

GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS EN URUGUAY

EL CASO DEL DEPARTAMENTO DE CANELONES



2.1 El Sistema Nacional de Emergencias

El SINAE se constituye como la instancia específica y permanente que coordina las acciones de las instituciones públicas con relación a la gestión integral del riesgo. Creado por la Ley N° 18.621 en octubre de 2009, reglamentada por el Decreto N° 65/020, se concibe al SINAE como:

un sistema público de carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las *personas*, los *bienes* de significación y el *medio ambiente*, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre,⁴ mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible (Art. 1).



NIVEL NACIONAL

Dirección Superior del Sinae

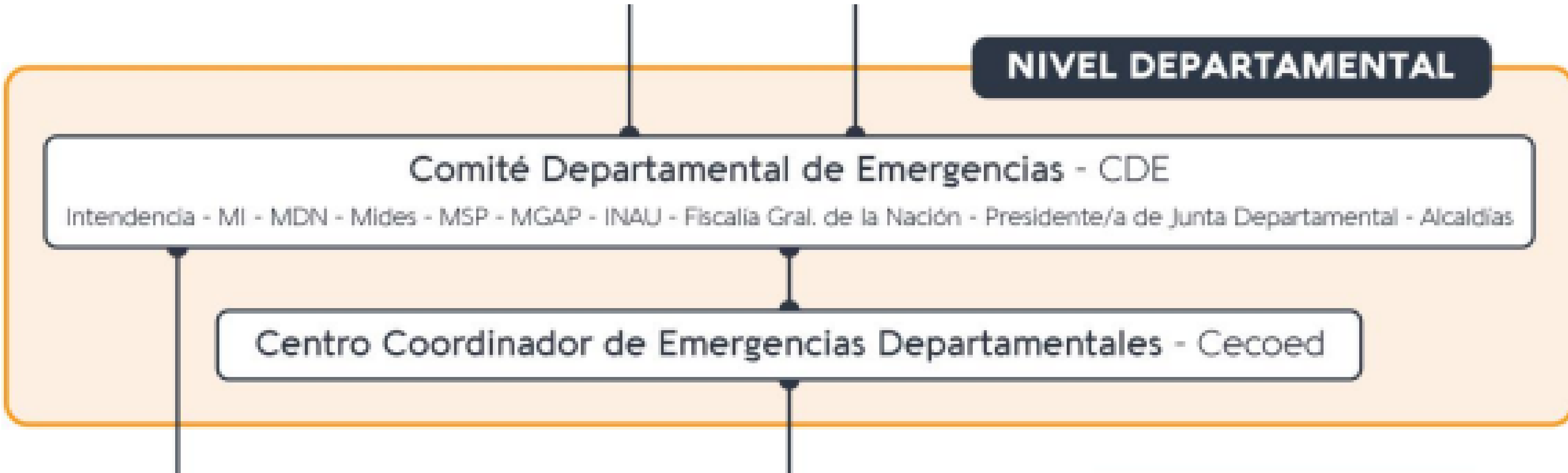
PODER EJECUTIVO

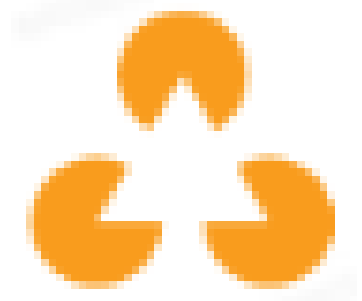
Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos

Presidencia - MI - MDN - Mides - MSP - MGAP - MIEM - MA - MVOT - MTOP

Dirección Nacional de Emergencias
(Presidencia de la República)

