

Gobierno de la República Oriental del Uruguay

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Documento de Asistencia Preparatoria

“URU/07/003 Fortalecimiento de las Capacidades del Sistema Nacional de Emergencias”

Award ID: 00047249

Project ID: 00056599

Breve descripción:

El objetivo de esta asistencia preparatoria es el fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Emergencias y el desarrollo de las políticas y de un programa de reducción de riesgos para introducir el manejo del riesgo en los procesos de desarrollo del Uruguay. El proyecto contribuirá al fortalecimiento del marco legal e institucional nacional y local y a apoyar una gestión de riesgos sistémica entre los organismos del Estado basada en las responsabilidades institucionales. Asimismo, el proyecto contribuirá a sensibilizar a las autoridades públicas, privadas y de las organizaciones sociales sobre la importancia de la reducción de los riesgos en el país, a la consolidación de un sistema nacional de alerta temprana y a promover el uso de información sobre riesgos en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo.

Resumen:

Tradicionalmente el Uruguay no ha sufrido desastres con graves consecuencias sociales, económicas y ambientales ni con elevadas pérdidas de vidas humanas, generándose con ello una cultura con baja conciencia sobre la importancia de los riesgos actuales y sobre su notoria tendencia al crecimiento.

Sin embargo, el país ha sido afectado, ante todo en las últimas décadas, principalmente por fenómenos hidrometeorológicos como son la sequía, lluvias intensas, inundaciones, vientos fuertes, tornados, granizadas, heladas e incendios forestales. El más destacado de estos eventos, considerado uno de los mayores en la historia del país, ocurrió en el año 2005, ante la presencia de una tormenta con vientos huracanados que alcanzaron hasta 190 kilómetros por hora. Este fenómeno impactó el sur y el este del país, donde vive el 70% de la población del Uruguay, afectando en forma importante las viviendas, los sistemas de energía y comunicaciones, el suministro de servicios públicos y el transporte acuático. Quedaron así al descubierto las grandes vulnerabilidades del país, sobre todo frente a fenómenos hidrometeorológicos.

En 1995, mediante Decreto del gobierno nacional se creó el Sistema Nacional de Emergencias (SNE), el cual ha desarrollado numerosas actividades para fortalecer la capacidad nacional de respuesta frente a emergencias y desastres; no obstante, por la ausencia de políticas, estrategias y de un marco legal adecuado, poco ha avanzado el país en actividades para la reducción de riesgos de desastres.

La Presidencia de la República está dispuesta a liderar en forma directa el fortalecimiento del SNE, con el objetivo de introducir el tema de los riesgos en los procesos de desarrollo del Uruguay.

Para este efecto, con el proyecto se espera lograr la definición de políticas, estrategias, un anteproyecto de ley y el fortalecimiento institucional nacional y local que permitan avanzar hacia el objetivo ya señalado, así como un programa de reducción de riesgos que permita tanto guiar las acciones a desarrollarse como movilizar recursos para las mismas. Con el mismo fin se realizarán actividades que conduzcan a la sensibilización de las máximas autoridades públicas, privadas y de las organizaciones sociales sobre la importancia de la reducción de los riesgos en el país. Igualmente, se busca promover el uso de información sobre riesgos en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo y en la consolidación de un sistema nacional de alerta temprana. Todas estas actividades se acompañarán con seminarios, talleres y capacitación de los principales actores vinculados con el SNE.

I. CONTEXTO

1. Análisis de la situación

Históricamente el Uruguay no ha sufrido desastres con graves consecuencias sociales, económicas y ambientales ni elevadas pérdidas de vidas humanas. Uno de los efectos de ello es la baja conciencia institucional y ciudadana sobre la importancia de la problemática de los riesgos que afronta el país y sobre su tendencia a seguir creciendo, como lo muestran los análisis de la información al respecto de las últimas décadas.

No obstante, Uruguay ha sido afectado en los últimos tiempos principalmente por fenómenos hidrometeorológicos y sus derivados, como son las sequías, lluvias intensas, inundaciones, vientos fuertes, tornados, granizadas, heladas e incendios forestales, fenómenos que han venido incrementándose en los últimos años.

La región del Sudeste de Sudamérica, donde se encuentra Uruguay, es una de las regiones con mayor variabilidad climática interanual. Esto se traduce en fenómenos climáticos extremos recurrentes, y en impactos cada vez mayores sobre el desarrollo. En particular, existe creciente evidencia de que el cambio climático a nivel global tendrá importantes consecuencias para la región, que ha experimentado cambios climáticos en el último siglo incluyendo mayores precipitaciones, cambios en las temperaturas extremas, y un aumento de la frecuencia de tormentas de alta intensidad. Los escenarios climáticos para las próximas décadas pronostican la continuación de algunas de estas tendencias, lo que genera un mayor riesgo de desastres y una gran incidencia en los sectores productivos. Este panorama permite visualizar el crecimiento en el país de los riesgos de origen hidrometeorológico con sus consecuencias de diverso orden.

La sequía es el fenómeno de mayor impacto adverso en la economía, ya que afecta tanto al sector agropecuario como al energético, con profundos impactos sociales y ambientales. Las inundaciones, por su parte, con recurrencia anual, constituyen otro de los fenómenos de gran impacto, con alta incidencia también en áreas urbanas.

Uno de los ejemplos más recientes de riesgo de origen hidrometeorológico fue la tormenta con vientos huracanados que afectó al Uruguay durante la noche del 23 y madrugada del 24 de agosto de 2005, que causó la pérdida de diez vidas. Intensas lluvias y vientos muy fuertes que llegaron a alcanzar los 190 kilómetros por hora provocaron daños considerables en el sur y este del país, donde vive cerca del 70% de la población (departamentos de Canelones, Maldonado, Montevideo y Rocha). La tormenta voló techos, hundió embarcaciones de pesca y deportivas, golpeó torres de transmisión eléctrica y derribó gran cantidad de árboles, dejando vastas áreas sin agua, electricidad y servicios de comunicación. Además cortó el servicio de electricidad a 60.000 hogares y dañó infraestructura del sector público. Esta emergencia ha sido considerada como “una de las más severas catástrofes en la historia del país”. La ocurrencia de este fenómeno puso de manifiesto la fragilidad existente frente a los diferentes riesgos en Uruguay.

