

# Guía de conceptos básicos y marco legal de la gestión y reducción de riesgos en Paraguay



PYTYVŌ  
PYA'ERA  
SAMBYHYIA  
SECRETARÍA DE  
EMERGENCIA  
NACIONAL

TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL  
Jajapo Onondivepa Tapa Pyaha  
Construyendo juntos un Nuevo Rumbo

Caja de Herramientas  
de Gestión y Reducción  
de Riesgos

Guía **1**

## Contenido

Prólogo de la Secretaría de Emergencia Nacional

Prólogo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Introducción \_\_\_\_\_ 9

1. Marco conceptual de la gestión y reducción de riesgos \_\_\_\_\_ 10

1.1. Áreas estratégicas de la Gestión y Reducción de Riesgos

1.2. Componentes y procesos de la Gestión de Riesgos

1.3. Ecuación del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y capacidades

2. Marco legal, normativo e institucional de la GRR en Paraguay \_\_\_\_\_ 16

3. Anexos \_\_\_\_\_ 20

3.1. Marco Internacional de la Gestión y Reducción de Riesgos

3.2. Del Marco de acción de Hyogo a las prioridades establecidas en la agenda Sendai 2015-2030

3.3. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

3.4. Prioridades de acción definidas en El Marco de Acción Sendai 2015-2030

# Guía de conceptos básicos y marco legal de la gestión y reducción de riesgos en Paraguay

Caja de Herramientas  
de Gestión y Reducción  
de Riesgos





PYTYVŌ  
PYA'ERA  
SÁMBYTHA  
SECRETARÍA DE  
EMERGENCIA  
NACIONAL

TETĀ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL  
Jajapo Ñhondivepa Tape Pyahu  
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

**Secretaría de Emergencia Nacional**  
*Ministro Secretario, Joaquín Roa Burgos*



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**  
*Cecilia Ugaz, Representante Residente*  
*Roberto Galvez, Representante Residente Adjunto*  
*Rocío Galiano, Representante Residente Auxiliar (Programa y Comunicación)*  
*Rosmary Zanotti, Oficial de Programa, Gestión de Riesgos*

### **Equipo Técnico**

*Francisco Antonioli, Director General de Prevención -SEN*  
*Ofelia Insaurrealde, Directora General de Planificación y Sistematización -SEN*  
*Caren Kremer, Coordinadora de Proyectos de Gestión de Riesgos - PNUD*  
*Fátima Enciso, Asistente Técnica de Proyectos Gestión de Riesgos - PNUD*  
*Cynthia Zaracho, Administradora de Proyectos de Gestión de Riesgos - PNUD*  
*Marcelo David Sandoval, Editor*  
Diseño y Diagramación: Grafito  
Impresión: AGR Servicios Gráficos

© PNUD 2014 | Todos los derechos reservados | Impreso en Paraguay

Este documento es propiedad de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay. No persigue fines de lucro; por lo tanto, no puede ser comercializado en Paraguay ni en el extranjero. Están autorizadas las reproducciones y la divulgación del material por cualquier medio, siempre que se cite la fuente. El contenido de este material no refleja necesariamente las opiniones del PNUD.

## Prólogo del Ministro de la Secretaría de Emergencia Nacional

El 10 de junio de 2005, la Ley N° 2.615/05 creó la **Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)**, dependiente de la Presidencia de la República; la cual hoy –a diez años de su creación– se consolida como el organismo rector especializado en la Gestión y Reducción de Riesgos a nivel nacional.

En ese sentido, la **SEN** lidera el proceso de implementación de la **Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos** (PNGRR), que aporta una nueva visión al pasar del enfoque tradicional centrado en la **respuesta** ante un desastre, a un enfoque integral basado en la **Gestión y Reducción de Riesgos** (GRR).

Como parte fundamental de este proceso, la SEN trabaja en el fortalecimiento de las capacidades locales para la GRR en Paraguay. Esto supone un cambio estructural en la temática, por parte de los gobiernos locales y departamentales.

La presente *caja de herramientas* representa el **compromiso genuino** del Gobierno central de orientar las **políticas y estrategias** en materia de Gestión y Reducción de Riesgos hacia los gobiernos subnacionales y asegurar en ellos la **armonización e integración** de los **enfoques sectoriales, abordajes teóricos y conceptuales**.

El aseguramiento de los modelos de desarrollo adoptados desde los gobiernos subnacionales para sus comunidades debe darse a la luz de la Gestión y Reducción de Riesgos a fin de acompañar un crecimiento sostenible. Esto, basado en políticas públicas generadas a partir del trabajo

de los tomadores de decisión y planificadores –a quienes se dirige el presente material–, a efectos de contribuir en las acciones relacionadas con los desafíos y retos sociales, económicos, educativos y ambientales de nuestro país.