Administración central, entes autónomos
y servicios descentralizados

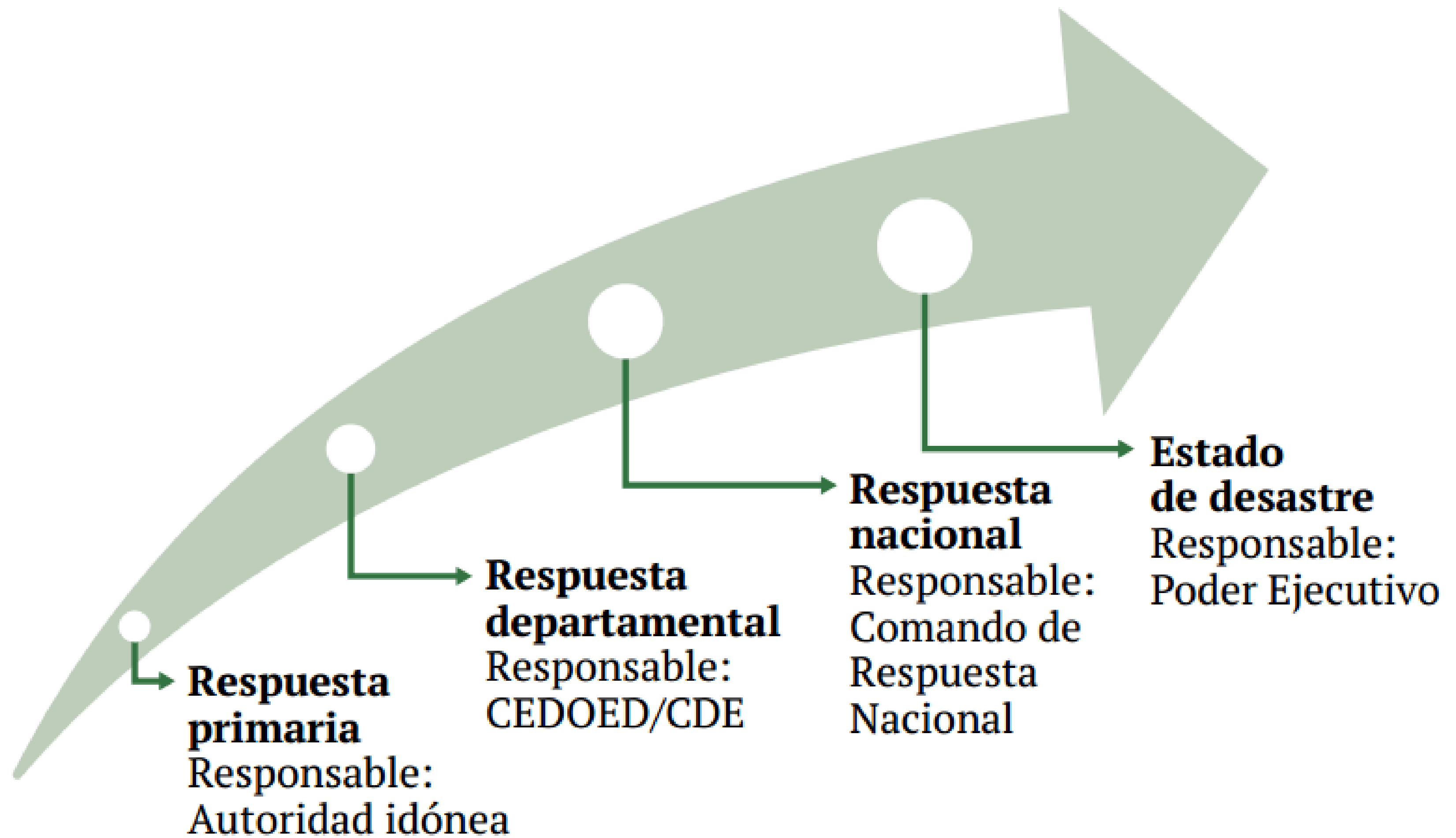




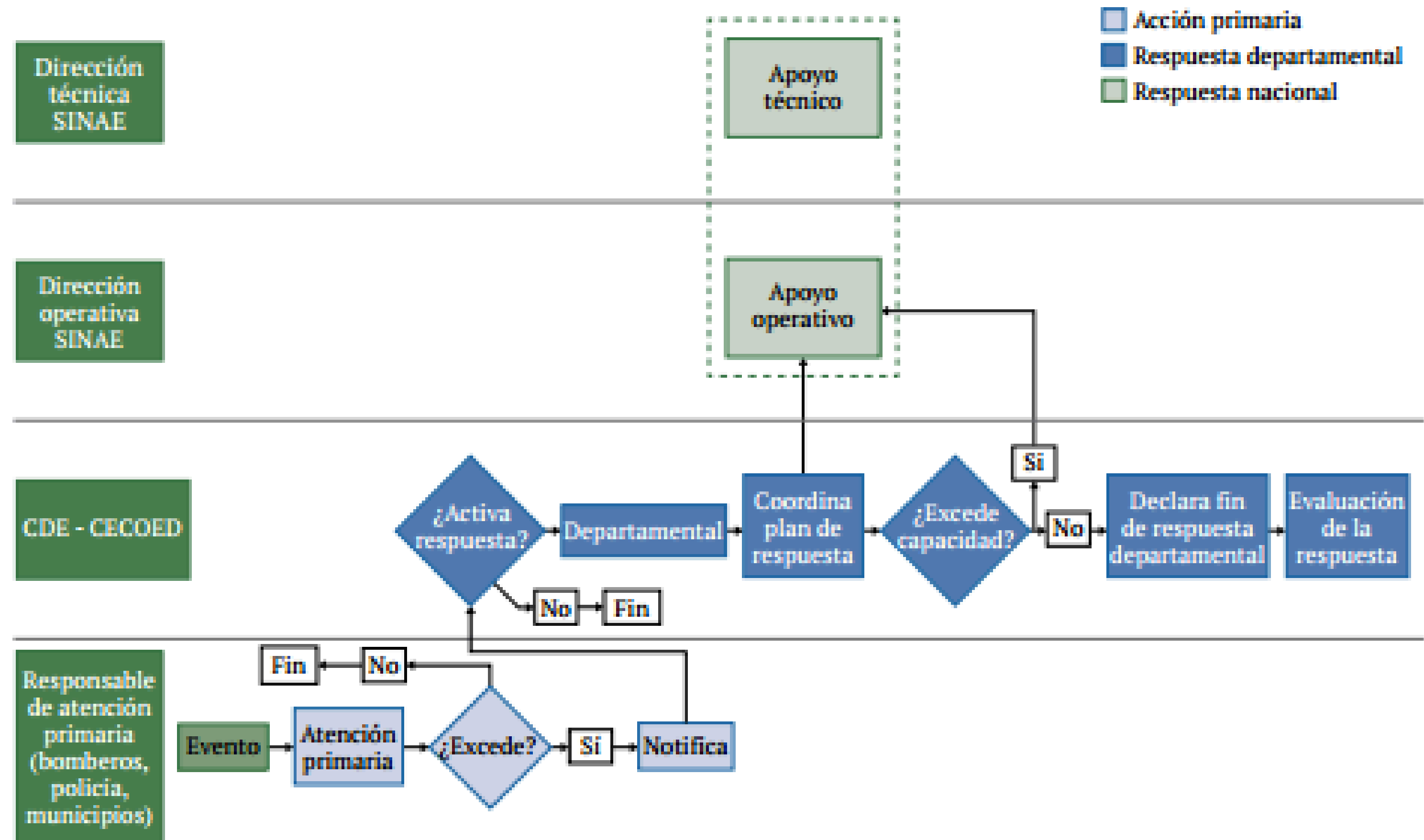
NIVEL MUNICIPAL

Estructura Municipal de Emergencias

Principio de subsidiariedad de la respuesta



Flujograma de coordinación departamental durante la respuesta a emergencias y desastres súbitos





Antecedentes

2016

Plan Departamental de Gestión de Riesgos Canelones

2017

Presentación del Sistema Integrado a la Emergencia de Canelones (SIREC)