También hay que mencionar la existencia de riesgos tecnológicos y ambientales como el derrame de hidrocarburos y la accidentalidad vehicular. Esta última constituye la tercera causa de mortalidad en el país.

De igual manera deben tenerse en cuenta los riesgos de origen biológico como el dengue y la aftosa, respecto a los cuales el país ha emprendido importantes acciones ya que, en particular el segundo de ellos, aunado a los riesgos hidrometeorológicos, ha tenido graves repercusiones sobre la economía del país, por su alta dependencia de las exportaciones del sector agropecuario.

A lo anterior debe adicionarse un crecimiento, durante las últimas décadas, de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales del país, vinculadas en gran medida con el incremento de la pobreza y de los asentamientos informales en las ciudades, primordialmente en la capital del país, donde se estima que el 34% de sus habitantes está ubicado en asentamientos de esta índole.

Uruguay no es la excepción en cuanto a la necesidad de considerar cómo los procesos de desarrollo y las inversiones económicas pueden generar condiciones de riesgo y un aumento de la vulnerabilidad. En particular, existe hoy riesgo de inundaciones y de degradación de los recursos naturales en áreas con crecimiento urbano desordenado. Asimismo, se han generado afectaciones a la salud asociadas a la actividad industrial en áreas pobladas por la exposición a la contaminación. El manejo inadecuado en la actividad agropecuaria es también una fuente de amenazas. Aproximadamente el 30% del país presenta problemas de erosión, producto de sobrepastoreo y explotación de los recursos naturales. El uso intensivo del suelo puede generar afectaciones a los recursos hídricos, la biodiversidad, y a otras actividades productivas tradicionales. Asimismo, el sector agropecuario, los recursos hídricos y las áreas costeras, han sido identificados como particularmente vulnerables a los fenómenos hidrometeorológicos y al cambio climático.

Estos escenarios en cuanto al riesgo en Uruguay revelan la necesidad de contar con evaluaciones de riesgo previas como insumo para la toma de decisiones en los procesos de desarrollo. Sin embargo, solo muy recientemente el país cuenta con análisis preliminares y parciales sobre algunos de sus riesgos y de sus consecuencias sobre el desarrollo; por ello, hasta ahora ha estado impedido para tener una idea clara sobre la magnitud de este problema y de su tendencia al crecimiento.

Asimismo, existe la necesidad de contar con información desagregada de modo de identificar cómo los desastres y las políticas para atender las emergencias afectan de diferente manera a las mujeres, hombres, niñas, niños, adolescentes y ancianos.

Dentro de este contexto, y a raíz de la tormenta del 23 y 24 de Agosto, el PNUD apoyó al gobierno del Uruguay con un proyecto orientado a fortalecer las capacidades logísticas y de coordinación del Sistema Nacional de Emergencias - SNE para atender las tareas de respuesta derivadas de la presencia de dicha tormenta. En desarrollo de dicho proyecto el gobierno solicitó apoyo al PNUD para la formulación de una propuesta de proyecto que

sirviera de base para avanzar en la gestión para la reducción de riesgos en el país, la cual originó el presente documento de proyecto.

Este proyecto se enmarca dentro de la estrategia de Naciones Unidas y del PNUD en el país. En el Análisis Común de País 2005 (CCA) se identifica el desafío de reducir el impacto adverso de los eventos extremos, reducir la vulnerabilidad frente al cambio y la variabilidad climática mediante programas de adaptación al cambio climático y mediante el fortalecimiento de las instituciones de reducción y manejo del riesgo. Esto implica contribuir al desarrollo de una estrategia de gestión del riesgo y reducción de desastres, así como al fortalecimiento del sistema que permita prevenir y dar respuesta a las emergencias, tanto de origen ambiental como las emergencias producto de la actividad humana.

En el nuevo Programa de País del PNUD para el período 2007-2010, uno de los productos planteados es la puesta en práctica de planes de reducción de riesgos por parte del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil, junto con medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Asimismo, este proyecto contribuirá a las prioridades de trabajo entre el PNUD y el Gobierno en lo concerniente a i) aumentar las capacidades de las instituciones para atender a las necesidades y aspiraciones de la población, y ii) promover actividades que contribuyen a la descentralización y, en particular, que refuercen los ámbitos estratégicos de la gestión local.

Asimismo, este proyecto ayuda a fortalecer y consolidar una línea de trabajo del PNUD en el país de proyectos relacionados con la reducción de riesgos. Entre otros, es importante mencionar el proyecto PNUD URU/98/011 “Proyecto de prevención y mitigación de emergencias de origen Climático”, que fue ejecutado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Actualmente se está apoyando la presentación de proyectos al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en áreas fuertemente ligadas a la gestión del riesgo, como ser la adaptación al cambio climático y el manejo de los contaminantes orgánicos persistentes y las sustancias químicas. En particular, PNUD está trabajando con el Gobierno de Uruguay en la elaboración y presentación ante el FMAM de un proyecto de adaptación al cambio y la variabilidad climática en el sector agropecuario, estableciendo medidas piloto y un sistema de apoyo que permita incorporar el riesgo climático en la toma de decisiones. Asimismo, se está elaborando un proyecto con medidas piloto de adaptación para la zona costera del país, una de las más vulnerables frente a los efectos del cambio climático. El presente proyecto constituiría un aporte clave en términos de coordinación interinstitucional y de fortalecimiento de gestión conjunta de los riesgos en el país, por lo que se buscará la articulación del mismo con los proyectos PNUD en el área.

