

VISIÓN DE PRIMERA LÍNEA: CAPÍTULO URUGUAY

Graciela Salaberri¹
Álvaro González Gervasio²

Introducción

Para Uruguay, integrar la reducción del riesgo de desastres en las políticas y en la planificación de un desarrollo sostenible es todo un desafío. Si bien la preparación para casos de desastre, su prevención y la alerta temprana por siempre han formado parte del interés de organismos internacionales, quienes centran su acción en la cooperación intergubernamental, en el país es algo relativamente nuevo. En Uruguay no existe – al menos todavía – una cultura de la prevención. Ello debido a la falsa imagen que se trasmite por la existencia de un clima templado en todo el territorio nacional, y a la existencia de un “estado benefactor”, con los defectos y las virtudes que ello conlleva en un país de economía mixta.

La Organización Civil Amigos del Viento ha participado desde su conformación en actividades de sensibilización con el objetivo de trabajar desde las comunidades sobre los riesgos y las vulnerabilidades que les son propias, teniendo como eje conductor conocer cuáles son éstas, y cuáles las acciones para reducir sus efectos. Su acción en el Proyecto 'Visión de Primera Línea' tiene como meta apoyar la implementación efectiva del Marco de Acción de Hyogo en Uruguay para desarrollar la resiliencia de personas y comunidades vulnerables que están en riesgo de desastre. En tal sentido el capítulo Uruguay evalúa las acciones que han realizado Estado, Sociedad Civil y Comunidad en la implementación efectiva de ese Marco de Acción.

La metodología de investigación del Proyecto, especialmente las entrevistas 'cara a cara', nos dio la posibilidad de conocer en forma a la vez vivencial y sistemática lo que nuestros conciudadanos perciben en torno a amenazas y gestión de riesgo desde la gente, desde donde realizan su vida cotidiana y ven el mundo. Tal como indica el proyecto: desde “**la primera línea**”.

Objetivos

En enero de 2005 en Kobe, Japón, 168 estados de las Naciones Unidas adoptaron el Marco de Acción de Hyogo (HFA), para implementar la Reducción del Riesgo de Desastres. El HFA espera 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.

En la primera sesión de la Plataforma Global en RRD organizada por EIRD-ONU, en Ginebra en julio de 2007, se inauguró oficialmente la Red Global de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GN). El objetivo de la Red Global es aumentar la efectividad de la sociedad civil en fomentar la resiliencia de naciones y comunidades ante los desastres. 'Visión de Primera Línea' es un proyecto de investigación y acción, realizado por protagonistas de la sociedad civil conjuntamente con organismos gubernamentales. Su meta principal es apoyar la implementación efectiva del Marco de Acción de Hyogo para desarrollar la resiliencia de personas y comunidades vulnerables que están en riesgo de desastre. El proyecto, implementado en más de 40 países, ha sido coordinado en Uruguay por la Sociedad Amigos del Viento.

Su desarrollo tiene dos elementos principales: Investigación y Aprendizaje. La Investigación consta de entrevistas cara a cara y autoevaluaciones de funcionarios locales, de organizaciones de la sociedad civil, y de representantes comunitarios locales. El propósito es evaluar su percepción del avance logrado en cuanto a reducción de riesgo y fomento de resiliencia ante el desastre como parte de las cinco Prioridades de Acción del Marco de Acción de Hyogo. En la fase de aprendizaje del proyecto se espera utilizar los resultados de la investigación para construir consenso en cuanto a posturas de actuación pública y recomendaciones a nivel nacional, regional e internacional, incluso al proceso de revisión de la Plataforma Global-RRD.

Materiales y Métodos

“Visión de Primera Línea” tiene como meta principal apoyar la implementación efectiva del Marco de Acción de Hyogo a nivel local. En esta primera etapa de investigación, se evaluó la percepción de funcionarios locales, sociedad civil y representantes comunitarios, en más de 40 países, sobre los avances alcanzados. Se implementó igualmente el estudio relativo a la reducción de riesgos y fomento de la resiliencia ante el desastre, como parte de las cinco Prioridades de Acción. Se identificaron áreas, poblaciones e instituciones clave para la búsqueda de información. Se hicieron 129 entrevistas, distribuidas en 12 de los 19 departamentos del país (Fig 1). El criterio de selección se ajustó a los diversos tipos de amenazas y fenómenos recurrentes, de gran impacto social, que responden a un aumento constatado en la frecuencia de eventos extremos, relacionadas con ciclos de variabilidad climática, con el cambio climático y con el abandono de algunas prácticas culturales. Nuevos productos de consumo y prácticas de producción más agresivas han provocado también un aumento en la vulnerabilidad.

Fueron seleccionados: a) la franja costera con temporales de viento, incendios forestales y la mayor concentración de población, b) los departamentos del centro, norte, este y litoral oeste del país afectados por frecuentes inundaciones que provocaron un fuerte impacto en miles de evacuados, c) los departamentos del sur y del suroeste, donde la sequía y sus consecuencias fueron padecidas especialmente en los últimos meses, con pérdidas que se estimaron en unos 600 millones de dólares. Se procuró recoger percepciones y testimonios de pequeñas comunidades impactadas por tornados, granizo e inundaciones repentinas, todos ellos de gran intensidad.