2019

Plan de Gestión Integral de Riesgos de Canelones

Manual de Introducción a la GIDR con Enfoque de Género y Discapacidad

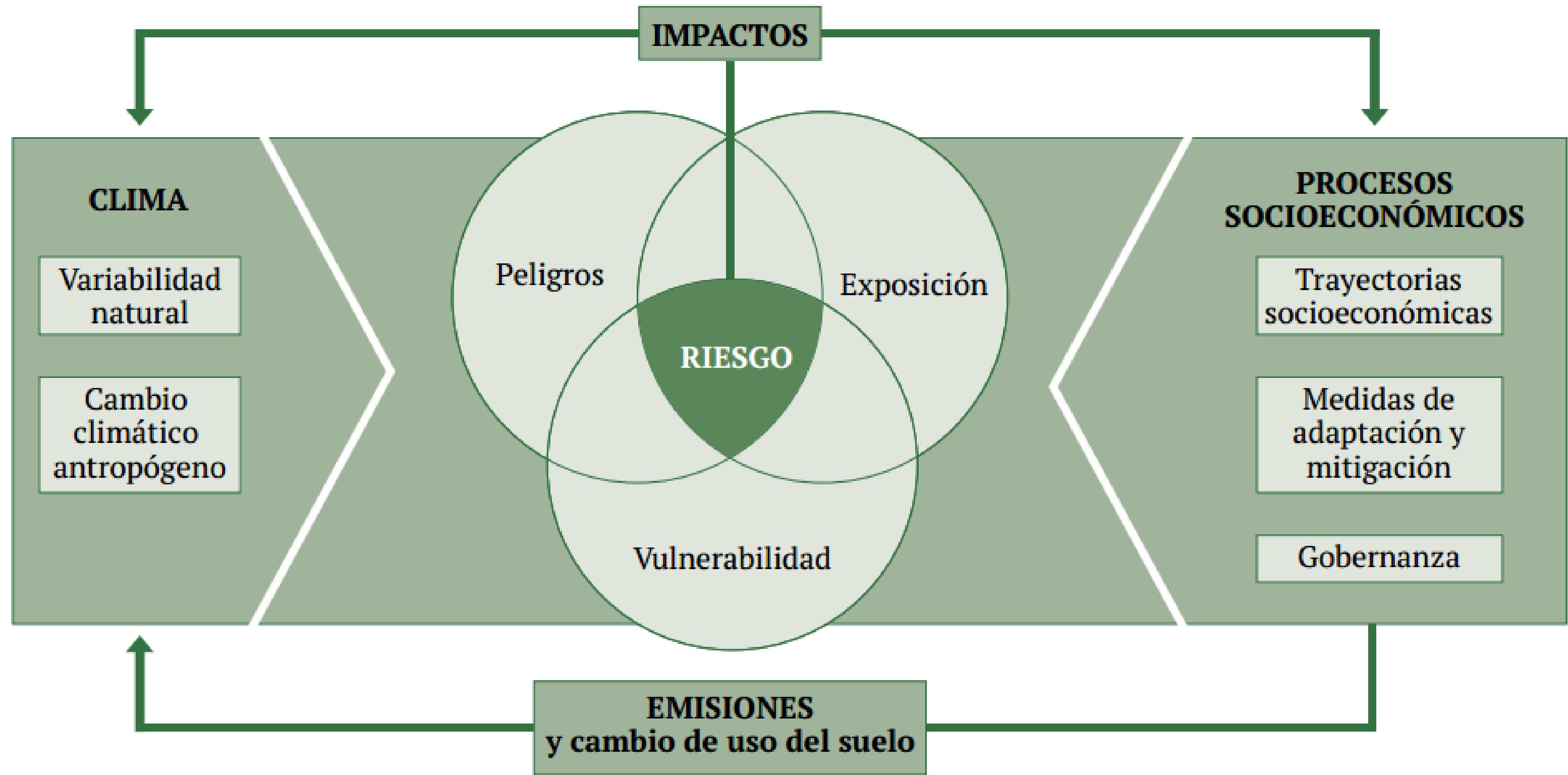
2020

Estrategia Canaria de Acción Climática



1.1 La Gestión Integral del Riesgo (GIDR)

El riesgo como una construcción social



1.2 Los enfoques de gestión del riesgo



1.3 Los riesgos y las personas: una mirada interseccional

La ocurrencia de eventos adversos no afecta a todos los grupos de población por igual. La magnitud y naturaleza de sus impactos están directamente relacionados con las inequidades existentes en la sociedad (CIGIDEN, 2021). Las vulnerabilidades y capacidades ante los riesgos no son condiciones inherentes a las personas sino que son construidas socialmente y no se encuentran distribuidas de forma igualitaria en la población. Existen personas y grupos de población que manifiestan vulnerabilidades específicas frente al riesgo, y lo mismo ocurre con las capacidades para prevenir, prepararse, enfrentar y recuperarse ante su ocurrencia.

¿Por qué pensar la GIDR desde la interseccionalidad?



Identificar y analizar las diversas realidades de las personas y diseñar estrategias acordes a estas



Evitar que la gestión reproduzca o profundice las desigualdades sociales, y por el contrario lograr que contribuya a su disminución



Obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos para promover la mejora en la calidad de vida de las personas

1.4 La GIDR y el fortalecimiento de las capacidades locales

Las comunidades y los gobiernos locales, como actores centrales del desarrollo, tienen directa responsabilidad sobre la construcción de escenarios de riesgo, y por ende tienen un rol sustantivo en la generación de opciones para gestionarlo (PNUD, 2012). En palabras de Lavell, «la gestión se impulsa mejor desde los lugares en que el problema se siente y se sufre y la conciencia del riesgo se plasma» (Lavell, 2003:40).

La reducción de los riesgos se encuentra estrechamente relacionada con las capacidades existentes a nivel local como activos que resultan claves en el diseño de soluciones a problemas que se manifiestan territorialmente (PNUD, 2012).

Relacionado con el apartado precedente, una GIDR que apueste a fortalecer las capacidades de los actores territoriales y en la que las instituciones y organizaciones locales adquieran cada vez mayor protagonismo, tiene la potencialidad de generar y aplicar conocimientos y saberes específicos sobre las diversas realidades presentes en las comunidades.

Plan departamental de Gestión Integral de Riesgos Canelones



6. Análisis de riesgos en Canelones

6.1 Matriz de análisis de peligrosidades

La matriz de análisis de peligrosidades constituye una valiosa herramienta para visualizar desde una perspectiva integral y comparada el conjunto de amenazas que potencialmente podrían afectar al territorio, sus habitantes, los bienes y el ambiente. La ponderación de peligrosidades, en función de los criterios probabilidad de ocurrencia e impacto, brinda una orientación para direccionar los recursos y esfuerzos institucionales hacia aquellas amenazas más significativas (categorizadas como inaceptables e importantes) ante las cuales se encuentra expuesto el departamento. Esta ordenación no habilita a minimizar y/o subestimar la ocurrencia de otros eventos que en términos de la combinación probabilidad/impacto se encuentren en una categoría de menor relevancia para su abordaje, sino que la herramienta permite focalizar los recursos ordenando el trabajo a realizar en los actores del sistema.