Desde el punto de vista institucional, por Decreto de 1995 el gobierno nacional creó el SNE, con el fin de prevenir y atender situaciones de emergencia y desastre en el país. Para tal fin constituyó la Dirección Técnica y Operativa Permanente, órgano coordinador del SNE dependiente de la Prosecretaría de la Presidencia de la República. Dicha Dirección ha realizado numerosas actividades para fortalecer la capacidad nacional de respuesta a emergencias y desastres y en los últimos años, con énfasis en el desarrollo de la organización a nivel departamental, principalmente a través de la creación de Centros

Coordinadores de Emergencias en seis departamentos, con el apoyo de la cooperación internacional.

No obstante lo anterior, son muy pocas las acciones de prevención y mitigación de riesgos que ha podido apoyar el SNE, sobre todo por la ausencia de políticas, de estrategias y de normas legales que incentiven la institucionalización del tema en el país y la asignación de recursos para este aspecto; de ahí que ninguna entidad del Estado presupueste recursos con este objetivo.

No está por demás mencionar algunas actividades que se han desarrollado para disponer de un principio de sistema de alertas tempranas para inundaciones, sequías e incendios forestales. De igual manera, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente está dando los primeros pasos para incorporar en sus actividades la temática de los riesgos, fundamentalmente en el marco del cambio climático.

En estas condiciones, la Prosecretaría de la Presidencia de la República definió las orientaciones básicas para la formulación del actual proyecto, ratificando el enorme interés del gobierno nacional por introducir el tema de los riesgos en las actividades de desarrollo del país, adquiriendo, además, el compromiso de liderar desde la Presidencia de la República la ejecución del presente proyecto.

2. Estrategia

El eje central de esta asistencia preparatoria es el impulso de un proceso para desarrollar el SNE a partir de la definición de un marco de políticas, de estrategias, de normas legales y de un programa de gestión del riesgo conducentes a incorporar la reducción de riesgos en las actividades de desarrollo del país. Sobre esas bases, se buscará institucionalizar el SNE a nivel nacional, departamental y local, bajo el liderazgo de una secretaría nacional coordinadora dependiente de la Prosecretaría de la Presidencia de la República, con el fin fundamental de que las entidades públicas y privadas y la ciudadanía desarrollen sus actividades en el ámbito de las responsabilidades que se establezcan en el anteproyecto de ley que será formulado durante el presente proyecto.

Complementariamente, en el desarrollo del proyecto se trabajarán temas como la sensibilización en la problemática de los riesgos de los niveles superiores de los gobiernos nacional y departamental, del sector privado, de las organizaciones sociales y de los medios de comunicación incorporando la perspectiva de derechos humanos y género. De igual manera, se trabajará en el tema del uso de la información científica y técnica en este campo, en los procesos de toma de decisiones por parte del Estado y en el fortalecimiento de un sistema nacional de alertas tempranas. Para estos fines está planteado realizar varios seminarios, jornadas de trabajo, talleres y se prevé la realización de tres cursos de capacitación en gestión del riesgo, destinados a las principales entidades vinculadas al SNE y distintos sectores de la sociedad civil. En cada una de estas acciones se irán generando, perfeccionando y divulgando los diferentes productos resultantes del proyecto.

Debe destacarse que el propósito para desarrollar este proceso es que, a medida que se vayan generando los productos del proyecto, que serán propuestas técnicas formuladas multiinstitucionalmente, pasarán a continuación a consideración, aprobación y difusión por parte del gobierno nacional, lo cual permitirá avanzar de manera sustancial en el desarrollo formal del SNE durante la vida del proyecto y facilitar su consolidación en sus fases posteriores.

Se buscará promover la participación en este proceso de todas las entidades vinculadas al SNE, incluyendo los grupos organizados de la sociedad civil y fomentando la participación activa de la mujer, de modo de lograr una amplia representatividad y la incorporación del enfoque de derechos humanos durante la elaboración de los productos del proyecto. Asimismo, el proyecto apuntará al fortalecimiento de las capacidades locales, por lo que se realizarán reuniones de trabajo en los diferentes departamentos del país.

El PNUD apoyará este proceso a través de la experiencia técnica y las capacidades que ha generado en la región. En particular, se prevé la asistencia de un experto internacional asociado al Buró de Prevención de Crisis y Recuperación – BCPR, quien de acuerdo con el organismo de ejecución y las actividades previstas realizará una misión al país cada dos meses durante la vida del proyecto.

El presente proyecto contempla cinco componentes principales:

a) Formulación de un programa y marco legal para la reducción de riesgos y desastres.

El objetivo de este componente del proyecto es contribuir a impulsar un proceso de desarrollo del Sistema Nacional de Emergencias en el marco de una política, una estrategia y una legislación moderna que oriente las acciones tanto del Estado como de la sociedad en general, conducente a la incorporación de la reducción de riesgos en las actividades de desarrollo del país así como a un eficaz manejo de las situaciones de emergencia, desastre y recuperación temprana después de los desastres. Este proceso buscará fundamentalmente que cada entidad pública o privada y cada ciudadano asuman sus responsabilidades legales y financieras en cuanto se refiere a la generación y reducción de riesgos vinculados con el campo de sus propias actividades.

Se pretende que, bajo el liderazgo de Presidencia de la República y con la participación de los principales actores institucionales del Sistema Nacional de Emergencias-SNE se avance en la formulación de propuestas para un marco de políticas y una estrategia para consideración, aprobación oficial y divulgación por parte del Gobierno Nacional. Sobre esta base, se promoverá la formulación de políticas y programas sectoriales y departamentales para la reducción de riesgos en el ámbito de sus respectivas competencias.