Los cuestionarios fueron distribuidos en Comunidades Locales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Agentes de Gobierno (Dirección, Planificación, Educación), en cada lugar, con información de al menos un representante de cada sector. El número final de respondientes por sector fue: 41 Comunidad Local, 28 Sociedad Civil y 60 Agentes Gobierno distribuidos en 20

Dirección, 20 Planificación y 20 Educación.

Las inundaciones vienen siendo catalogadas como objeto de estudio, habiéndose realizado numerosos trabajos *ex-post*. Aquellos que han atravesado situaciones de vientos fuertes o tornados se manifiestan desprotegidos y con un alto interés en conocer normas mínimas de seguridad. Los cambios observados en el clima son atribuidos mayoritariamente a la acción del hombre, manifestándose una percepción de indefensión frente a estos cambios. A pesar de las bajas “puntuaciones” alcanzadas en el marco de las encuestas, pues ninguna de ellas a nivel global alcanzó el 3 (3=un poco de actividad, pero existe un alcance significativo para hacer mejoras), existe determinación a nivel gobierno de incorporar acciones de gestión de riesgo en las actividades de planificación y desarrollo del país, con procesos descentralizadores que buscan reforzar las acciones locales. Capitalizar un nivel de gestión local adecuado en el que las capacidades estén al nivel de las competencias es imprescindible para alcanzar efectividad. Es necesaria una socialización efectiva del tema, y la incorporación de la prevención y la mitigación de riesgos en la cultura de nuestro país.

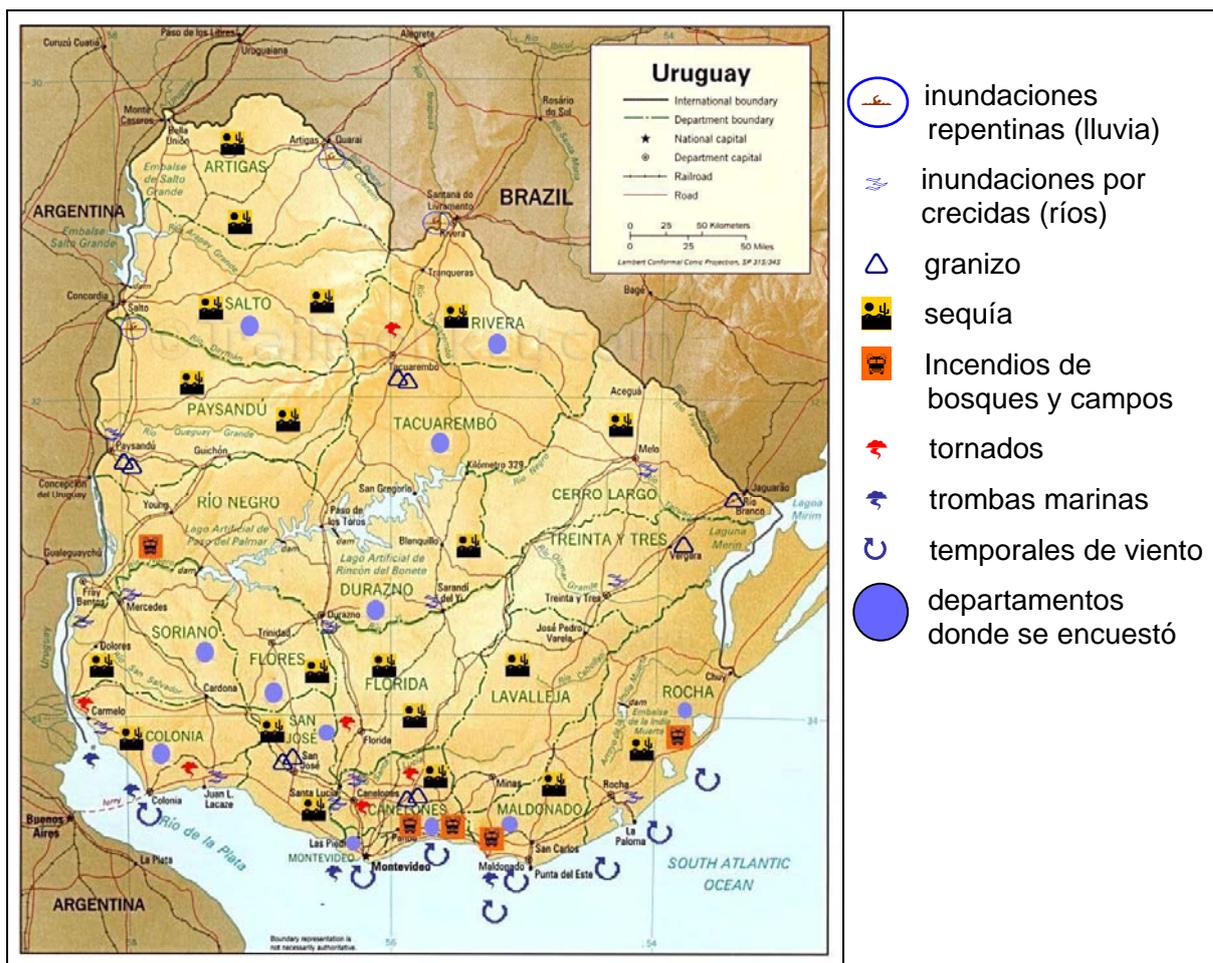


Figura 1: Principales eventos desde 1999 en Uruguay. Org. pelos autores.