Este ejercicio de priorización de amenazas se realizó desde una mirada departamental con el CECOED, y desde un enfoque localizado con los CEM en instancias específicas de trabajo para la territorialización de la gestión del riesgo. Se consideraron tres categorías de probabilidad y de impacto definidas de acuerdo a los siguientes criterios, que permiten categorizar los riesgos de la siguiente forma:

Impacto 

Leve

Moderado

Alto

Alta

Media

Baja

Probabilidad 

		<ul style="list-style-type: none">· Olas de calor· Déficit hídrico· Especies exóticas· Incendios domiciliarios· Inundaciones por saturación	<ul style="list-style-type: none">· Olas de frío· Siniestros de tránsito· Epidemias/Pandemias· Inundaciones por desbordes· Incendios de interfaz urbano-forestal· Fenómenos meteorológicos extremos
	<ul style="list-style-type: none">· Zoonosis y epizootias	<ul style="list-style-type: none">· Granizadas· Accidentes carreteros con sustancias peligrosas	
	<ul style="list-style-type: none">· Sismos· Accidentes ferroviarios	<ul style="list-style-type: none">· Fuga gasoducto· Accidentes marítimos· Accidentes radiológicos· Aglomeraciones	<ul style="list-style-type: none">· Aftosa· Accidentes aéreos· Derrames por oleoductos· Incendios de grandes estructuras· Accidentes en instalaciones químicas o depósitos

6.2 Matriz de vulnerabilidades y capacidades

En consonancia con las reflexiones expuestas en el inicio del presente plan, y en el entendido de que el riesgo como fenómeno social se encuentra estrechamente relacionado con vulnerabilidades y capacidades específicas de los diferentes grupos de población, uno de los componentes centrales de la actualización del presente Plan fue el trabajo sobre esta perspectiva.

En esta línea, las y los integrantes del CECOED identificaron grupos específicos de población y reflexionaron sobre aquellos factores que determinan una mayor vulnerabilidad y mayores capacidades relativas respecto a amenazas concretas y respecto a los riesgos en general. Para la realización de este ejercicio se adaptó la matriz de análisis de capacidades y vulnerabilidades de Anderson y Woodrow (1989). De acuerdo a esta clasificación, las vulnerabilidades y capacidades pueden ser: materiales/físicas, sociales/organizativas, de motivaciones/actitudes.

Líneas de acción para la incorporación del enfoque interseccional en la GIDR

Líneas de acción	Roles y tareas
1. Capacitación y sensibilización de los equipos vinculados a la GIDR	Se conformará un equipo de capacitación permanente coordinado desde el CECEOED
2. Acciones vinculadas al cuidado de los equipos	Se articulará con las áreas de Salud Laboral de las diferentes instituciones un trabajo permanente en esta línea
3. Mapas de riesgos y vulnerabilidades	Se incluirá en los mapas de riesgos y vulnerabilidades las perspectivas incorporadas en el presente plan
4. Fomento de una mayor presencia de mujeres en la GIDR y espacios de decisión	Se incluye una recomendación en el plan con el objetivo de involucrar la presencia de mujeres en todos los niveles de trabajo en la GIDR

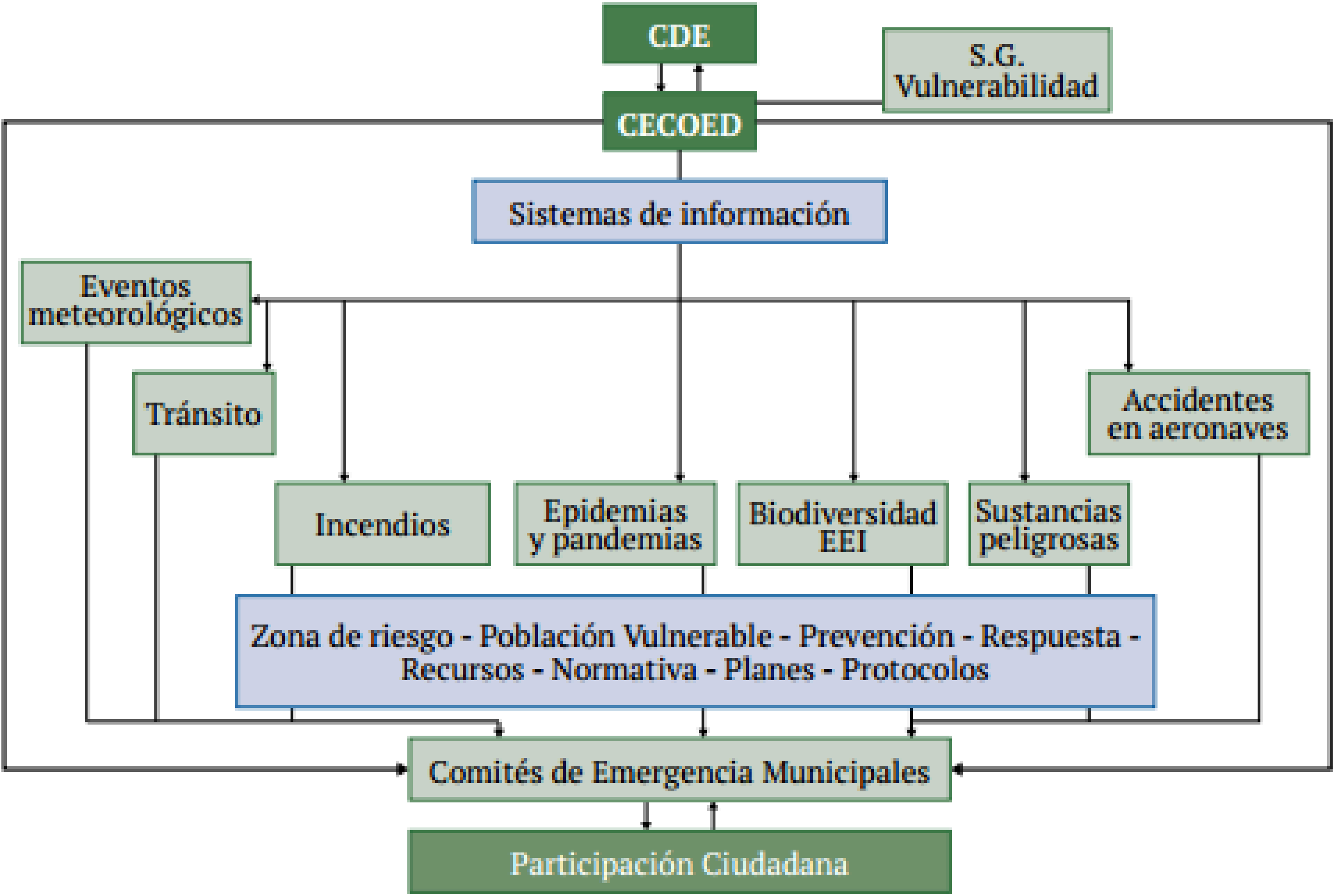
<p>5. Mayor presencia de actores del área social en todas las etapas de la GIDR</p>	<p>Se jerarquiza el subgrupo permanente de trabajo Transversal</p>
<p>6. Adaptación de los recursos y equipamientos de acuerdo a las diferentes necesidades de las poblaciones afectadas</p>	<p>Se creará un grupo de logística que articulará con todas las instituciones y organismos especializados</p>
<p>7. Fomentar la desagregación de datos en el MIRA y el SIREC</p>	<p>La Coord. del CECOED articulará con los equipos de trabajo correspondientes para la incorporación de datos desagregados en las herramientas de información</p>

Adaptación de los recursos y equipamientos de acuerdo a las diferentes necesidades de las poblaciones afectadas.