En concordancia con ello, se apoyará la formulación y gestión ante los diferentes entes del Estado de un anteproyecto de ley que permita, con concepto fundamentalmente preventivo, modernizar y hacer más eficaz el manejo de los riesgos y desastres en el país, estableciendo responsabilidades públicas, privadas y ciudadanas respecto a la generación y prevención de riesgos y el manejo de situaciones de emergencia y posdesastre.

Este proyecto también apoyará la elaboración de un programa estratégico de mediano plazo que permita la consolidación del SNE y la incorporación del tema de los riesgos en las actividades públicas y privadas, tanto a nivel nacional como en los diferentes departamentos del país, implementando las recomendaciones y acciones que se formulen durante su ejecución. La propuesta de programa se elaborará a través de la realización de reuniones, talleres y consultas, a fin de contar con una visión concertada por parte de los principales actores de las instituciones públicas y privadas del país y de la cooperación internacional. Dicho programa incorporará una visión transversal y sistémica de la gestión del riesgo teniendo en cuenta la equidad de género, para lo cual se contará con una asesoría que elaborará un análisis de género en la gestión de riesgos de desastres en el país y posteriormente una estrategia que garantice la participación de las mujeres en cada actividad que desarrollará el programa de mediano plazo. En este sentido se articularán las actividades con el Proyecto “Gestión del conocimiento para la transversalización de género en la gestión de los riesgos de desastres”, gestionado por el Programa Regional América Latina Genera y BCPR.

El programa integrará además áreas como la de adaptación al cambio climático y de gestión de sustancias químicas, lo que también posibilitará la integración con programas como los del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Durante la vida de esta asistencia preparatoria se gestionarán recursos tanto por parte del Gobierno como de entidades interesadas en la temática para la implementación del programa, como el GEF. En este sentido, el PNUD está trabajando con el Gobierno del Uruguay para la elaboración y presentación al FMAM de dos proyectos directamente relacionados con la incorporación del riesgo producto del cambio y la variabilidad climática en los sectores agropecuarios y costeros del Uruguay. También se están elaborando proyectos relacionados a los sistemas de información y gestión de sustancias químicas. Esta asistencia preparatoria brindará un marco para incorporar estos proyectos en una estrategia general del país para el manejo del riesgo.

Para la elaboración y discusión de las políticas y estrategias y del anteproyecto de ley se prevé la realización de un seminario, tres talleres y dos jornadas de trabajo que buscarán reunir para tal fin grupos representativos de las principales entidades vinculadas al SNE y de la sociedad en general. Durante esta etapa, el proyecto apoyará al Sistema Nacional de Emergencias con asesoría técnica nacional e internacional y soporte logístico para la realización de dichas actividades.

b) Sensibilización en la temática de la reducción de riesgos

En este aspecto se buscará sensibilizar a los principales actores públicos, privados y de la sociedad con el propósito de fortalecer el compromiso de incorporar la reducción de riesgos en todas las actividades del desarrollo.

Esta actividad de sensibilización se iniciará fundamentalmente con los niveles superiores de los principales ministerios y entidades nacionales vinculados con la inversión pública, para extenderla luego a las administraciones departamentales, a la dirigencia del sector privado, a las más destacadas organizaciones sociales vinculadas con la materia y a los medios de comunicación. Uno de los aspectos a promover serán las evaluaciones de riesgos previas a cada inversión económica y programas de desarrollo.

Adicionalmente, mediante un taller con los especialistas en comunicación de las principales entidades del SNE, se formulará una estrategia de comunicación social que identifique y articule los recursos y las acciones del Estado en esta materia, planteando líneas de acción individuales o mancomunadas de las oficinas de comunicación de las diferentes instituciones del Estado, así como del sector privado. Esta estrategia servirá de base para la realización de campañas y actividades de divulgación pública que pueda realizar el Gobierno, más allá del alcance de este proyecto, a fin de crear conciencia y una mayor participación de la ciudadanía en la prevención de riesgos de desastres en el marco del SNE. Se promoverá la incorporación de enfoques que permitan abordar el riesgo diferencial que enfrentan distintos grupos sociales (de acuerdo al sexo, medio urbano o rural, edad, etc.). La divulgación de la estrategia de comunicación social se realizará a través de un seminario.

El proyecto apoyará estas actividades mediante asesorías técnico-profesionales, un taller, un seminario, reuniones y elaboración de materiales divulgativos de sensibilización orientados a generar impacto sobre los diferentes grupos meta seleccionados.

c) Uso de la información sobre riesgos en los procesos de toma de decisiones

Se pretende crear conciencia sobre la gran necesidad que existe de disponer de un sólido y amplio conocimiento e información sobre las amenazas y vulnerabilidades a escala nacional y local y de la importancia de su adecuada accesibilidad para ser usada de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de emergencia y recuperación temprana después de los desastres.

Se desarrollarán mecanismos y procedimientos que faciliten el uso fluido y permanente de la información existente en las diferentes instituciones del Estado en materia de riesgos y desastres.

Aprovechando las capacidades nacionales y en especial las del sector académico, se promoverá entre las entidades nacionales y departamentales la elaboración de análisis de riesgos, mapas de riesgo, planes de reducción de riesgos y manejo de emergencias y

recuperación temprana en el ámbito de responsabilidades de cada una de las instituciones o territorios. Para el desarrollo de dichos instrumentos de gestión se tendrá específicamente en cuenta la situación de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad (madres jóvenes bajo la línea de pobreza, mujeres, ancianos, niñas y niños y personas enfermas, entre otros). Se prevé la realización de actividades de formación en análisis y evaluación de riesgos con la participación de las entidades del SNE vinculadas y representantes del sector privado y de la sociedad civil con responsabilidad en el tema y sobre recuperación temprana posdesastre, ambos destinados a participantes de todo el territorio nacional. Como insumo para estos procesos se utilizarán guías y documentos de referencia que existen en otros países de la región. En particular, el PNUD ha contribuido a la generación de conocimiento y divulgación de experiencias en áreas como la de recuperación temprana en gran cantidad de países de América Latina y el Caribe.