El Territorio Uruguayo y los Riesgos Ambientales

La República Oriental del Uruguay ocupa 176.215km² en el SE de Sudamérica – de 30 a 35° S, y de 53 a 58° W –, y está descentralizada en 19 departamentos. Limita al norte y noreste con Brasil, y el Río Uruguay la separa al oeste de Argentina. Al sur se encuentra la costa sobre estuario del Río de la Plata., y al sureste lo bordea el Océano Atlántico. Desde el punto de vista geomorfológico, su territorio ha sido caracterizado como una penillanura, siendo la característica fisiográfica más resaltante el nivel altimétrico relativamente bajo – 140m en media comparado con 570 m para toda Sudamérica. El paisaje se caracteriza por la presencia de lomas y lomadas, que le dan un carácter ondulado, de manera que es exigua tanto la porción de tierras netamente llanas, como aquella de topografía

compleja, como las serranías. La dominancia de la pradera se debe a la gran variabilidad, estacional, interanual, y de frecuencias más bajas en el clima de precipitaciones¹. De la fisiografía y el clima depende la explotación de los llamados "Recursos Naturales Renovables" – suelo, agua y pasturas- en un país donde alrededor del 60% de su PBI proviene de la actividad agropecuaria, incluyendo ganadería, agricultura extensiva, horticultura, granja y la forestación. 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).

No hay tsunamis, ni fenómenos telúricos, ni deslizamientos de tierra, ni los huracanes propios de zonas tropicales. Malaria, leishmaniasis y dengue están ausentes, aunque del último hubo casos en el pasado y es una amenaza en ciernes. Las inundaciones tampoco tienen, por lo general, características catastróficas.

Los fenómenos atmosféricos de corto período que originan situaciones de peligro comprenden:

1. Aquellos que son manifestaciones muy intensas de estados de inestabilidad atmosférica: rayos, tornados, corrientes descendentes granizo, lluvias muy intensas localizadas provocando inundaciones rápidas y locales.
2. Los derivados de una muy intensa estabilidad atmosférica, tan estable que hace que el aire "se estanque": heladas, niebla, inversiones contaminantes.

Entre los fenómenos de escala mayor, abarcando amplias áreas (en el caso del Uruguay, todo el sur o el norte del territorio) y períodos de tiempo considerables tenemos: lluvias intensas y extensas provocando inundaciones de evolución lenta (en general en los bordes de los grandes ríos), vientos fuertes generales (temporales tipo "sudestada", en general asociados a ciclones extratropicales), olas de calor, olas de frío, lluvias muy frecuentes (provocando encharcamientos sostenidos), resecaamiento regional provocando riesgo de incendios forestales y de campos, y finalmente, las sequías, que constituyen el evento climático con mayor repercusión

en las actividades agropecuarias y, por tanto, en la economía del país en su conjunto.

Los diversos tipos de amenazas son fenómenos recurrentes, de gran impacto social y responden a un aumento constatado en la frecuencia de eventos extremos. Estas modificaciones se relacionan con ciclos de variabilidad climática – medida en años – y con el cambio climático.

El abandono de algunas prácticas culturales y nuevos productos de consumo y prácticas de producción más agresivas han provocado un aumento en la vulnerabilidad. La economía ha sido pautada por el desarrollo ganadero, basado en las grandes extensiones de pradera natural. Estadísticas provisionarias sobre rayos, tornados y temporales de viento locales (1999-2006) 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. 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. Se realizaron 128 entrevistas distribuidas en 12 de los 19 departamentos del país: Canelones, Colonia, Durazno, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Rocha (Fig. 1).

En 1995 fue creado el 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 desastres naturales y otras emergencias de fuerte expresión espacial y social (por ejemplo la epidemia de aftosa en 2001 y de la crisis financiera de 2002). El Estado está abocado a reorganizar las actividades del SNE tanto en la evaluación de vulnerabilidad como en gestión de riesgos, la preparación para desastres y su prevención, incluyendo educación y sistemas de alerta. En los últimos años, 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 y se acciona un Plan de Seguridad Alimentaria. En 2003 las inundaciones en el norte del país con miles de evacuados, provocaron además la destrucción de miles de kilómetros de caminos rurales, rutas nacionales y calles en las ciudades. 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 (con 76 hospitalizados).

En síntesis, existe un proyecto oficial de intensificación de las actividades tendientes a la reducción del riesgo de desastre, habiendo graves carencias en la cultura popular respecto a encarar las amenazas.