Capítulo 7

7. Subgrupos de trabajo permanente

En el ámbito del CECOED se conformaron ocho subgrupos. A continuación se presentan los subgrupos y sus respectivos planes de actuación. Seguidamente, se especifican los objetivos de cada subgrupo, las acciones de preparación conjunta y las instituciones que lo componen. Las acciones de preparación conjunta componen la estrategia a seguir de los subgrupos para atender los frenos y estímulos en el corto plazo, a modo de contribuir en la construcción del escenario meta general.



Vulnerabilidad

Objetivos del subgrupo

Desarrollar un análisis interseccional que visibilice las inequidades existentes y el impacto diferencial de las poblaciones canarias vulneradas ante la ocurrencia de eventos adversos, con el objetivo de desplegar acciones concretas para su abordaje.

Instituciones que lo componen

Dirección General de Desarrollo Humano IC

Dirección de Género y Equidad de la IC

MIDES

Comités de Emergencia Municipales

Acciones de preparación conjunta

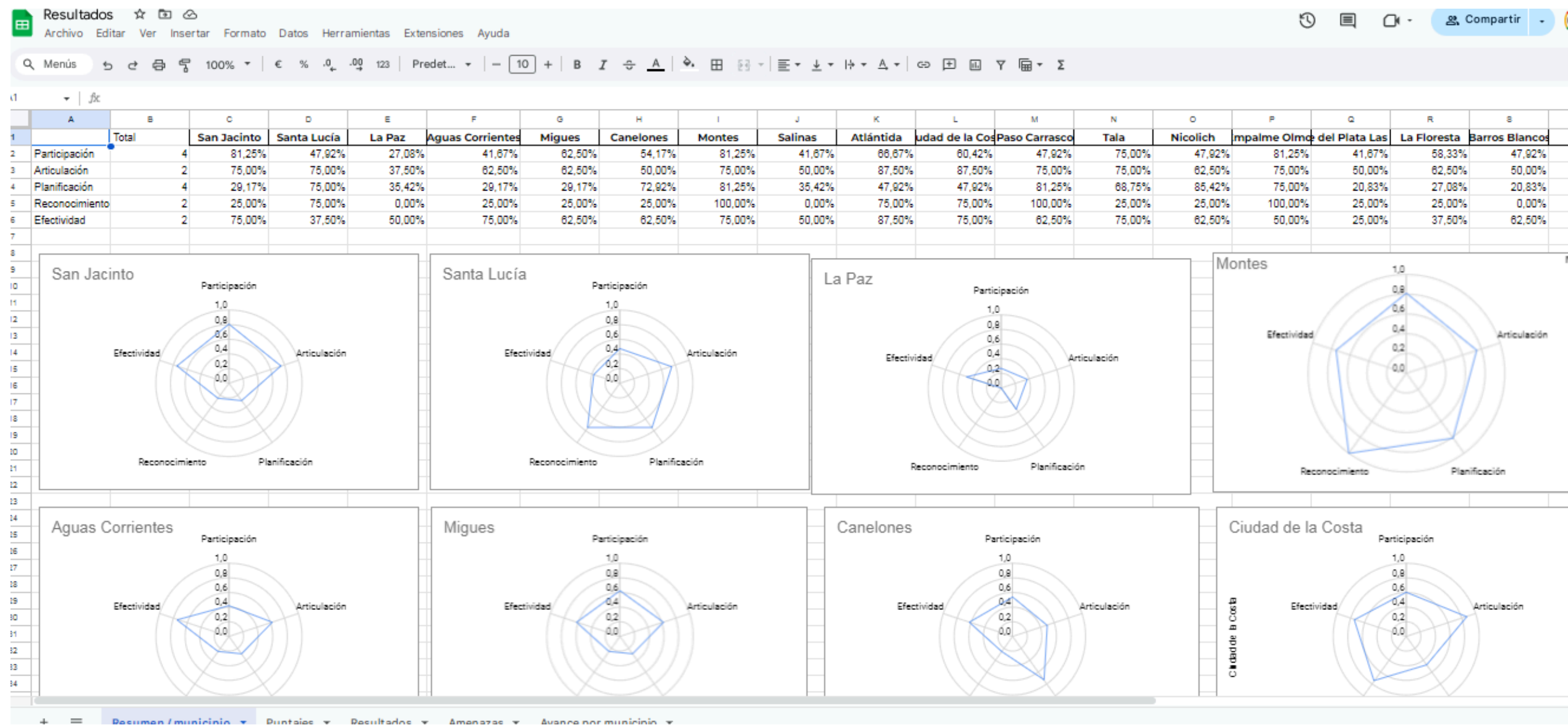
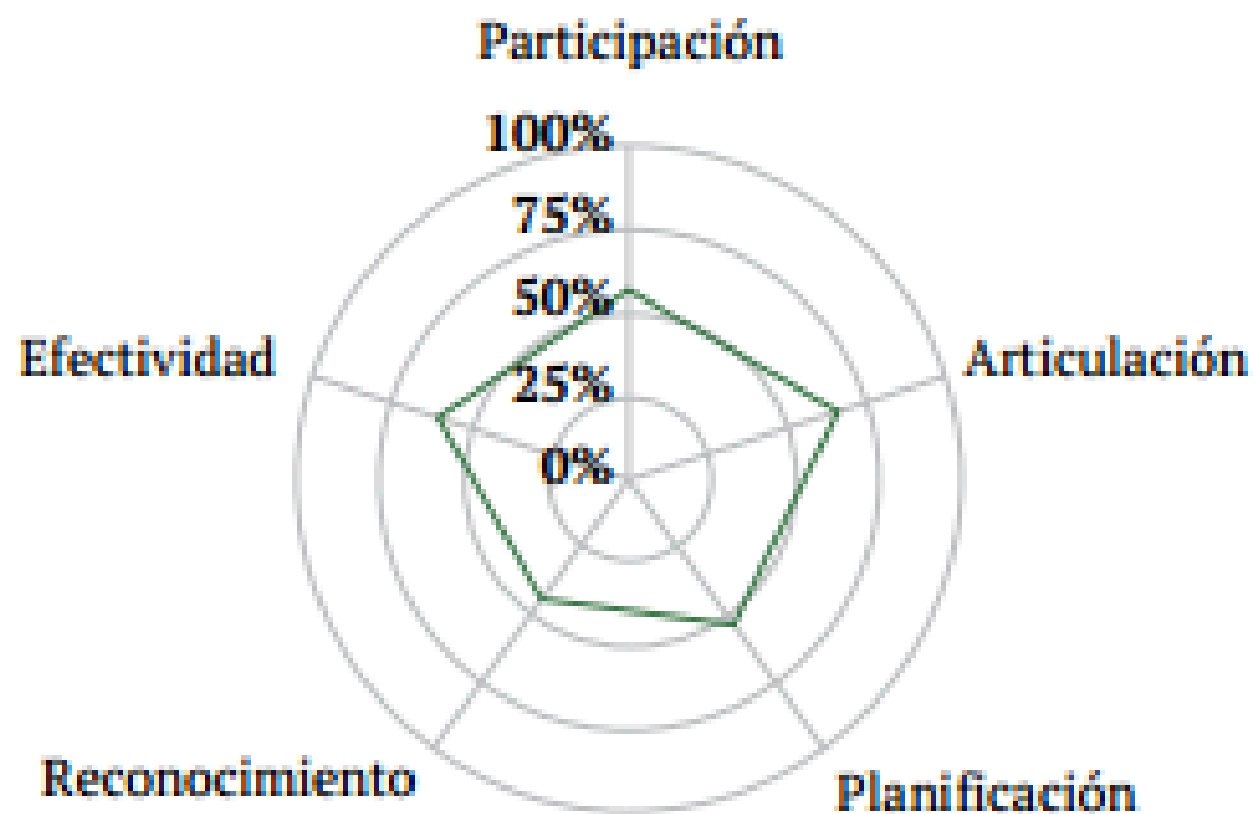
- Realiza mapas de zonas y grupos de la población departamental más vulnerados.
- Realiza matriz de vulnerabilidades y capacidades específicas para distintos grupos de población.
- Genera estrategias para involucrar a los grupos de población más vulnerados en Sistemas de Alerta Temprana participativos.
- Gestiona los recursos para cumplir los objetivos mencionados.
- Provee insumos para la toma de decisiones.
- Articula con los subgrupos identificados en el presente Plan para abordar las temáticas vinculadas a la población más vulnerada.
- Analiza las capacidades de los centros de evacuados en cada uno de los municipios, monitorea la seguridad y la convivencia en estos centros.