En este marco, la *Secretaría de Emergencia Nacional* busca **contribuir a las prioridades nacionales**, sumando esfuerzos en la elaboración de un conjunto adecuado de estrategias complementarias para la gestión y reducción de riesgos que se entrelacen y fluyan a través de las decisiones vinculadas con el desarrollo del país.

**Joaquín Roa Burgos**

Ministro Secretario  
Secretaría de Emergencia Nacional



## Prólogo de la Representante Residente del PNUD

En 1994 –con la declaración del *Decenio Internacional para la Reducción de Desastres*–, se estableció que la Gestión del Riesgo de Desastres tiene un papel fundamental y se relaciona de forma directa con el desarrollo sostenible.

A partir del año 2005, entró en vigencia el *Marco de Acción de Hyogo - MAH*, un tratado firmado y aprobado en 2005 en Japón entre 168 países. En virtud del mismo, los países se comprometieron a introducir en las políticas públicas los conceptos de prevención y evaluación de riesgos, así como la manera de enfrentar los desastres o los modos de actuación tras una crisis. Para ello, el MAH establece los ejes estratégicos claves para la Reducción del Riesgo de Desastres, con enfoques sectoriales y locales.

Los diez años de implementación del MAH permitieron contar con lecciones y resultados que demostraron que la Reducción de Riesgos de Desastres puede ser considerada una inversión rentable para prevenir las pérdidas futuras y que contribuye de forma sólida al desarrollo sostenible.

Actualmente, contamos con un nuevo Marco internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, recientemente aprobado en la Conferencia de Sendai, Japón, que tendrá vigencia hasta 2030. Este nuevo Marco propone “la reducción sustancial del riesgo de desastres en pérdida de vidas, medios de sustento y salud en los activos económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”, por medio de siete metas globa-

les, 13 principios rectores de aplicación y cuatro prioridades de acción:

- Comprender el riesgo
- Fortalecer la gobernanza
- Invertir en la reducción de riesgos de desastres para la resiliencia
- Incrementar la capacidad y preparación para desastres

Desde el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* en Paraguay, hemos tenido el honor de acompañar a la *Secretaría de Emergencia Nacional* en los procesos de implementación nacional de los compromisos contenidos en los citados acuerdos.

En este contexto, estamos seguros de que éste y los demás materiales que conforman esta “Caja de Herramientas de Gestión y Reducción de Riesgos”, permitirán aportar a los procesos de desarrollo del país y de fortalecimiento de capacidades locales. Es importante recalcar que la incorporación de la Gestión de Riesgos en las acciones emprendidas por los gobiernos sub-nacionales y locales representa un aspecto fundamental.

Por todo lo antedicho, hago propicia la ocasión para reiterar el compromiso del PNUD en apoyo al Estado paraguayo, para la construcción de un país seguro y resiliente.

**Cecilia Ugaz**

Representante Residente  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



## Introducción

La *guía de conceptos básicos y marco legal de la Gestión y Reducción de Riesgos (GRR) en Paraguay* es un documento de consulta que tiene como propósito brindar, a los Gobiernos subnacionales que se encuentran en proceso de consolidación de estructuras de GRR a nivel departamental y municipal, una compilación de referencias conceptuales en materia de **GRR**.

Esta guía permite acceder además, al marco legal, normativo e institucional en la temática, tomando como punto de partida la Ley N° 2615/05 de creación de la **Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)**, su Decreto reglamentario N° 11.362, y el Decreto N° 3.713/2.015 (que lo amplía y modifica parcialmente), la **Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos (PNGRR)**, y –a nivel local– la ley N° 426/94 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental y la ley N° 3966/10, la municipal.

Este material está dividido en dos unidades. La primera unidad contiene los conceptos, componentes y procesos de la GRR; la segunda, un resumen de la normativa vinculada a la GRR a nivel nacional.

Finalmente se anexa como información complementaria; un resumen de lineamientos y prioridades establecidas en el Marco internacional de la GRR.

*Esta guía busca orientar la planificación e implementación de acciones de gestión local del riesgo en concordancia con los lineamientos definidos en las instancias nacionales e internacionales.*

# 1. Marco conceptual de la gestión y reducción de riesgos

La *Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos* (PNGRR) define a la Gestión de Riesgos de Desastres como un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastres.<sup>1</sup>

## 1.1. Áreas estratégicas de la GRR

La PNGRR busca cumplir sus objetivos a través de dos áreas estratégicas de acción: i) la Gestión de Riesgos; y ii) la Reducción de Riesgos de Desastres.