Discusión y Conclusiones

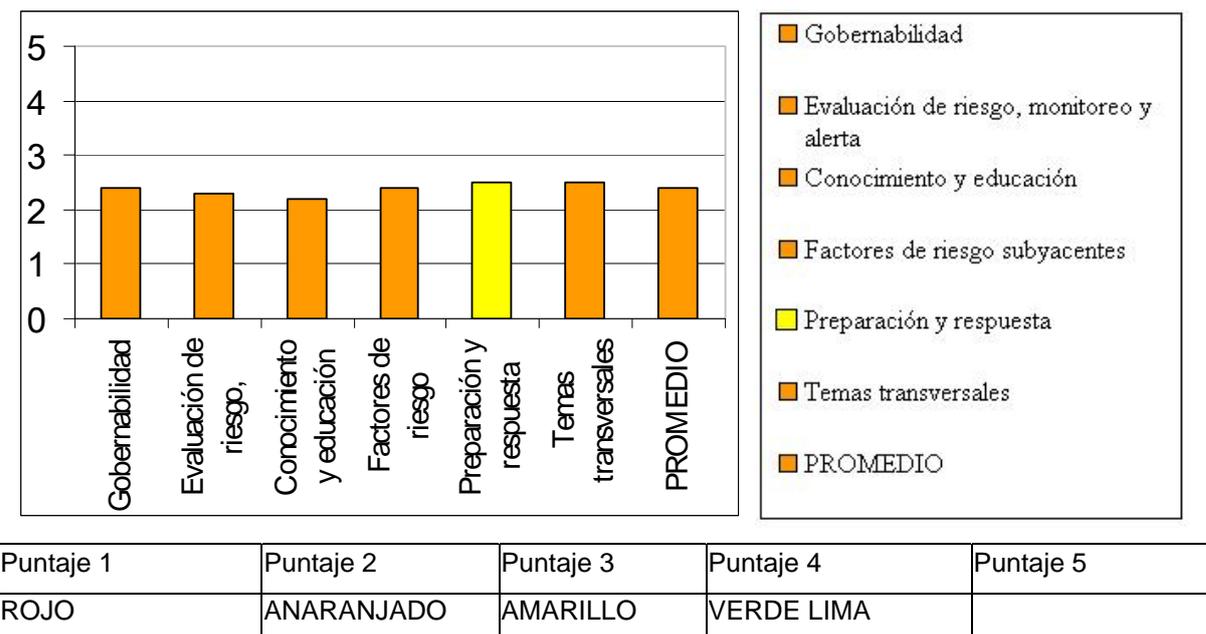
Respecto a la percepción sobre los avances alcanzados del Marco de Acción de Hyogo para la reducción de riesgos y desastres, no existen mayores disensos en los resultados globales en el total de los grupos encuestados, tal como se puede apreciar en la Tabla 1. En líneas generales no había conocimiento de la Plataforma Global, y en muchos casos ésta fue la primera vez que se tuvo contacto con sus Prioridades de Acción, percibiéndose como una oportunidad de trabajo conjunto entre los diversos actores sociales. La Plataforma Global fue considerada como un punto de partida, desde el cual, con los componentes de información, coordinación entre instituciones, autoridades locales y población en general, se podrá trabajar en conjunto en la elaboración de planes de prevención y acción.

También existe concordancia en definir como un enorme desafío la preparación, la planificación, el dictado de normas y la gestión integral de riesgos de desastres en los tres grupos consultados.

De las encuestas y entrevistas surge que hay una clara percepción de la necesidad de tener en cuenta la capacidad de respuesta de cada organización para llegar a la creación de planes de emergencia listos para su aplicación. Una cultura de prevención y resiliencia ante los desastres, también debería basarse en una conducta a nivel grupal informada y motivada. Para lograrlo se requiere recopilación, compilación y difusión de conocimiento e información relevantes sobre las amenazas, las vulnerabilidades y las capacidades. En Uruguay, de las cinco prioridades de acción y temas transversales, relevados en las encuestas, se obtuvo un mayor puntaje relativo (2,51 en un total de 5) para la Quinta Acción correspondiente a “Preparación y Respuesta” ante desastres. Y un mínimo puntaje global para la Tercera Acción, correspondiente a “Conocimiento y Educación” (2,18 en 5). Es significativo esto último, sumado a la manifiesta preocupación de maestros, directores de centros educativos y profesores de enseñanza media, quienes fueron los que con mayor celeridad dieron respuesta, y encontraron en este proyecto la oportunidad de hacer saber sus preocupaciones respecto a una carencia de cultura preventiva en la sociedad uruguaya.

La siguiente frase extraída de una de las entrevistas realizadas a un funcionario de planificación, ella es un ejemplo de la percepción generalizada acerca de las acciones de respuesta: “Existe un equipo o comité de emergencia departamental que funciona frente a acontecimientos de riesgo: tormentas, eventuales accidentes aéreos, incendios. Pero trabaja de manera reactiva respecto al suceso acaecido y no de forma proactiva anticipando su aparición”.

Tabla 1. Puntajes Globales de Prioridades



La acción “Preparación y Respuesta”, tiene una marcada diferencia entre lo que llamamos “el antes” y el “después” al desastre. En efecto, de las consultas relevadas se extrae una mejor preparación para las acciones post desastre, e incluso, se han destacado experiencias *ad hoc*, de Interinstitucionalidad a nivel nacional y local, en redes que han mostrado un muy buen potencial de trabajo conjunto. Asimismo la voluntad de participación de las instituciones, la sociedad organizada y no organizada, han sido calificadas también como de gran significación a nivel local. Se hace mención especialmente a una experiencia puntual del interinstitucionalidad considerada exitosa de apoyo a afectados por inundaciones expresado por un Funcionario de Alta Dirección: “fueron eficientes, efectivos, hubo democracia en la gestión, cooperación, coordinación como en el caso de la recuperación posterior a las inundaciones de mayo de 2007, en la experiencia del Grupo Interinstitucional de Apoyo a los Afectados”.

Desde el gobierno local se percibe un avance, aunque dispar, en cuanto a la existencia de capacidades técnicas instaladas así como en desarrollo de políticas públicas que estimulen la gestión de riesgo en todas las actividades de planeación.