8. Análisis de las capacidades locales para la gestión del riesgo

Capacidades locales para la gestión del riesgo

La completa municipalización del territorio canario constituye una valiosa oportunidad para abordar la GIDR desde un enfoque descentralizado que cuente con los gobiernos locales como aliados estratégicos para la organización de la prevención, la respuesta y la evaluación de la ocurrencia de eventos. Asimismo, resulta ineludible reconocer la heterogeneidad que caracteriza a los 30 municipios, sus idiosincrasias y sus trayectorias de trabajo y organización local en torno al tema. Por esto, la apuesta a la descentralización de la gestión del riesgo exige comenzar con un análisis de las capacidades locales para su abordaje, con el objetivo de conocer el estado de situación en cada municipio, sus antecedentes y desafíos.

Presentación de síntesis de acciones propuestas



Fortalecimiento CEM

Dimensión	Posibles acciones
Participación	<p>Campañas de comunicación con énfasis en el cambio climático</p> <p>Aumento de frecuencia de reuniones del CEM</p> <p>Involucrar a las instituciones locales y la comunidad (comisiones de barrio, vecinos/as organizados/as, etc.)</p>
Articulación	<p>Convocar a referentes locales</p> <p>Mantener una comunicación fluida con el CECEOED y aumentar la periodicidad de las reuniones de articulación</p>
Planificación	<p>Realizar mapeos de riesgos</p> <p>Incorporar protocolos para la respuesta a la emergencia</p> <p>Planificar más allá de las respuestas puntuales</p>
Reconocimiento	<p>Fortalecer la comunicación en redes</p> <p>Divulgar qué es el CEM y quiénes lo integran, realizar presentaciones públicas</p>
Efectividad	<p>Consolidar recursos locales para la respuesta</p> <p>Identificar los lugares del municipio con mayor exposición al riesgo</p>

Priorización de amenazas a nivel local

La revisión de la matriz de amenazas, realizada por el CECOED en el marco de la actualización del presente Plan, constituye un ejercicio de suma relevancia para dimensionar los esfuerzos y recursos y canalizarlos hacia aquellas amenazas categorizadas como inaceptables e importantes en Canelones. Aun así, este ejercicio realizado desde una óptica departamental reconoce que la diversidad del territorio canario y sus habitantes conduce a que las peligrosidades, en función de su ocurrencia o impacto, puedan priorizarse de diferente forma en cada rincón del departamento. Por estos motivos, un proceso tendiente a la descentralización de la GIDR debe trazarse como meta la construcción de mapas que reconozcan esas especificidades socio-naturales existentes a nivel local y ordenen el trabajo necesario para sus abordajes. En este proceso

Planes locales de trabajo para el abordaje de amenazas prioritarias

Una vez matrizadas las peligrosidades prioritarias en cada territorio, los CEM trabajaron en la identificación de líneas de acción que sustentaran sus planes de trabajo para el abordaje de esas amenazas persistentes en sus territorios. Cada CEM identificó las posibles acciones a desarrollar para el abordaje de las amenazas priorizadas en tres fases:

- Prevención:
- Respuesta:
- Post-evento:

9. Planes de Actuación

SUBGRUPOS	PLANES DE ACTUACIÓN
Vulnerabilidad	Componente transversal
SG 1a. Tormentas intensas SG 1b. Ola de frío SG 1c. Ola de calor SG 1d. Déficit hídrico	PA01–Eventos meteorológicos extremos PA01 a. Tormentas intensas PA01 b. Ola de frío PA01 c. Ola de calor PA01 d. Déficit hídrico
SG2 Tránsito	PA02–Siniestros de tránsito
SG 3a. Incendios de interfaz SG 3b. Incendios de grandes estructuras SG 3c. Incendios domiciliarios	PA03–Incendios PA03 a. Incendios de interfaz PA03 b. Incendios de grandes estructuras