### 1.1.1. La Gestión de Riesgos (GR)

Como lo indica la *Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres* (UNISDR) en su material de *Terminología sobre Reducción de Riesgos de Desastres*: “la Gestión de Riesgos busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.

A su vez, representa un proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre”.<sup>2</sup>

El Decreto que reglamenta la Ley 2615/05 *de creación de la SEN*, presenta una gama de conceptos referentes a la temática y en referencia a la Gestión de Riesgos expresa: “es un proceso social que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever, recuperar y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, bienes y servicios, así como el ambiente”.<sup>3</sup>

### Las principales áreas que abarca la Gestión de Riesgos son:

- **La gobernanza del riesgo:** se refiere al conjunto de las responsabilidades, legislación, políticas y regulaciones, estructuras administrativas y procedimientos, mecanismos de planificación, presupuesto e informes que forman la base la GR.
- **El conocimiento del riesgo:** la información creíble y utilizable sobre los riesgos es esencial para el diseño de las estrategias de información de GR a todos los niveles, empezando desde el nivel comunitario, pasando por los gobiernos locales, sectores, negocios y culminando en la planificación y gestión nacional. La información sobre riesgos es la base crítica para todas las aplicaciones de GR. Esta se convierte en el conocimiento del riesgo sólo cuando el mismo es apropiado y aplicado por los usuarios.<sup>4</sup>

#### 1.1.2. La Reducción de Riesgos de Desastres (RR)

Son acciones orientadas a minimizar el impacto adverso de las amenazas a través del incremento de la resiliencia de los grupos vulnerables y de las comunidades, reduciendo la vulnerabilidad, e incrementando la capacidad para prepararse, responder, y recuperarse del impacto de los desastres.<sup>5</sup>

Según la UNISDR, es “el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos”<sup>6</sup>

### 1.2. Componentes y procesos de la Gestión de Riesgos

La clave para articular las acciones de desarrollo sostenible con la GR radica en la posibilidad de “gestionar los riesgos,” para ello se proponen 3 componentes de gestión en los que se identifican procesos y acciones claves para cada etapa, como se indica en el siguiente cuadro.

1. PNGRR (pág. 7)

2. Terminología sobre RRD – UNISDR (pág. 18)

3. Decreto reglamentario 11632 (pág. 8)

4. Nuevo marco de indicadores post 2015, UNISDR, nov 2013.

5. Decreto reglamentario 11632, de la Ley 2615/05 de creación de la SEN (pág. 6)

6. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. UNISDR, 2009.

**Cuadro 1.** Esquema de componentes y proceso de la gestión del riesgo.

Los componentes que conforman este proceso se encuentran expresados en el Decreto 11632<sup>7</sup>, que reglamenta la Ley 2615/05 *de creación de la SEN*, estableciendo que:

- Para la **estimación del riesgo** se requiere de una revisión, tanto de las características técnicas de las **amenazas** (su ubicación, magnitud o intensidad, frecuencia y probabilidad); así como de las dimensiones físicas, sociales, económicas y ambientales de la **vulnerabilidad** y **exposición**; con especial consideración a la **capacidad** de enfrentar los diferentes escenarios del riesgo.
- La **prevención** abarca el conjunto de acciones cuyo objeto es impedir o evitar que sucesos naturales o generados por la actividad humana, causen eventos adversos.
- La **mitigación** es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias, siendo sólo posible atenuarlas a través de acciones.
- **Respuesta:** acciones llevadas a cabo ante un evento adverso y que tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir pérdidas.
- **Recuperación:** es el restablecimiento de la capacidad de instituciones nacionales y comunidades, para recuperarse del impacto de un evento adverso con consecuencias serias sobre personas, infraestructuras, medios de vida, gobernabilidad y medio ambiente. La **recuperación temprana** es un proceso multidimensional, guiado por principios de desarrollo que comienzan en un marco humanitario; buscando la elaboración de programas humanitarios y la catalización de oportunidades de desarrollo sustentable.
- **Reconstrucción:** conjunto de acciones –posteriores a la situación de desastre– para el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o recuperación del área afectada, de los bienes y de los servicios inte-

7. El Decreto N° 3.713/2.015 – amplía y modifica parcialmente al Decreto N° 11.632/2.013

rrumpidos o deteriorados; además de la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.<sup>8</sup>

### 1.3. Fórmula del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y capacidades

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidad}}$$

Los *desastres* interrumpen el funcionamiento habitual de una comunidad, afectan negativamente la calidad de vida de las familias, su acceso a servicios básicos, a viviendas seguras, sus medios de vida, su salud física y emocional.