El gobierno local es en muchos aspectos, crítico en cuanto a la percepción de sus capacidades en la preparación ante los riesgos, evaluación de vulnerabilidades locales y acciones de prevención. Aunque se reconoce con marcos legales y estructuras orgánicas, su aplicabilidad es ineficiente dado que la propia estructura organizacional es un fuerte escollo para ponerlo en práctica, tal como se extrae de una de las “entrevistas”: “la limitante: estructuras rígidas y altamente burocratizadas”

También es reconocida la existencia de esfuerzos aislados, no sistematizados y una muy relevante necesidad de contar con mapeo de amenazas y vulnerabilidades a nivel local, en las que el componente “comunidad local” sea un actor reconocido y escuchado. El propio gobierno local reconoce que no ha sido prioridad la participación social, e incluso, que la información si bien llega a los centros coordinadores, difícilmente llega a través de esa vía a la propia comunidad afectada. En tal sentido un respondiente de gobierno local resume: “No hay una priorización de la participación social más allá de los enunciados. La información no es compartida con las comunidades”.

La comunidad local manifiesta fuertes carencias en preparación y respuesta, mientras que el gobierno local se manifiesta con mayor potencial de respuesta, la preparación está muy rezagada de los ámbitos consultados. Siendo escasos los ejemplos de buenas prácticas en temas preventivos, se reconocen campañas preventivas que han sido altamente efectivas en el país o al menos así es la visión que se tiene. Ejemplo Campaña Prevención Dengue del Ministerio de Salud Pública (MSP).

Recomendaciones

Las preguntas abiertas de las encuestas relevadas, fueron en gran medida un soporte valioso de este capítulo final del informe, pero también lo han sido las reuniones con los coordinadores locales y las entrevistas cara a cara, con su genuino aporte, vívido y humano.

Dentro de las consideraciones generales, si bien se ha avanzado y se percibe la existencia de algunas capacidades técnicas instaladas, no se conciben como esfuerzos sistémicos. El mapeo de amenazas y vulnerabilidades y una efectiva participación social no han ido mucho más allá de los enunciados. El tema de género no ha sido considerado como sustantivo en la gestión de riesgo, así como tampoco ha habido un acercamiento a las comunidades afectadas de modo de conocer sus prácticas.

En las comunidades que se han organizado y han dado un tratamiento primario a sus posibles riesgos, provengan estos de la naturaleza o por la acción del hombre, hay un sentimiento de que sus voces son ahogadas por voces más fuertes, potenciadas por los intereses económicos. Cuando se habla de desarrollo, la población debe sentir como propio ese desarrollo y no estar ajena a los márgenes de ganancia, teniendo como exclusivo patrimonio la posibilidad de sufrir grandes catástrofes.

En el ejemplo de la forestación, es manifiesto el temor de algunas poblaciones que han quedado aisladas y rodeadas de grandes plantaciones de eucaliptos, un legítimo temor a sufrir pérdidas irreparables. Anotan los entrevistados de las poblaciones locales: “no tenemos equipamiento para el combate del fuego...”, “Ediles departamentales, Cruz Roja, Junta local, Rotarios, Club de Leones, todos hemos hablado mucho del peligro que corre nuestra población, pero hasta ahora no se ha hecho nada para contrarrestar el peligro”. Desde las autoridades de gobierno, existen normativas que son consideradas eficientes en la prevención de estos desastres tan temidos por la gente. Sin embargo aunque estas normas sean consideradas efectivas, hay una manifiesta preocupación de los habitantes de estas pequeñas comunidades que deben ser atendidas (“que se informe a la población que debemos hacer y a donde recurrir, hacer simulacros de evacuación”, señalan en las encuestas).

Se han detectado casos de pequeños productores locales (apicultores) que han perdido la calificación de sus productos por el cambio de vegetación que ha

rodeado a sus colmenares, lo que implica una pérdida en el medio de vida y sustento local que debe repensar su desarrollo, en la mayoría de los casos con menores beneficios que las que le han dado a las multinacionales para recrear su riqueza. Aún siendo esto visto como una debilidad por la “expansión de agrobusiness, el desafío es priorizar el mantenimiento de los recursos renovables mediante prácticas conservacionistas” anota un respondiente del Gobierno.

La comunidad local es crítica en cuanto a que no se visualizan planes de preparación, hay una fuerte carencia de acciones de prevención y se insiste en que se debe formar parte de las acciones de planificación. Pero también lo es el propio Gobierno Local, quien considera imperativo ajustar y formalizar los marcos legales dejando en claro de qué manera se procesa la adopción de decisiones, determinando responsabilidades y permitiendo una rápida movilización de recursos. Las OSC por su parte piensan que la GIR debería ser concebida en un enfoque estratégico y no coyuntural. La sistematización, publicación y difusión de resultados son elementos clave, a través de todos los mecanismos que existen para compartir información de modo de racionalizar esfuerzos y construir conocimiento.

En Uruguay, de las cinco prioridades de acción y temas transversales, relevados en las encuestas, se obtuvo un mayor puntaje relativo (2,51 en un total de 5) para la Quinta Acción correspondiente a “Preparación y Respuesta” ante desastres. Y un mínimo puntaje global para la Tercera Acción correspondiente a “Conocimiento y Educación” (2,18 en 5).

Es significativo esto último, sumado a la manifiesta preocupación de maestros, directores de centros educativos y profesores de enseñanza media, quienes fueron los que con mayor celeridad dieron respuesta, y encontraron en este proyecto la oportunidad de hacer saber sus preocupaciones respecto a una carencia de cultura preventiva en la sociedad uruguaya.