<p>SG 4a. <i>Aedes aegypti</i> SG 4b. SARS Cov-2</p>	<p>PA04–Epidemias y Pandemias PA04 a. <i>Aedes aegypti</i> PA04 b. SARS Cov-2</p>
<p>SG5 Biodiversidad EEI</p>	<p>PA05–Especies exóticas invasoras</p>
<p>SG 6a. Accidentes carreteros SG 6b. Accidentes en instalaciones industriales, químicas o depósitos</p>	<p>PA06–Accidentes con sustancias peligrosas PA06 a. Accidentes carreteros PA06 b. Accidentes en instalaciones industriales, químicas o depósitos</p>
<p>SG 7a. Accidentes con aeronaves dentro del predio aeroportuario SG 7b. Accidentes con aeronaves fuera del predio aeroportuario</p>	<p>PA07–Accidentes con aeronaves PA07 a. Accidentes con aeronaves dentro del predio aeroportuario PA07 b. Accidentes con aeronaves fuera del predio aeroportuario</p>

3 SAT–Sistemas de Alerta Temprana

A los efectos de implementar Sistemas de Alerta Temprana, se cuenta con información proporcionada por:

- a.** Avisos internos y alertas meteorológicas emitidas por el INUMET. Una vez recibidos por la coordinación del CECOED, son enviados a los distintos grupos de trabajo y Unidades Operativas.
- b.** Sistema de reglas instaladas en distintas localidades en acuerdo con los planes de trabajo definidos por cada Comité de Emergencia Municipal.
- c.** Sistemas de boyas automáticas donde existan.
- d.** Informes elaborados por DINAGUA donde apliquen.

Este sistema se desarrollará de acuerdo a los siguientes pasos o etapas:

En presencia de lluvias en la cuenca, o si existe una Advertencia meteorológica en curso, comienza el flujo de información entre la coordinación del CECOED, el CEM y los referentes de los barrios que puedan ser afectados por la inundación.

1. **Monitoreo:** se realiza el seguimiento de los datos pluviométricos (en caso de contar con sensores automáticos o reglas, se incorpora esta información) por parte del CEM, Coordinación CECOED y vecinos. Esta información será compartida a través de grupos de WhatsApp locales.
2. **Aviso:** Registro de precipitaciones–información INUMET/CECOED. Seguimiento de los niveles del río/arroyo–información SIREC DINAGUA/CECOED/CEM
3. **Alerta:** Los niveles se aproximan a la cota de seguridad definida por CECOED-CEM
4. **Emergencia:** ya hay afectaciones

Hora (de registro de planilla):

- En fase de monitoreo frecuencia diaria

- A partir de la activación, una vez por hora

Fuente de datos	Monitoreo	Activación	Alerta	Emergencia
Alerta meteorológica por lluvias (INUMET)	Sin alerta	Nivel amarillo	Nivel naranja	Nivel rojo
	X			
Informe DINAGUA	Tendencia a estabilizarse	En aumento	En aumento	En aumento
	X			
Precipitación en la cuenca últimas 24 hs.	Hasta 30 mm	entre 30 y 45 mm	entre 45 y 60 mm	Más de 60 mm
	X			
Puntos de control	Nivel normal	El nivel está a 4 metros de la cota de	El nivel está a 2 metros	Cota de seguridad (el agua afecta a la pri-

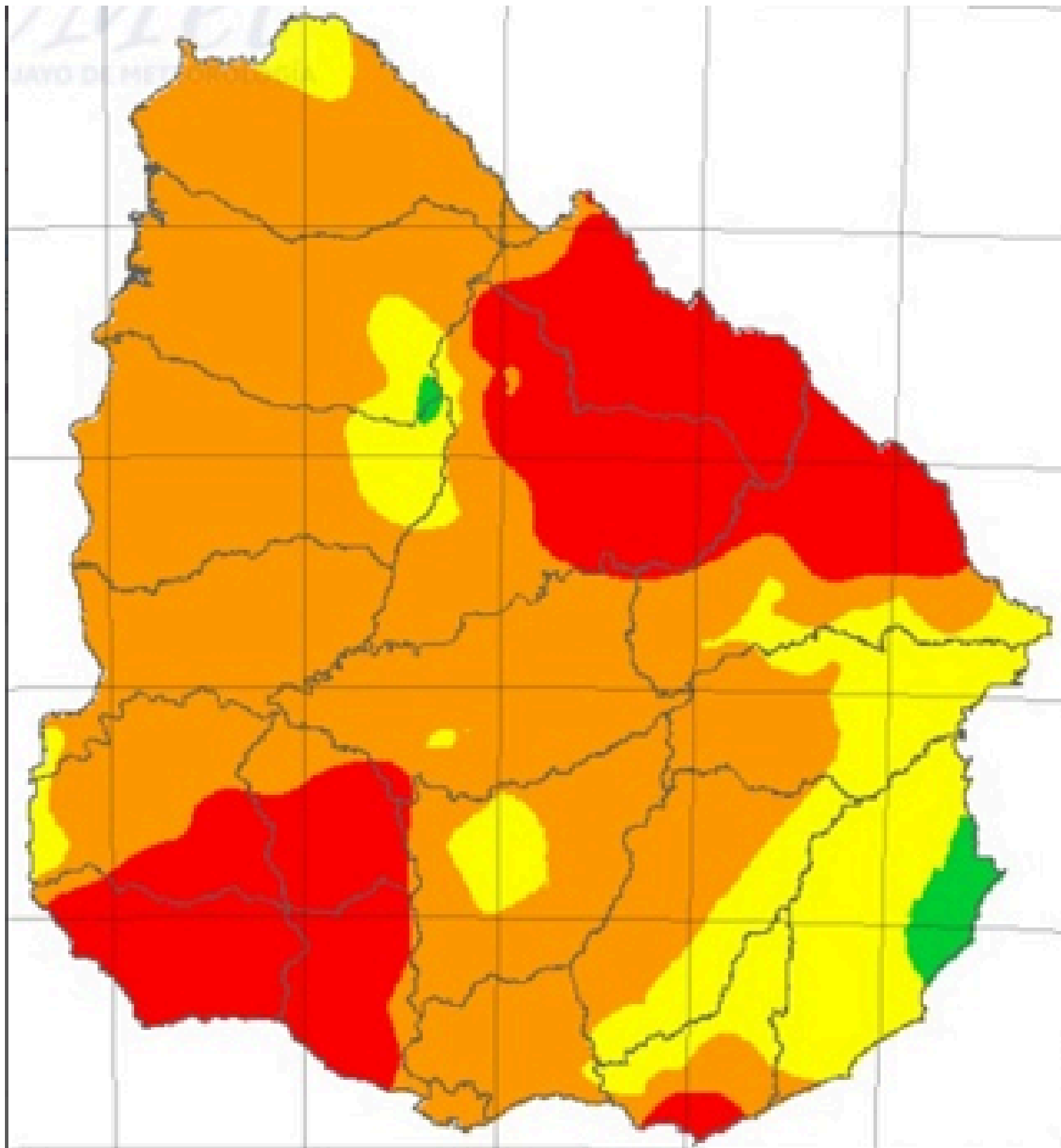
Sensor automático	X			
Regla				
Regla 1	X			
Regla 2	X			
Regla 3	X			
Velocidad de crecida	Estabilizado	Hasta 3 cm x hora	más de 5	más de 10 cm x hora
	X			
	X			