Generan pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales; que muchas veces exceden la capacidad de la comunidad afectada para hacer frente a la situación con sus propios recursos.

La ecuación del riesgo resulta de la combinación de **amenazas**, condiciones de **vulnerabilidad**, e insuficiente **capacidad** o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo.

#### Riesgo

Probabilidad de que sucedan daños sociales, ambientales y económicos:

- en un lugar específico; y
- durante un tiempo determinado.<sup>9</sup>

#### Amenaza

Es un factor externo a la persona, objeto o sistema expuesto, representado por la potencial ocurrencia de un suceso de origen natural o generado por la actividad humana, que puede manifestarse en un lugar específico, con intensidad y duración determinadas.

## Vulnerabilidad

Es una condición interna de las personas o comunidades que están expuestas a una amenaza. Las vulnerabilidades pueden ser: físicas, económicas, sociales, políticas, institucionales, culturales, ideológicas y ambientales.

## Capacidad

Combinación de todas las fortalezas y recursos disponibles en una comunidad, sociedad u organización que puedan reducir el nivel de riesgo, o los efectos de un evento o desastre.

“El concepto de capacidad puede incluir medios físicos, institucionales, sociales o económicos, así como cualidades personales o colectivas tales como liderazgos y gestión.”<sup>10</sup>

El siguiente cuadro resume los tipos de *Amenazas* según lo expresado por la UNISDR en su material de terminología sobre la GRR.<sup>11</sup>

**Cuadro 2.** Tipos de amenaza (fuente UNISDR)

Amenaza de origen natural	Amenaza socio-natural	Amenaza antrópica o tecnológica
<p>Las amenazas naturales se pueden clasificar por origen en: <b>geológicas</b> e <b>hidrometeorológicas</b>.</p> <p>Los fenómenos amenazantes pueden variar en magnitud o intensidad, frecuencia, duración, área de extensión, velocidad de desarrollo, dispersión espacial y espaciamiento temporal.</p> <p>Algunas amenazas hidrometeorológicas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tormentas severas</li> <li>• Granizadas</li> <li>• Tornados</li> <li>• Sequías</li> <li>• Olas de calor y de frío</li> </ul>	<p>Este término se utiliza para aquellas circunstancias en las que las actividades humanas incrementan la ocurrencia de ciertas amenazas, más allá de sus probabilidades naturales.</p> <p>Entre los ejemplos de este tipo de amenazas se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios forestales</li> <li>• Contaminación</li> <li>• Agotamiento de acuíferos</li> <li>• Sequías prolongadas</li> <li>• Inundaciones</li> <li>• Degradación ambiental</li> <li>• Epidemias</li> </ul>	<p>Es una amenaza que se origina a raíz de las condiciones tecnológicas o industriales, incluye accidentes, procedimientos peligrosos, fallas en la infraestructura o actividades humanas específicas. Como ejemplos de amenazas tecnológicas se menciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación</li> <li>• Radiación nuclear</li> <li>• Desechos tóxicos</li> <li>• Ruptura de represas</li> <li>• Accidentes de tránsito</li> <li>• Accidentes laborales</li> <li>• Explosiones de fábricas</li> <li>• Incendios estructurales e industriales</li> <li>• Derrame de químicos</li> </ul>

8. Conceptos extraídos del Decreto reglamentario 11632, de la Ley 2615/05 de creación de la SEN, Págs. 5,6 y 7.

9. Se hace referencia al tiempo de exposición ante una amenaza determinada.

10. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres – UNISDR. Pág. 10.

11. Terminología sobre RRD – UNISDR. Pág. 7 y 8.

## 2. Marco legal, normativo e institucional de la GRR en Paraguay

Es fundamental desarrollar un marco jurídico, político e institucional en materia de GRR para los países con el fin de garantizar una sociedad segura y sostenible ante los riesgos. “Los marcos nacionales adecuados permiten la implementación de una gestión eficaz del riesgo de desastres”.

Se denomina *Marco Político Nacional* al conjunto de políticas adoptadas por una autoridad nacional para definir y abordar de manera coherente una cuestión concreta y para orientar la toma de decisiones, cuando estas políticas comprendan evaluaciones, estrategias, objetivos, enfoques, reglas, planes, actividades, prioridades, agentes y responsabilidades relevantes.

“Un Marco político de Reducción del Riesgo de Desastres puede orientar a todos los grupos interesados –agencias sectoriales, gobiernos locales y otros grupos– en el desarrollo de políticas complementarias de RD en sus áreas de competencia.”<sup>12</sup>

**En Paraguay**, la Constitución de 1992 establece la obligación que tiene el Estado Paraguayo de brindar protección y seguridad a la ciudadanía y al medio ambiente, reconoce y garantiza los derechos de los ciudadanos a solicitar a la autoridad pública, medidas para la defensa del ambiente, cuya destrucción es un factor negativo que aumenta las posibilidades de ocurrencia de desastres cuyos impactos son cada vez mayores.