Paralelamente, con la participación de los diferentes órganos del SNE se desarrollarán y difundirán criterios, mecanismos y procedimientos para consolidar un sistema de alertas tempranas en el país, en concordancia con las nuevas políticas del marco legal. En particular se buscará crear conciencia entre la población en general en relación con la existencia de incertidumbres en el manejo de información sobre riesgos y situaciones de emergencia que de ellos se puedan derivar, con actividades específicas en diversas áreas (como por ejemplo la de riesgos derivados del manejo de sustancias químicas y sustancias radiológicas).

Se buscará asimismo sistematizar esta experiencia mediante la elaboración de un documento que recoja todas las actividades y productos desarrollados durante el proyecto que refleje las buenas prácticas y lecciones aprendidas. Este documento servirá de base para futuras intervenciones en la reducción del riesgo de desastres en la región, además el país no cuenta aún con una sistematización de experiencias en este campo.

El proyecto proveerá apoyo para estos productos mediante asistencia técnica, actividades de capacitación, reuniones de trabajo y tres talleres de participación.

d) Fortalecimiento de la estructura del Sistema Nacional de Emergencias.

El objetivo de este componente del proyecto es el fortalecimiento de las capacidades de intervención del SNE en los procesos de desarrollo nacional y local con miras a la reducción de riesgos y desastres. Se busca contribuir a consolidar un sistema nacional multiinstitucional, multisectorial, multidisciplinario, descentralizado, de acuerdo a la legislación nacional y en el que puedan articularse las organizaciones privadas y ciudadanas, respetando las autonomías y competencias de cada una de las entidades y organizaciones, dando con ello a la vez cumplimiento a la constitución de una Plataforma Nacional establecida en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

En desarrollo de esta actividad se formulará y gestionará una adecuación de la estructura organizativa, funcional y financiera del SNE, acorde con las nuevas políticas, estrategias, programa y marco legal que se adopten.

Complementariamente se promoverá la incorporación de la temática de los riesgos en los procesos de toma de decisiones en campos como la inversión pública, planeamiento, ordenamiento territorial, cambio climático y educación en las principales entidades del desarrollo nacional y departamental. De igual manera se buscará la vinculación a este propósito de las actividades y proyectos que se desarrollen en las entidades del Estado y que tengan la más estrecha relación con la reducción de riesgos en el territorio nacional.

Se impulsará la construcción colectiva de metodologías, procedimientos y herramientas indicativas de intervención para los diferentes momentos de los procesos de toma de decisiones relacionadas con la reducción de riesgos, manejo de emergencias y recuperación temprana posdesastre, y en particular la definición de mecanismos y procedimientos para fortalecer la coordinación entre las diferentes organizaciones del orden nacional y con las del orden local.

Con recursos del proyecto se apoyarán asesorías, reuniones de trabajo y dos talleres para la elaboración de esas metodologías, procedimientos y herramientas en un sector del desarrollo y en un departamento que se seleccionen y que sirvan de guía y ejemplo para los demás sectores y departamentos del país.

Por su parte, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas se comprometen a realizar el máximo esfuerzo para que las actividades y proyectos que desarrollen en el país se vinculen al propósito del Gobierno Nacional de fortalecer los procesos de reducción de riesgos y desastres.

e) Capacitación del funcionariado de los organismos pertenecientes al SNE

Se desarrollará un programa de capacitación y de talleres específicos dirigidos a quienes se desempeñan en las principales entidades del Sistema Nacional en el ámbito nacional y departamental, fundamentalmente para crear capacidades en el uso de los instrumentos generados en el entorno del actual proyecto, como son:

- Elevar el conocimiento de la temática de los riesgos
- Propiciar y facilitar una asunción de responsabilidades sobre la reducción de riesgos en las actividades de desarrollo que sean de su propia responsabilidad
- Consolidar un sistema nacional de alertas tempranas
- Desarrollar una estrategia de comunicación social a nivel nacional y departamental
- Incorporar el análisis de riesgos en los procesos de desarrollo
- Desarrollar una estrategia para la recuperación temprana posdesastre

- Transversalizar el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres

Además se realizará un taller interagencial en reducción de riesgos con el objetivo de incorporar transversalmente la gestión del riesgo en los ejercicios de programación de las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

El proyecto apoyará al SNE con asesoría técnica, siete talleres, reuniones de trabajo, cursos y producción de materiales requeridos para tal fin, contando especialmente con materiales de referencia elaborados y utilizados en otros países de la región.

3. Arreglos de Gestión

El proyecto se ejecutará bajo la modalidad de Ejecución Nacional. El Asociado en la Implementación será la Secretaría de la Presidencia de la República.

El PNUD proveerá la asistencia técnica nacional e internacional, junto con los insumos para la realización de las actividades previstas en el presente documento. El Asociado en la Implementación asegurará el apoyo necesario en cuanto a infraestructura y equipos informáticos, asistente administrativo y asistente técnico, asesoría legal y demás necesidades identificadas en el proyecto para asegurar su viabilidad y los resultados previstos.

El proyecto prevé la figura de un coordinador técnico, cuyo puesto será cubierto por el proyecto, quien tendrá los cometidos del coordinador previstos en el contexto legal. Se generará un Comité Asesor integrado por delegados de las instituciones pertenecientes al SNE quien se reunirá trimestralmente para asesorar a la Secretaría de la Presidencia en la definición de las líneas estratégicas y el seguimiento del proyecto.