SAT Incendios de interfaz urbano-forestal

- 1. Monitoreo IRIF, puntos calientes satelitales, y variables meteorológicas**
- 2. Difusión al CEM y a la población**
- 3. Incendio o columna de humo: Aviso al 911**
- 4. SIREC activo con 1828 en conocimiento**
- 5. Se sigue Plan de Actuación para Incendios de Interfaz urbano-forestal**

Índice de Peligro de Incendios FWI (Fire Weather Index)



Referencias :

	Riesgo bajo
	Riesgo medio
	Riesgo alto
	Riesgo muy alto

9 Comunicaciones

Se dividen en 2 vías:

1. **Comunicación Interna (de los actores responsables de orientar la respuesta)**
Las comunicaciones operativas internas entre los integrantes del CECEOED se realizan a través de los siguientes medios:
 - a. Llamadas telefónicas a través de la red de telefonía celular de las diversas compañías, o red fija de Antel.
 - b. Grupos de WhatsApp específicos para responder ante la emergencia, creados previamente para tal fin. La Aplicación Telegram será la vía alterna ante la eventual caída de WhatsApp, al igual que los SMS.
 - c. A través de radiofrecuencia (VHF y UHF), considerando la interoperabilidad entre las distintas instituciones y las respectivas codificaciones, para lo cual cada institución definirá un referente de comunicaciones que estará en contacto presencial en los respectivos centros de mando definidos a nivel departamental (CECEOED-CDE) o municipal (CEM). Este medio de comunicación funcionará como contingencia ante la caída de las comunicaciones habituales, con el apoyo de organizaciones de radioaficionados voluntarios en el marco de los acuerdos de cooperación celebrados.

2. Comunicación Externa (medios de comunicación, población específica, población en general, etc.)

a. Comunicación de la población afectada por la emergencia al CECEOED

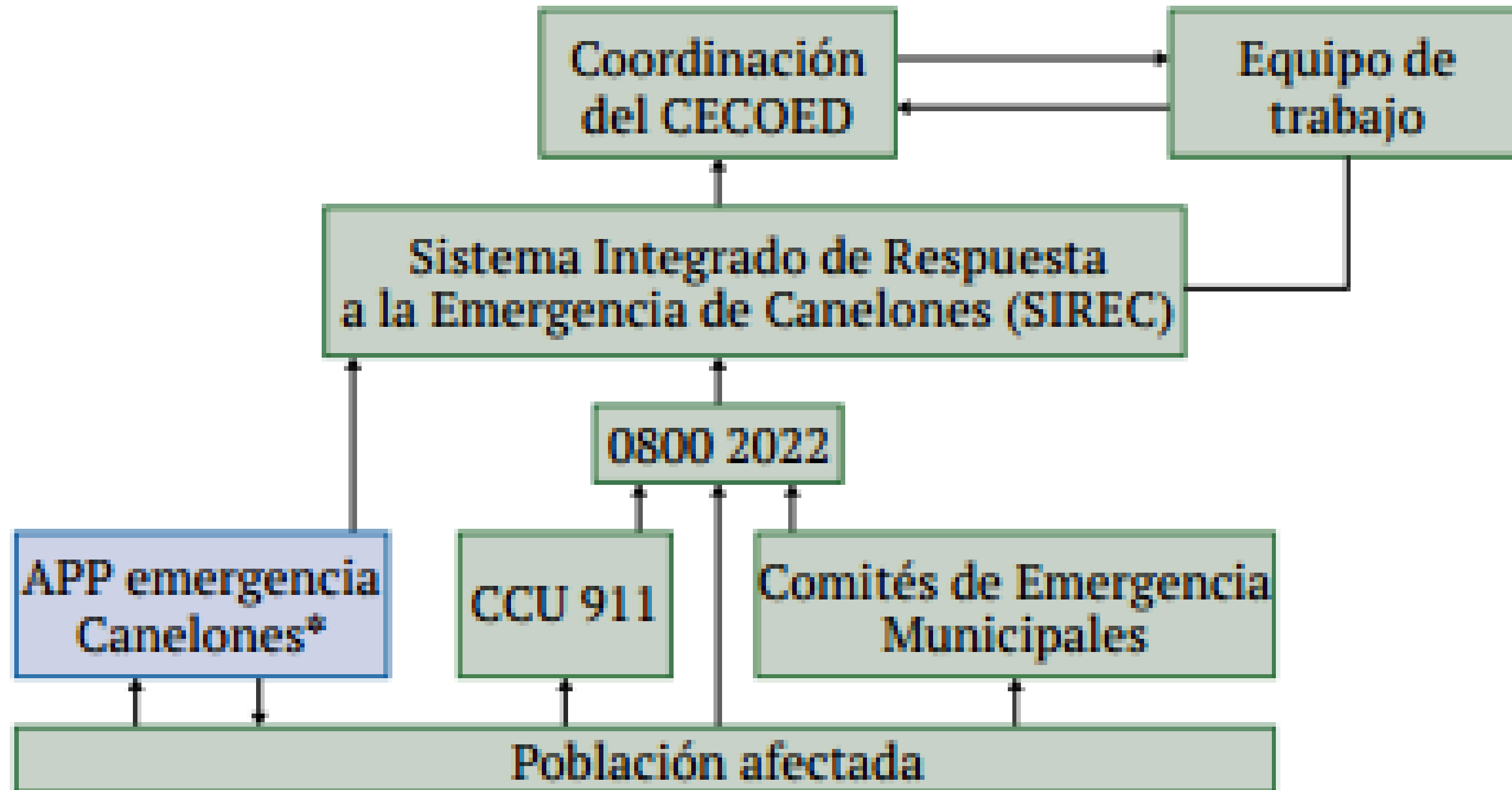
Una vez ocurrido un evento adverso, la población afectada puede notificar sobre este a través de cuatro canales de comunicación:

I. llamando al CCU (Centro de Comando Unificado)

II. llamar a Teleatención Ciudadana 0800 2022

III. a través de la aplicación Emergencias Canelones

IV. : mediante los Municipios en el marco de los CEM, donde una vez recibidas las solicitudes, el referente de comunicaciones las ingresará en el SIREC



GRACIAS!