En el año 1993 el Parlamento sancionó la Ley N° 153/93, creando así el Comité de Emergencia Nacional (CEN) para dar respuesta a los desastres. “La Organización de la Naciones Unidas realizó el pedido de creación al Poder Ejecutivo considerando que la ayuda de las agencias humanitarias no abastecían las necesidades reales de los afectados, especialmente en materia de alimento y resguardo.”<sup>13</sup>

Acorde a los conceptos que se manejaban en ese entonces, este Comité representaba una instancia de coordinación encabezada por el Ministerio del Interior. A partir de las sucesivas emergencias que afectaron a la sociedad paraguaya, se avanzó en la reflexión y acción sobre el tema de la Gestión de Riesgos en el país.

En el año 2005, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 2615/05<sup>14</sup>, por la cual se crea la *Secretaría de Emergencia Nacional* (SEN), dependiente de la Presidencia de la República.

Su estructura orgánica y funcional se halla establecida en el Decreto N° 5.908 del año 2005 y su objetivo primordial es prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres, como asimismo promover, coordinar y orientar las actividades de las instituciones públicas, departamentales, municipales y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia o desastre.

En cuanto al marco normativo e institucional de la Gestión y Reducción de Riesgos, la Ley N° 2615/05 *que crea la Secretaría de Emergencia Nacional* cuenta con el Decreto Reglamentario N° 3.713/15 aprobado por la Presidencia de la República en fecha 30 de junio de 2015, el cual amplía y modifica parcialmente al anterior Decreto N° 11.362<sup>15</sup>

**La Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos<sup>16</sup>**, aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1402/14, es el documento marco que contiene los principios rectores que orientarán las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de Gestión y Reducción de Riesgos en el Paraguay. Busca la armonización e integración de los enfoques sectoriales y la actualización de los abordajes teóricos y conceptuales en el país con aquellos que hoy guían la Gestión y Reducción de Riesgos a nivel internacional; promueve el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el trabajo coordinado entre todos los actores y sectores involucrados en el tema.

12. *De las Palabras a la Acción, Guía de implementación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015*. EIRD, pág 21

13. <http://www.sen.gov.py/pagina/48-la-secretaria.html>

14. Ley N° 2615/05 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN). <http://www.sen.gov.py/pagina/60-marco-legal.html>

15. Decreto N° 11.362 por el cual se reglamenta la Ley 2615/05 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional. <http://www.sen.gov.py/pagina/60-marco-legal.html>

16. <http://www.sen.gov.py/pagina/60-marco-legal.html>

**El objetivo general de la política** es “instalar la temática de la Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres en los diversos niveles de gobierno y en las instituciones que lo componen, sociedad civil, sector privado y la comunidad en general, buscando transversalizarla en el diseño e implementación de políticas públicas así como en planes y programas de desarrollo”.<sup>17</sup>

La PNGRR busca cumplir sus objetivos a través de dos áreas estratégicas que son: i) **la Gestión de Riesgos (GR)**; y ii) **la Reducción de Riesgos de Desastres (RR)**.<sup>18</sup>

La relación entre estas estructuras y la SEN se basa en el principio de descentralización, para lograr la cooperación, asistencia y comunicación constante conforme al marco legal pertinente y por intermedio de sus representantes.

**La Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres:** fue creada en octubre de 2010, por Decreto Presidencial N° 5243, que en su Art. 1, reconoce a la *Secretaría de Emergencia Nacional* como *Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres*, como punto focal y mecanismo nacional de seguimiento al Marco de Acción de Hyogo, de manera a garantizar que la Gestión y Reducción de Riesgos sea una prioridad nacional y local.

En el Decreto N° 5243 se establece que deberán participar de dicha plataforma instituciones del sector público y privado, instituciones financieras, representantes de las agencias de las Naciones Unidas, miembros de la comunidad científica, la academia, entre otros.

A nivel nacional la articulación de los Planes Nacionales es competencia de la Secretaría Técnica de Planificación, existiendo la instancia del Consejo de Ministros –donde se busca la coordinación de una agenda común tendiente al desarrollo del país.

## **Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay**

Este Plan busca guiar a mediano y largo plazo un modelo de ocupación y organización del territorio, señalando además las acciones territoriales necesarias para su adecuado funcionamiento, de forma que se aproveche racionalmente la potencialidad de los recursos naturales existentes para alcanzar el desarrollo, evitando el deterioro del entorno físico de manera irreversible; por lo que tiene una relación directa con la PNGRR implementada actualmente por la SEN.