Se pone en evidencia la necesidad de una sólida base institucional de aplicación, con políticas y marcos legislativos y de instituciones para la reducción de

desastres. El mayor desafío está en contar con marcos normativos adecuados y estructuras pertinentes, que den respuesta organizativa real a un enfoque de gestión de riesgos y que estas estructuras estén lideradas por idóneos en gestión de riesgo, lo que permitirá un buen desarrollo posterior, inclusive el disponer convenientemente de los recursos que asigna la cooperación internacional para el desarrollo real y efectivo de la GIRD en Uruguay.

Notas

¹Caffer (2006).

²Decreto 371/95: El Sistema Nacional de Emergencias tiene como cometidos planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales o situaciones similares, que ocurran o sean inminentes, en el ámbito del territorio nacional, su espacio aéreo o sus áreas jurisdiccionales fluviales y marítimas y que directa o indirectamente afecten en forma significativa y grave, al Estado, sus habitantes o los bienes de los mismos, cuando excedan las capacidades propias de los órganos u organismos originariamente competentes. Se consideran situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales, entre otros, accidentes gravísimos, tormentas que provoquen daños masivos, sequías, inundaciones, plagas, epidemias, incendios, contaminación ambiental, acciones terroristas y otras situaciones excepcionales que causen conmoción social, ocasionadas por fenómenos naturales o por la acción humana.

Bibliografía

BARTOLOMÉ, L. (compilador). **Relocalizados**: antropología social de las poblaciones desplazadas. Buenos Aires: Ediciones del IDES, 1985.

CAFFERA, R.M. Caracterización de los eventos de sequía sobre Uruguay en la segunda mitad del Siglo Veinte mediante quintiles de precipitación. **IX Congreso Latinoamericano e Ibérico de Meteorología y VIII Congreso Argentino de Meteorología**. Sesión 5.A.9 referencia 47. 7 Al 11 De Mayo De 2001. Buenos Aires, Argentina, 2001.

CAFFERA, R.M. **Variación de largo período en la disponibilidad potencial de agua para pasturas sobre Uruguay**. (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires, 2006.

COBURN A. W.; SPENCE, R. J. S. y POMONIS, A. **Vulnerabilidad y evaluación de riesgo**. Módulo del Programa del Entrenamiento para el Manejo de Desastres. 1^{ra} Edición. Cambridge Architectural Research Limited, U. K., 1991.

DIRECCIÓN NACIONAL DE HIDROGRAFÍA (DNH). **Plan de Emergencia contra Inundaciones para la ciudad de Durazno por el Proyecto OEA/BID/Cascos Blancos/MTOP-DNH**, 2002.

LAVELL, A. Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998. **Anuario Político y Social de América Latina**, Núm. 2, 1999. Secretaria General de la

FLACSO.

Ley 18.308 – Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Artículo 49. (Prevención de riesgos):

OLIVERA M.; PIPERNO, A.; PETRONI, M. T.; SCHELOTTO, S. (arquitectos). **Selección de Propuestas de Ordenamiento Territorial para el Plan Director Urbano de la Ciudad de Melo y Río Branco.** Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial - Intendencia Municipal de Cerro Largo.

PROYECTO PNUD URU/98/011. Prevención y Mitigación de Emergencias Ambientales de Origen Climático.

PROYECTO URU/07/003. “Fortalecimiento de las Capacidades del Sistema Nacional de Emergencias” Avances y desafíos para la gestión de riesgos en Uruguay Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Emergencias.

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, acerca de lo sucedido en las inundaciones de mayo de 2007 en los departamentos de Durazno, Soriano y Treinta y Tres, “Del Desastre a la Oportunidad”.

RESOLUCIÓN 1032/03. Designase a la Dirección Técnica y Operativa Permanente y al Consejo Nacional de Emergencias del Sistema Nacional de Emergencias, respectivamente, como Punto Focal y Plataforma Nacional en la República Oriental del Uruguay para actuar ante la Secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Naturales de las Naciones Unidas (EIRD).

RESOLUCIÓN 1070/04. Desígnase a la Dirección Técnica y Operativa Permanente del Sistema Nacional de Emergencias como Punto Focal para entender en la prevención y en las acciones necesarias de todas las situaciones o coyunturas de emergencia, crisis o desastres naturales o antrópicos que ocurran o sean inminentes en el ámbito del territorio nacional. Disponible en: <<http://www.sne.gub.uy>>.

WALTER, J.; PUCCI, F. (Directores). **La gestión del riesgo y las crisis.** Personas, culturas organizacionales e instituciones. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2007.

Agradecimientos

A todos y cada uno de los encuestados que hicieron posible con sus respuestas, recuerdos y percepciones que pudiéramos recabar información de primera línea en cuanto a los avances del Marco de Acción de Hyogo en nuestro país. Al grupo de trabajo de la Red Global de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres, por habernos dado la posibilidad de participar de éste proyecto que ha implicado un enorme esfuerzo a nivel mundial, muy especialmente en la persona de Marcus Oxley y a todo su equipo técnico asesor.