La Oficina del PNUD garantizará que en todas las contrataciones de consultores, órdenes de compra y contrataciones de servicios de empresas, se cumplan con las normas y procedimientos aplicables. En aquellos casos en que el Representante Residente del PNUD firme los mencionados contratos, el PNUD participará en los procesos de selección y contratación correspondientes. Asimismo, el PNUD proveerá adelantos de fondos al proyecto para la realización por parte del proyecto de compras y pagos menores, realizará pagos directos solicitados por el proyecto y mantendrá la contabilidad y control financiero general del proyecto. Los Servicios de Apoyo a la Implementación (ISS), por concepto de costos directos incurridos por servicios aplicados sobre los fondos, serán cargados al proyecto según la Lista Universal de Precios (UPL).

Las autoridades del proyecto realizarán las compras y contrataciones de servicios de empresas de montos menores a US\$ 2,500 y solicitarán adelantos de fondos para realizar los pagos correspondientes a estas compras y contrataciones. Para la realización de estas operaciones, se acuerda que se seguirán las normas y procedimientos contenidos en la

Guía de Gestión de Proyectos de Ejecución Nacional. Dicha Guía puede ser consultada en el sitio web del PNUD Uruguay: www.undp.org.uy - Servicios a Proyectos.

En relación a la participación del gobierno en la financiación de los gastos del proyecto, deberán incluirse las siguientes cláusulas:

- El calendario de pagos (depósitos de costos compartidos)
- Los depósitos serán realizados en las cuentas bancarias del PNUD – Banco BBVA, Casa Central: a) Pesos Uruguayos: Cuenta No 1218182 b) Dólares Americanos: Cuenta No 1216864
- En caso de no efectuarse en dólares estadounidenses, el monto de los depósitos será determinado por el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas vigente en la fecha del depósito. Si se produjera una alteración en el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas antes de que el PNUD hiciera uso completo de los fondos depositados, el monto del balance de los fondos válido en ese momento será consecuentemente ajustado. Si, en dicho caso, se registrara una pérdida en el monto del balance de fondos, el PNUD informará al Gobierno con vistas a determinar si éste puede proporcionar financiación adicional. Si no fuera posible suministrar esa financiación adicional, el PNUD puede reducir, suspender o poner fin a la asistencia al proyecto.
- El calendario citado más arriba tiene en cuenta el requisito de que los depósitos de costos compartidos deberán hacerse antes de la puesta en marcha de las actividades planificadas. Puede modificarse para que resulte coherente con el progreso en la ejecución del proyecto
- El PNUD recibirá y administrará los fondos del proyecto de conformidad con el reglamento, reglas y directivas del PNUD
- Todas las cuentas financieras se expresarán en dólares estadounidenses
- Si se esperan o verifican aumentos imprevistos en los gastos (ya sea por factores inflacionarios, fluctuaciones de los tipos de cambio o contingencias inesperadas), el PNUD presentará oportunamente al gobierno un cálculo complementario que indique la financiación adicional necesaria. El Gobierno realizará todos los esfuerzos posibles para obtener los fondos adicionales requeridos
- Si los depósitos citados más arriba no se reciben de conformidad con el calendario establecido o si el Gobierno u otras fuentes no hacen efectiva la financiación adicional requerida conforme al párrafo anteriormente citado, el PNUD puede reducir, suspender o poner fin a la asistencia al proyecto, conforme al presente Acuerdo
- De acuerdo con las decisiones y directivas de la Junta Ejecutiva del PNUD, reflejadas en su Política de Recuperación de Costos , la Contribución estará sujeta a la recuperación de costos por parte del PNUD:
 - a) [3,5 % de lo ejecutado] Por concepto de gestión general de Servicios (GMS) aplicado sobre los fondos del Gobierno
- La propiedad del equipo, suministros y otros bienes financiados con la aportación se conferirá al PNUD. Las cuestiones relacionadas con la transferencia de propiedad por parte del PNUD serán determinadas de acuerdo con las políticas y procedimientos pertinentes del PNUD
- La contribución estará sujeta exclusivamente a los procedimientos internos y externos de auditoría establecidos en las reglas, regulaciones y directivas financieras del PNUD.

4. Monitoreo y Evaluación

El monitoreo de las actividades del presente proyecto serán realizadas conforme a las normas y procedimientos del PNUD. El proyecto estará sujeto al seguimiento continuo en la ejecución por parte de la Oficina de País del PNUD.

Asimismo, dentro de las tareas previstas en las misiones del experto internacional asociado al Buró de Prevención de Crisis y Recuperación – BCPR, habrá un seguimiento del estado de ejecución del proyecto y un reporte sobre la consecución de los resultados y productos planteados. Dichas evaluaciones se realizarán cada dos meses, lo que permitirá un seguimiento ajustado del proyecto, y permitirá monitorear en forma constante el avance del mismo. Se prevé asimismo una misión de la asesora regional en reducción de desastres para América Latina.

En la mitad de la vida del proyecto se solicitará al proyecto un informe de avance de actividades y se realizará una evaluación independiente del progreso del proyecto, como forma de ajustar el plan de trabajo y el cronograma del proyecto para la obtención de los productos esperados. Dicha evaluación de medio término, así como una evaluación final, resultarán en informes de estado del proyecto y se harán mediante la contratación de un profesional nacional independiente y con el apoyo del experto internacional del BCPR, y servirá como insumo al Gobierno y al Comité Asesor del proyecto.

