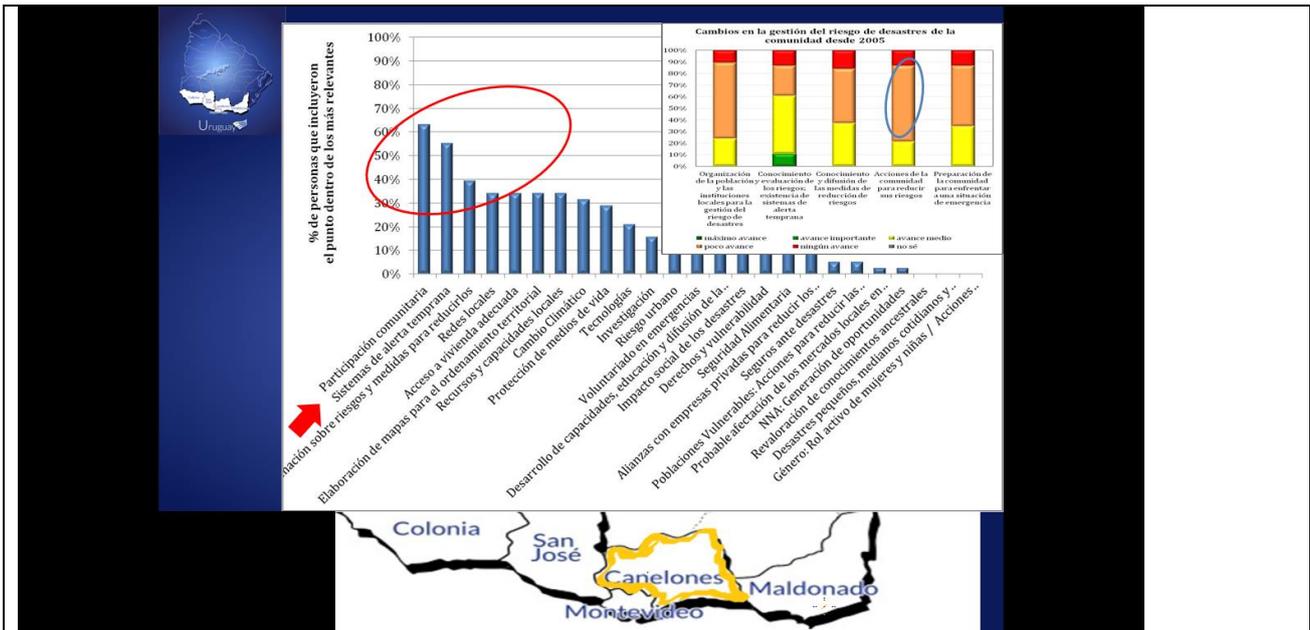
La declaración de los años 90 como el **Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. (DIRD)**, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tuvo influencia directa de los científicos de las ciencias naturales. Iniciativa aprobada previamente en los EEUU para el estudio específico de las amenazas naturales (Acción Promovida por Frank Press, especialista en Ciencias de la Tierra).

Desastres (o mejor Emergencias) asociadas a Procesos naturales (Héctor Massone, geólogo argentino).

### ANEXO 3

## Compendio Complementario de Gráficos, Figuras e Ilustraciones





Departamento de Canelones: Resultados parciales del VPL 2014



La Intendencia Departamental invita a la Reunión Extraordinaria Abierta del Comité Departamental de Emergencias en la que se presentarán la “Guía Familiar para la Reducción de Riesgos”, elaborado por instituciones integrantes del Sistema Nacional de Emergencias, y el Informe de la Encuesta Nacional 2014 “Perspectivas en la implementación del Marco de Acción de Hyogo” a partir de la sociedad civil “Amigos del Viento”.



Salón de Actos  
5º Piso A  
Edificio Comunal

Jueves 7 de Agosto  
10:00 hs.

Invitación al Taller e devolución de resultados VPL 2014, en conjunto con el SINA E y la Intendencia.



**Visión de PRIMERA LÍNEA Una evaluación local del avance en  
la implementación del MAH-INFORME NACIONAL URUGUAY**

Este informe fue elaborado en Noviembre de 2014 por  
Graciela Salaberry  
Coordinadora

Publicación financiada por el Proyecto “Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica” en el marco del Programa de Preparación ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea

Gráficos: Alejandro López

Fotografías: Museo Puerto Sauce Juan Lacaze

Revisión: Dalia Carbonel

Noviembre 2014

MONTEVIDEO-URUGUAY