## **Política de Defensa Nacional**

Como lo describe la PNGRR, fue aprobada por el Consejo de Defensa Nacional en octubre de 1999 y establece –en varios puntos de sus capítulos I y IV–, temas relacionados a la GRR. Tal es el caso del punto f. REQUERIMIENTOS DE LA DEFENSA NACIONAL; que en su ítem 1 (presente en la PNGRR) enuncia: A nivel Nacional: Capacidad para prevenir y controlar eficazmente las amenazas a la seguridad integral de la República, incluyendo la de baja intensidad, tales como actos de sabotaje, terrorismo y tráfico ilegales para asistir a connacionales/paraguayos en situación de peligro; para el cumplimiento de obligaciones internacionales para seguridad del tráfico aéreo y fluvial. Esta capacidad debe incluir en el caso de desastres naturales, provisión de servicios esenciales para la vida y la salud de la población; y en el caso que corresponda legalmente, el apoyo al mantenimiento del orden público y de las autoridades legítimamente constituidas. Además debe prever una capacidad que responda a los desafíos estratégicos del Paraguay a largo plazo y demuestre un compromiso del país con la seguridad internacional, suficiente para asegurar el apoyo de otras naciones.<sup>19</sup>

A nivel sub nacional existe la Ley 426/94 **Carta Orgánica del Gobierno Departamental**, que establece como deber y atribución de los gobernadores, desarrollar programas de prevención y protección conducentes a resolver situaciones de emergencia o catástrofe; además, la Ley 3966/10 **Carta Orgánica Municipal** señala de forma taxativa como función de las Municipalidades, la prevención y atención de emergencias y desastres.

17. PNGRR, Pág 14

18. Ver sección 1.1

19. PNGRR, pág. 10

## 3. Anexos

### ● Marco Internacional de GRR

Tal como se expone en la PNGRR, existen prioridades establecidas a nivel internacional, un marco definido para la orientación de los esfuerzos en materia de GRR por parte de países en todo el mundo y compromisos asumidos por Paraguay en este nivel, como:

**La Reunión especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la defensa civil, la protección civil y la Asistencia Humanitaria (REHU)**, la cual constituye el primer paso hacia la consolidación de un mecanismo de asistencia mutua dentro del MERCOSUR.

“Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay aprobaron una declaración específica que –ante el incremento de los desastres socio-naturales en la región– reconoció la necesidad de socializar, agilizar y fortalecer la prevención y respuesta a esos fenómenos. Los mandatarios coincidieron en la importancia de los lineamientos del Marco de Acción de Hyogo y expresaron su interés en incorporar la Gestión local del Riesgos en la agenda pública de los países de la subregión, fomentando la participación comunitaria organizada, de modo que los propios beneficiarios cooperen en las diferentes actividades de prevención, mitigación y atención de desastres”.<sup>20</sup>

**Las Reuniones Regionales sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria (MIAH)**: surgen como una iniciativa de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA); y son impulsadas a través de sus oficinas regionales con el objeto de fortalecer las asociaciones entre los principales actores humanitarios, a la vez que difundir la misión, objetivos y herramientas que dicha Oficina pone a disposición de los Estados para una mejor gestión de la asistencia humanitaria.

### **Asistencia Humanitaria**

La expresión «asistencia humanitaria» se ha utilizado para referirse a una amplia variedad de actividades internacionales; entre estas, la entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de so-

corro en caso de desastres por: epidemias, hambrunas, terremotos, inundaciones, tornados, tifones, ciclones, aludes, huracanes, erupciones volcánicas, sequías e incendios. La asistencia en estos casos suele consistir en alimentos, ropa, medicamentos, refugios temporales y equipos para hospitales.<sup>21</sup>

En los últimos 20 años se han hecho diferentes esfuerzos globales, regionales o locales, con el objetivo de regular y coordinar las acciones humanitarias en situaciones de desastre.

Quizá el esfuerzo global más importante para la coordinación de las acciones interagenciales de respuesta internacional a situaciones de desastre, es la Reforma Humanitaria que fue establecida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a partir del año 2005.

El objetivo fundamental de la **Reforma Humanitaria** es mejorar la capacidad de la respuesta a desastres, previsibilidad, rendición de cuentas y asociación. Esto representa un gran esfuerzo por parte de la comunidad humanitaria internacional para llegar a más población beneficiaria, con especial atención en la protección y la provisión de ayuda basada en las necesidades de una manera más eficaz y previsible.