5. Contexto Legal

1. El presente Documento de Proyecto constituye el instrumento al que hace referencia el Artículo I, numeral 1, del Acuerdo (en adelante el Acuerdo) entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante las Partes), suscrito el 12 de diciembre de 1985 y ratificado por la ley nacional No.15.957 de 2 de junio de 1988 (Diario Oficial de 5 de octubre de 1988). Las formas de asistencia y los servicios de apoyo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) ofrece al Gobierno de la República Oriental del Uruguay, en el marco de un proyecto de cooperación técnica en las diversas áreas de desarrollo social, económico y tecnológico, incluso los prestados con financiamiento de otras fuentes distintas al PNUD que fueren aprobados expresamente por ambas Partes, son aquellas formas enumeradas en el artículo II del Acuerdo así como los servicios comprendidos en el punto 2. del “Memorándum de Entendimiento sobre el Acuerdo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el PNUD”, firmado en Montevideo, el 21 de julio de 1999, en aplicación de lo dispuesto por el numeral 1. literal g) del artículo II del referido Acuerdo.
2. A los efectos de este Documento de Proyecto, cabe entender que: 1) la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que asesora al Gobierno en todos los aspectos atinentes a la asistencia técnica ofrecida al país, es el Organismo de Cooperación del Gobierno, a que alude el Artículo III, numeral 1), del Acuerdo y el canal oficial de todo lo vinculado a la administración y ejecución de las políticas de la

Cooperación Técnica brindadas al Gobierno, a través del PNUD, conforme lo estipula el artículo I numeral 3, de dicho Acuerdo. Es asimismo, el organismo encargado de coordinar el relacionamiento entre los organismos internacionales oferentes y los organismos públicos y organizaciones privadas demandantes de cooperación así como de difundir los programas y determinar las áreas, sectores y temas prioritarios para actividades de cooperación técnica internacional. II) el Organismo Nacional de Ejecución acordado con el Gobierno para este proyecto es el que aparece identificado como tal en la carátula de este instrumento; y III) el Ministerio de Relaciones Exteriores es el canal oficial del Gobierno para todo lo relacionado a temas de privilegios e inmunidades que puedan originarse con motivo de la aplicación por parte del PNUD del presente instrumento, conforme lo estipula el Artículo I, numeral 3, del Acuerdo antes relacionado.

En materia de responsabilidades, inmunidades y privilegios del PNUD, son aplicables, además de lo dispuesto en el numeral I precedente, las normas del artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas y las de la Convención de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas aprobada el 13 de febrero de 1946 y ratificada por el decreto ley 15.482 de 9 de noviembre de 1983.

3. En las contrataciones de bienes y servicios que otorgue el PNUD a solicitud del Organismo Nacional de Ejecución o éste último en cumplimiento del presente Documento de Proyecto, regirán las normas y procedimientos vigentes del PNUD de acuerdo a sus Manuales de Programación, Financiero y de Administración, así como las disposiciones establecidas de común acuerdo entre el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Representante Residente del PNUD en el marco de dichas normas y procedimientos del PNUD.
4. Salvo expresión concreta en contrario en el presente Documento de Proyecto regirán las siguientes normas:
 - a) El Coordinador del Proyecto tendrá como cometido gerenciar las actividades determinadas en el Documento de Proyecto, debiendo lograr los resultados esperados conforme al cronograma establecido. Durante la ejecución tendrá las atribuciones suficientes para actuar en nombre del Organismo Nacional de Ejecución. A tal efecto, deberá aplicar en lo pertinente las normas y procedimientos vigentes del PNUD en materia de ejecución nacional y sus sucesivas modificaciones que hubieren sido notificadas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Salvo que el presente Documento de Proyecto exija alguna autorización especial o establezca algún límite, el Coordinador del Proyecto estará autorizado expresamente para:

- i) hacer efectivas todas las solicitudes de desembolsos y de contrataciones previstas en el Proyecto, con exclusión de la referida a su propia contratación la que deberá ser firmada por el jerarca máximo del

Organismo Nacional de Ejecución. En el caso de los arrendamientos de servicio, dejará expresa constancia del rendimiento del personal contratado, así como de la observancia de los términos de la declaración jurada. En el caso de los arrendamientos de obra deberá controlar la calidad del producto entregado y las demás condiciones de ejecución contratadas.

ii) proceder a la apertura de cuentas o cajas de ahorro, bajo la denominación “PNUD (nombre del proyecto) (número del proyecto)” en Bancos públicos o privados habilitados por el Banco Central del Uruguay para depositar los anticipos de fondos que reciba del PNUD así como para practicar toda operación bancaria tendiente a la ejecución del Proyecto; dichos fondos sólo podrán ser retirados a dos firmas conjuntas, siendo el Coordinador del Proyecto el responsable por la correcta contabilización y conservación de comprobantes de los pagos efectuados.

iii) rendir cuentas de los fondos de anticipos recibidos así como de los bienes, servicios y personal contratados para la ejecución del Proyecto;

iv) aplicar en la ejecución del Proyecto la normativa vigente del PNUD en lo relativo a adquisiciones de bienes, contrataciones de servicios, pagos directos, auditoría y rendiciones de cuentas.

b) Los fondos transferidos al PNUD en aplicación de compromisos de financiamiento del Proyecto ya sean aportados, total o parcialmente, por el Gobierno o por una fuente externa al mismo, incluidos los provenientes de préstamos o donaciones - serán administrados conforme a las reglas, procedimientos y regulaciones aplicables por el PNUD. La recepción de cada transferencia por el PNUD señalará la oportunidad en que tales fondos quedan sujetos a dicha normativa así como determinará el tipo de cambio de Naciones Unidas que el PNUD aplicará para convertir en dólares americanos los importes transferidos en otra moneda. Los anticipos de fondos entregados por el PNUD en cumplimiento del Proyecto continuarán sujetos a las reglas, procedimientos y regulaciones del PNUD.

c) El Proyecto será supervisado, evaluado y auditado conforme a las normas, procedimientos y regulaciones establecidos por el PNUD. Dicha normativa es aplicable con prescindencia que la auditoría sea realizada por las propias autoridades públicas competentes o por empresas auditoras independientes contratadas al efecto. Las Rendiciones de Cuentas de los anticipos de fondos así como de la aplicación de los fondos con cargo al Proyecto serán realizadas en la forma y modalidades establecidas por el PNUD.