Anexos

Tabla 2 - Primera Acción Gobernabilidad - Puntajes Globales

Gobernabilidad				
	Gobierno local	Sociedad civil	Comunidad	Promedio
Marcos de acción y estructuras	2,7	2,4	2,4	2,5
Planificación	2,2	2,9	2,3	2,5
Recursos Financieros	2,0	2,4	2,2	2,2
Recursos financieros (para alianzas)	2,2			2,2
Recursos humanos	2,0	3,0	1,8	2,4
Escuelas e instituciones de Salud			2,2	2,2
Promedio	2,2	2,7	2,2	2,33

Tabla 3 - Segunda Acción Evaluación de Riesgos, Monitoreo y Alertas - Puntajes Globales

Evaluación de Riesgos, Monitoreo y Alertas				
	Gobierno local	Sociedad civil	Comunidad	Promedios
Evaluación riesgo desastres	1,8	3,0	1,8	2,2
Sistema alerta temprana	2,3	2,3	2,0	2,2
Sistemas gestión riesgos	2,1	2,6		2,4
Promedio	2,1	2,7	1,9	2,27

Tabla 4 - Tercera Acción: Conocimiento y Educación - Puntajes Globales

Conocimiento y Educación				
	Gobierno local	Sociedad civil	Comunidad	Promedios
Gestión e intercambio de información	2,4	2,6	2,2	2,4
Educación formal	1,9		2,0	1,9
Entendimiento y concientización pública	1,9	2,8		2,4
Capacitación de la comunidad	2,1	2,6	1,8	2,2
Concientización	2,4		2,1	2,2
Seguridad Escolar			2,0	2,0
Promedio	2,1	2,7	2,0	2,18

Tabla 5 - Cuarta Acción: Factores Riesgo Subyacente - Puntajes Globales

	Gobierno local	Sociedad civil	Comunidad	Promedios
Gestión Medio Ambiente Recursos Naturales	2,7	2,8	1,9	2,5
Adaptación al Cambio Climático	2,3	3,2	1,8	2,4
Seguridad Alimentaria	2,8		1,6	2,2
Protección Social	2,7		2,6	2,7
Protección Económica	2,4		1,6	2,0
Alivio Pobreza	2,6		1,9	2,2
Uso De La Tierra	2,2			2,2
Planificación Urbana	3,0			3,0
Planificación General	3,4		1,7	2,6
Códigos y Normas Construcción	2,2		2,1	2,2
Aplicación Códigos y Normas Construcción (Aplicación)	2,6			2,6
Protección Instalaciones Publicas Vitales	2,4	2,6	2,1	2,4
Asociación Sector Publico / Privado	2,3			2,3
Promedio	2,6	2,8	1,9	2,40

Tabla 6. Quinta Acción Preparación y Respuesta para Casos Desastres - Puntajes Globales

Preparación y Respuesta para Casos de Desastres				
	Gobierno Local	Sociedad Civil	Comunidad	Promedios
Capacidad Preparación para Casos Desastre	2,7	2,4		2,5
Respuesta Casos Desastre		2,6	2,7	2,6
Planificación, Preparación y Respuesta	3,0	2,4	1,8	2,4
Respuesta y Recuperación Caso Desastres	3,1	2,7		2,9
Evacuación			1,9	
Simulacros	2,0		1,4	1,8
Recurso Caso Emergencias	2,6	2,3	3,2	2,7
Coordinación e Intercambio Información	3,1	2,3	2,4	2,6
Promedio	2,7	2,5	1,9	2,51

Tabla 7. Temas Transversales - Puntajes Globales

Temas Transversales				
	Gobierno Local	Sociedad Civil	Comunidad	Promedios
Participación Comunidad e Información	2,1	3,4	2,5	2,7
Participación Real y Justa	2,0	2,6	1,7	2,1
Participación Real y Justa			1,6	1,6
Animar Voluntarios	2,0		3,0	2,6
Actividades Capacitación	2,2	3		2,2
Genero	2,5	3,7	3,2	3,1
Genero Recursos	2,0	3,7		2,9
Sensibilidad Cultural(Diversidad)	2,3	3,3		2,8
Sensibilidad Cultural (Conocimientos Tradicionales)	2,0	3,7	2,4	2,7
Sensibilidad Cultural (Idiomas)	1,3	2,6	2	1,8
Promedio	2,0	3,2	2,3	2,49

RESUMEN

El proyecto “Visión de Primera Línea” apoya la implementación efectiva del Marco de Acción de Hyogo a nivel local. Para evaluar los avances alcanzados, se ha investigado la percepción que de ello se tiene en funcionarios locales, sociedad civil y representantes comunitarios de 40 países. En Uruguay, Amigos del Viento fue la Organización Coordinadora Nacional de dicha investigación, identificando áreas, poblaciones e instituciones clave para la búsqueda de información, siendo los testimonios locales el insumo básico para los Índices Generales Globales (IGG) que dan cuenta de los avances alcanzados. En cada zona elegida, las respuestas fueron clasificadas como: de Comunidades locales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Agentes de Gobierno (Dirección, Planificación, y Educación). En un máximo de 5 puntos, “Gobernabilidad” – primer prioridad de acción –, el IGG promedio alcanzó 2,3 en donde las OSC visualizan más positivamente los resultados. En la segunda prioridad “Evaluación, Monitoreo y Alerta” el IGG medio fue 2,3 y también las OSC declaran que se ha avanzado más. La tercera prioridad –“Conocimiento y Educación”– promedió 2,2-. Nuevamente OSC da mayor puntaje y funcionarios y comunidades generaron una similar puntuación de disconformidad. La cuarta prioridad de acción: “Factores de Riesgo Subyacentes”, encuentra a las OSC y los funcionarios locales en percepciones similares. Sin embargo una evaluación de 1,9 de parte de las comunidades implica una opinión crítica. La quinta prioridad “Preparación y Respuesta”, fue el mayor promedio alcanzado (2,7), en llamativo contraste con el mínimo de Conocimiento y Educación (1,9). Los Temas, Transversales promedian 2,5 y las OSC puntúan con mayores valores lo concerniente a género, recursos y sensibilidad cultural (3,7), siendo éste el mayor guarismo representado en la totalidad del informe. En síntesis la encuesta reconoce limitaciones importantes en recursos económicos y humanos, notándose un incremento en las actividades de respuesta.