La Reforma Humanitaria se convierte en el marco de referencia para la conformación de redes que permitan la coordinación y el intercambio de información, para la respuesta y la recuperación ante el desastre.<sup>22</sup>

### ● **Del Marco de Acción de Hyogo a las prioridades establecidas en la agenda Sendai 2015-2030**

“El Marco de Acción de Hyogo<sup>23</sup> ha sido un importante instrumento para la sensibilización del público y para impulsar medidas por parte de una amplia gama de actores a todos los niveles.”<sup>24</sup> Las brechas en el cumplimiento de las prioridades establecidas para el periodo 2005-2015, indican la necesidad de desarrollar un marco orientado a la acción que los gobiernos y las partes interesadas pueden implementar, de modo a identificar los riesgos de desastres que deben gestionarse, y que constituya una guía para inversiones de modo a mejorar la capacidad de recuperación.

20. PNGRR, Pág. 12

21. <http://goo.gl/LBcHpl>

22. *ibidem*

23. Las prioridades del Marco de Hyogo para el 2005-2015 son las siguientes: (1) asegurar que el riesgo de desastres reducción es un nacional y una prioridad local con una sólida base institucional de aplicación; (2) identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana; (3) el uso del conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel; (4) reducir la factores de riesgo subyacentes; y (5) fortalecer la preparación para desastres para una respuesta eficaz en absoluto los niveles.

24. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai (Japón), 14 a 18 de marzo de 2015.

Entre las lecciones aprendidas y brechas en el cumplimiento del Marco de Acción de Hyogo, identificadas en la Conferencia Mundial de Sendai se resumen las siguientes:

- La reducción del riesgo de desastres conduce a una disminución de la mortalidad en el caso de algunas amenazas y es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras.
- La gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible. Los desastres se ven agravados por el cambio climático y su aumento en frecuencia e intensidad obstaculiza considerablemente el progreso hacia el desarrollo.
- Es urgente y fundamental anticipar, planificar y reducir el riesgo de desastres a fin de proteger con mayor eficacia a las personas, las comunidades y los países, sus medios de vida, su salud, su patrimonio cultural, sus activos socioeconómicos, los ecosistemas, y así fortalecer su capacidad de recuperación.
- Mejorar el trabajo para reducir la exposición y la vulnerabilidad, evitando así la creación de nuevos riesgos de desastres, adoptar medidas más específicas para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras y factores agravantes.
- Fortalecer la gobernabilidad en la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional, regional y mundial. Mejorar la preparación y la coordinación nacional para la respuesta al desastre, rehabilitación y reconstrucción. Utilizar la reconstrucción y la recuperación posteriores a los desastres para “reconstruir mejor”, con el apoyo de modalidades reforzadas de cooperación internacional.
- Existe la necesidad de que los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad civil, así como el mundo académico y científico e instituciones de investigación colaboren más estrechamente. Las empresas deben integrar el riesgo de desastres en sus prácticas de gestión.

- La cooperación internacional, regional, subregional y transfronteriza sigue siendo fundamental para ayudar a los Estados, las autoridades nacionales y locales, las comunidades y las empresas a reducir el riesgo de desastres. Podría ser necesario reforzar los mecanismos existentes con el fin de que puedan proporcionar un apoyo eficaz y lograr una mejor aplicación. Los países en desarrollo necesitan especial atención y apoyo para incrementar sus propios recursos y capacidades a través de canales bilaterales y multilaterales a fin de asegurar medios de aplicación adecuados, sostenibles, y oportunos para la creación de capacidad, asistencia financiera y técnica y la transferencia de tecnología, de acuerdo con los compromisos internacionales.

### ● **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**<sup>25</sup>

En la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 a 18 marzo 2015 en Sendai, Miyagi, Japón, los países se comprometieron a:

- Adoptar un Marco para la Reducción del Riesgos de Desastres, después de 2015, conciso, centrado, con visión de futuro y orientado a la acción.
- Completar la evaluación y revisión de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: construir resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres;<sup>26</sup>
- Tomar en cuenta la experiencia adquirida a través de la estrategia regional y nacional / instituciones y planes para la reducción del riesgo de desastres y su recomendaciones, así como los acuerdos regionales pertinentes en el marco de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo;
- Identificar las modalidades de cooperación sobre la base de compromisos para implementar un marco posterior al 2015 para la reducción del riesgo de desastres;
- Determinar las modalidades para la revisión periódica de la aplicación de un marco posterior al 2015 para la reducción del riesgo de desastres.

25. UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en <http://www.unisdr.org/we/coordinate/wcdr>

26. A / CONF.206 / 6 y Corr.1, cap. I, resolución 2.

## ● **Prioridades de acción definidas en el Marco de Acción Sendai 2015 -2030**

### **Prioridad 1: Comprensión del riesgo de desastres**

Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastres.