5. Los siguientes tipos de revisiones al presente Documento de Proyecto podrán realizarse con la firma del Representante Residente del PNUD únicamente, siempre que dicho representante cuente con seguridades que los

demás signatarios del Documento de Proyecto no tienen objeciones a los cambios propuestos:

- a) Revisiones de cualquiera de los Anexos del Documento de Proyecto o adiciones a ellos.
- b) Revisiones que no impliquen cambios significativos en los objetivos inmediatos, los productos o las actividades del proyecto, pero que se deban a una redistribución de los insumos ya acordados o aumentos en los costos.

Revisiones anuales mediante las que se ajusta el presupuesto de un año para reflejar los gastos reales incurridos y los compromisos asumidos por el Proyecto durante ese año calendario y se transfieren los recursos a años futuros para financiar gastos ya acordados, sin modificar en forma sustantiva el total presupuestado en el Proyecto.

Sección II- MARCO DE RESULTADOS Y RECURSOS DEL PROYECTO

Objetivo: Consolidar el Sistema Nacional de Emergencias en el marco de políticas de reducción de riesgos en los procesos de desarrollo del Uruguay		
Nombre del Proyecto: Fortalecimiento de las Capacidades del Sistema Nacional de Emergencias		
Productos Esperados	Actividades Indicadas	Insumos
<p>1. Programa para la reducción de riesgos y desastres diseñado y anteproyecto de ley elaborado</p>	<p>Realizar un taller para desarrollar el marco de políticas con las principales entidades del SNE</p> <p>Realizar un análisis de género en la gestión de riesgos de desastres en el país</p> <p>Diseñar una estrategia que garantice la participación de las mujeres en las actividades del programa estratégico</p> <p>Realizar dos talleres para la elaboración de un documento de programa estratégico que refleje las decisiones políticas</p> <p>Apoyar el desarrollo del anteproyecto de ley</p> <p>Realizar dos Jornadas de trabajo para la discusión del anteproyecto de ley</p> <p>Realizar un seminario de divulgación de las políticas, programa y anteproyecto de ley</p> <p>Movilizar recursos con gobierno y donantes para la futura puesta en marcha del programa</p>	<p>Profesionales Nacionales</p> <p>Experto Internacional</p> <p>Experto Internacional en género y desastres</p> <p>Pasajes y Viáticos</p> <p>3 Talleres en Montevideo</p> <p>1 Seminario nacional</p> <p>2 Jornadas de Trabajo en Montevideo</p>
<p>2. Estrategia de comunicación social definida con los organismos que conforman el SNE</p>	<p>Realizar reuniones y comunicaciones con los niveles superiores del Estado, sector privado, organizaciones sociales y medios de comunicación.</p> <p>Realizar un taller con comunicadores sociales del ámbito público y privado para la elaboración de un documento preliminar de la estrategia de comunicación social</p> <p>Apoyar a la elaboración de la estrategia de comunicación social</p> <p>Realizar un seminario de divulgación de la estrategia</p>	<p>Profesional nacionales</p> <p>1 Taller en Montevideo</p> <p>1 Seminario nacional</p> <p>Material divulgativo</p> <p>Material divulgativo sobre género y desastres</p>

<p>3. Criterios, mecanismos y procedimientos de uso de la información y de un sistema de alerta temprana acordados y difundidos entre los actores del SNE</p>	<p>Realizar un taller para fijar mecanismos y procedimientos de uso común de información Promocionar la elaboración de análisis de riesgos, planes de reducción de riesgos, manejo de emergencias y recuperación temprana entre las entidades del SNE Organizar dos talleres para definir los criterios, mecanismos y procedimientos de un sistema de alerta temprana para el nivel nacional y el nivel departamental Apoyar la elaboración de los criterios, mecanismos y procedimientos propuestos Elaborar un documento de sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas Realizar tres cursos de capacitación en gestión del riesgo de desastres</p>	<p>Pasajes y Viáticos 3 Talleres (uno nacional y dos en Montevideo) Material divulgativo Capacitación Capacitación en género y desastres Capacitación en riesgo ambiental</p>
<p>4. Estructura organizativa, funcional y financiera del SNE diseñada.</p>	<p>Apoyar la elaboración por parte de los órganos del SNE de una propuesta de la estructura del sistema Realización de dos talleres para el desarrollo de la metodología y herramientas indicativas de intervención para la toma de decisiones en reducción de riesgos y desastres a nivel nacional y a nivel departamental Promocionar la incorporación del tema de los riesgos en los procesos y proyectos de desarrollo realizados por las entidades del Estado y por las agencias del Sistema de Naciones Unidas</p>	<p>Subcontratos Individuales Profesionales Nacionales Pasajes y Viáticos 2 Talleres (uno nacional y uno en Montevideo) Bienes y Materiales Gastos Varios</p>

<p>5. Funcionarios de los organismos integrantes del SNE capacitados en los componentes del proyecto</p>	<p>Realizar actividades de capacitación en mecanismos y procedimientos de alerta temprana para las direcciones nacionales</p> <p>Realizar actividades de capacitación en mecanismos y procedimientos de alerta temprana para el nivel departamental</p> <p>Realizar un taller de capacitación para los comunicadores sociales del Estado ámbito público y privado</p> <p>Realizar actividades de capacitación en la estrategia de comunicación social para los departamentos</p> <p>Realizar un taller de capacitación para incorporar la temática de los riesgos en los procesos de desarrollo</p> <p>Realizar actividades de capacitación en la estrategia para la recuperación temprana posdesastre</p> <p>Realizar un taller interagencial en reducción de riesgos</p> <p>Transversalizar el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres</p>	<p>Profesionales Nacionales Pasajes y Viáticos Talleres (uno Interagencial, dos nacionales y cuatro en Montevideo) Material divulgativo Capacitación</p>
<p>6. Monitoreo y Evaluación</p>	<p>Elaborar informes de avance del proyecto</p> <p>Realizar una evaluación independiente del proyecto</p>	<p>Experto internacional para monitoreo y evaluación Profesional nacional para Monitoreo y Evaluación Pasajes y viáticos para monitoreo y evaluación</p>