Palabras-clave: Visión de Primera Línea. Amigos del Viento. Uruguay. Marco de Acción de Hyogo. Factores de Riesgo. Reducción del Riesgo de Desastres.

ABSTRACT

The project “Views from the Frontline” supports the effective implementation of the Hyogo Framework for Action at the local level. To assess progress achieved, was investigated the perception that it will have on local officials, civil society and community representatives from 40 countries. In Uruguay, Friends of the Wind was the National Coordinating Organization of the investigation, identifying areas, populations and key institutions to search for information, being the local testimonies the basis input for the Global General Index (GGI) that account for the progress made. In each selected area, the responses were classified as: Local Communities, Civil Society Organizations (CSOs) and Government Agents (Address, Planning, and Education). In a maximum of 5 points, ‘Governability’ – first priority for action – the IGG average reached 2.3 where CSOs displayed more positive results. In the second priority ‘Assessment, Monitoring and Alert’ the IGG medium was 2.3 and also the CSOs declared that is more advanced. The third priority – ‘Knowledge and Education’ – averaged 2.2. CSOs again give the highest score and officials and communities generated a similar unconformity score. The fourth priority for action: ‘Underlying Risk Factors’ located on the OSC and local officials in similar perceptions. However, an evaluation of 1.9 on the part of communities implies a critical view. The fifth priority ‘Preparedness and Response’ achieved the highest average (2.7), in striking contrast with the minimum of ‘Knowledge and Education’ (1.9). Topics, Transverse averaged 2.5 and CSOs scored with higher values regarding gender, resources and cultural sensibility (3.7), as the higher numeral represented in the entire report. In summary, the survey acknowledges important limitations in financial and human resources, with a notable increase in the response activities.

Keywords: Views from the Frontline. Friends of the Wind. Uruguay. Hyogo Framework for Action. Risk Factors. Disaster Risk Reduction.

RESUMO

O projeto “Visão de Primeira Linha” apoia a implementação efetiva do marco de ação de Hyogo em nível local. Para avaliar os avanços alcançados, se tem investigado a percepção que os funcionários locais, sociedade civil e representantes comunitários de 40 países têm do projeto. No Uruguai, a ONG Amigos do Vento foi a Organização Coordenadora Nacional dessa pesquisa, identificando áreas, populações e instituições chave para a busca de informação, sendo os testemunhos locais o insumo básico para os Índices Gerais Globais (IGG) que dão conta dos avanços alcançados. Em cada zona selecionada, as respostas foram classificadas como: de Comunidades locais, Organizações da Sociedade civil (OSC) e Agentes de Governo (Direção, Planejamento e Educação). Em um máximo de 5 pontos, “Governabilidade” – primeira prioridade de ação –, o IGG médio alcançou 2,3 e onde as OSC visualizam mais positivamente os resultados. Na segunda prioridade, “Avaliação, Monitoramento e Alerta”, o IGG médio foi 2,3 e também as OSC declaram que se tem avançado mais. A terceira prioridade – “Conhecimento e Educação” – média de 2,2. Novamente OSC e os funcionários locais têm percepções similares. Sem dúvida, uma avaliação de 1,9 por parte das comunidades implica uma opinião crítica. A quinta prioridade “Preparação e Resposta” foi a maior médio alcançada (2,7), em destacado contraste com o mínimo de Conhecimento e Educação (1,9). Os Temas Transversais apresentam médias de 2,5, e as OSC pontuam com maiores valores o concernente a gênero, recursos e sensibilidade cultural (3,7), sendo este o maior guarismo representado na totalidade do informe. Como síntese, a enquete reconhece limitações importantes em recursos econômicos e humanos, notando-se um incremento nas atividades de resposta.

Palavras-chave: Visão de Primeira Linha. Amigos do Vento. Uruguay. Marco de Ação de Hyogo. Fatores de Risco. Redução do Risco de Desastres.

Informações sobre os autores:

¹Graciela Salaberri

Sociedad Civil Amigos del Viento, Coordinadora Nacional Red Global de OSC para la Reducción de Riesgo de Desastres "Visión de Primera Línea, Red Global de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres "Proyecto Visión de Primera Línea"

Contato: gsalaberri@hotmail.com

²Álvaro Eduardo González Gervasio

Sociedad Civil Amigos del Viento

Contato: agonzalezgervasio@gmail.com



OLAM - Ciência & Tecnologia, Rio Claro, SP, Brasil - ISSN: 1982-7784 - está licenciada sob [Licença Creative Commons](#)

Enviado: 26-01-2011

Aceito: 25-03-2011