### **Prioridad 2: Reforzar la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo de desastres**

La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.

### **Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia**

Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente. Estos pueden ser factores que

impulsan la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Esas medidas son eficaces en función del costo y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas.

**Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.**

El crecimiento constante del riesgo de desastres, incluido el aumento de la exposición de las personas y los bienes, combinado con las enseñanzas extraídas de los desastres ocurridos, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer aún más la preparación para responder a los desastres, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces a todos los niveles. Es esencial empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para “reconstruir mejor”, entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, y hacer que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres.

“Sobre la base del Marco de Acción de Hyogo, el presente Marco tiene como objetivo lograr el siguiente resultado en los próximos 15 años: La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”<sup>27</sup>

27. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai (Japón), 14 a 18 de marzo de 2015.

## Acrónimos

<b>CBVP</b>	Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Paraguay
<b>CDGRR</b>	Consejo Departamental de Gestión y Reducción de Riesgos
<b>CMGRR</b>	Consejo Municipal de Gestión y Reducción de Riesgos
<b>COE</b>	Centro de Operaciones de Emergencias
<b>CRP</b>	Cruz Roja Paraguaya
<b>DIBEN</b>	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
<b>EDAN</b>	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
<b>EIRD</b>	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, de las Naciones Unidas.
<b>EOS</b>	Entidades Organizadas de la Sociedad
<b>FFAA</b>	Fuerzas Armadas
<b>GR</b>	Gestión de Riesgos
<b>GRR</b>	Gestión y Reducción de Riesgos
<b>INDI</b>	Instituto Paraguayo del Indígena
<b>MAH</b>	Marco de Acción de Hyogo
<b>MAS</b>	Marco de Acción de Sendai
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Cultura
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MM</b>	Ministerio de la Mujer
<b>MSPyBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
<b>OCHA</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>ONG</b>	Organización(es) No Gubernamental(es)
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>PG-RRD</b>	Plataforma Global para la Reducción de Riesgo de Desastres

<b>PNGRR</b>	Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>REHU</b>	Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastre Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria
<b>RR</b>	Reducción de Riesgos
<b>RRD</b>	Reducción del Riesgo de Desastres
<b>SDGRR</b>	Secretaría Departamental de Gestión y Reducción de Riesgos
<b>SEN</b>	Secretaría de Emergencia Nacional
<b>STP</b>	Secretaría Técnica de Planificación
<b>UNISDR</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres





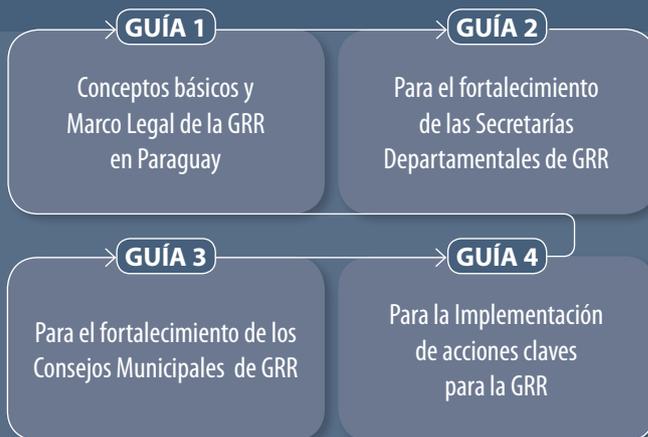




La presente **caja de herramientas** se compone de un conjunto de guías temáticas en las que se encuentran aspectos relevantes a ser tenidos en cuenta para la incorporación de la **Gestión y Reducción de Riesgos (GRR)** a las acciones emprendidas en la temática por los gobiernos sub-nacionales y locales.

Este material es presentado por la *Secretaría de Emergencia Nacional*, con el apoyo del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), con el espíritu de aportar al proceso de desarrollo del país y a los esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades locales.

Cada guía ha sido diseñada de modo que constituya una referencia para la implementación eficaz de esas acciones, contribuyendo así a la formación y/o consolidación de las estructuras de GRR en Paraguay.



## Caja de Herramientas de Gestión y Reducción de Riesgos

*“La reducción de los riesgos de desastres debe pasar a ser, para todos nosotros, una preocupación y una causa permanente. Invirtamos hoy en un futuro más seguro.”*

–Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas



PYTYVŌ  
PYAERĀ  
SAMBYHYHA  
SECRETARÍA DE  
EMERGENCIA  
NACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL  
Jajapo Obandivepa Tape Pyahu  
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo