



PN  
UD

Paraguay

**Gestión y Reducción de Riesgos**

# HACIA UNA NUEVA CULTURA DE PREVENCIÓN EN EL PARAGUAY

**Reflexiones, experiencias y estudio de casos.**

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

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

El análisis y las recomendaciones que aquí aparecen no reflejan, necesariamente, la opinión del PNUD Paraguay.

#### **FICHA TÉCNICA**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Lorenzo Jiménez de Luis**, Representante Residente

**Igor Bosc**, Representante Residente Adjunto

**Rocío Galiano**, Coordinadora de Programa a.i.

**Rosmary Zanotti**, Oficial de Programa, *Pobreza y Gestión de Riesgos*

**Joaquín Roa**, Coordinador de la *Oficina de Gestión de Riesgos*

**Gabriel Samudio**, Asesor Técnico de la *Oficina de Gestión de Riesgos*

**María Bo**, Asistente de Comunicación

#### **Equipo Técnico**

**Marcelo David Sandoval**, Sistematizador de Proyectos

**Corrección de texto:** Alberto Muñoz Aguirre

**Diseño y diagramación:** Comunicación Visual, S.R.L.

**Impresión:** AGR, S.A.

**Fotografía de tapa:** PNUD Paraguay/René González.

**Impreso en Paraguay**

Copyright 2009 © en proceso

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Hacia el nuevo enfoque: La gestión de riesgos en el Paraguay</b>	<b>9</b>
1.1. Antecedentes	9
1.2. Transformación del modelo: De una visión de respuesta a una visión de prevención	10
1.2.1. <i>Situación actual de la gestión de riesgos en el Paraguay</i>	12
1.2.2. <i>La Ley N.º 2615/05 y la importancia de su actualización</i>	12
1.2.3. <i>Necesidad del trabajo articulado para la gestión de riesgos</i>	13
1.2.4. <i>Recomendaciones</i>	15
<b>2. Impulsando nuevas estructuras de gestión de riesgos a nivel local. Marco legal e implementación. Experiencias prácticas de Horqueta y San Pedro del Ycuamandiyu</b>	<b>17</b>
2.1. Antecedentes	17
2.2. Bases para un nuevo marco legal de gestión de riesgos en los municipios	20
2.3. Experiencias prácticas. Caso de Horqueta, Departamento de Concepción	22

2.3.1. Ubicación	22
2.3.2. Nueva ordenanza para reducir riesgos y responder a desastres	23
2.4. Experiencias prácticas. Caso de San Pedro del Ycuamandiyu, Departamento de San Pedro	27
2.4.1. Ubicación	27
2.4.2. Nuevo Comité de Emergencia Local de San Pedro del Ycuamandiyu	30
2.4.3. Lecciones aprendidas y recomendaciones	32
<b>3. Unidos ante el desastre. Articulación de acciones para el manejo de la emergencia. Caso Chaco paraguayo</b>	<b>35</b>
3.1. Ubicación	35
3.2. Antecedentes	36
3.3. Apoyo técnico para el fortalecimiento de la Secretaría de Emergencia Nacional y articulación de actividades	41
3.4. Conformación de mesas sectoriales dentro de un marco institucional	42
3.5. Lecciones aprendidas y recomendaciones	44
<b>4. Conclusión</b>	<b>47</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>49</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>51</b>

# PRÓLOGO

Con gran satisfacción presentamos este material sobre las iniciativas del PNUD Paraguay en el área de la gestión de riesgos, buscando compartir nuestra experiencia en un tema que se ha definido como prioritario por la enorme influencia que ejerce en el camino hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015.

El mundo ha vivido una gran aceleración tecnológica en la última mitad del siglo pasado, lo que produjo un vertiginoso proceso de desarrollo que generó importantes cambios en las sociedades, dejando consecuencias medioambientales, culturales y económicas que, en muchos casos, no son las más deseables.

Las consecuencias del cambio climático son cada vez más visibles, con la aparición de eventos adversos —de origen natural o antrópico— ante los cuales las comunidades deben estar preparadas y adaptadas de manera a afrontar sus efectos. Si bien resulta imperioso atender el problema acuciante de la pobreza, que expone a millones de personas en el mundo a situaciones de extrema vulnerabilidad —así como el crecimiento de las

ciudades, cuya falta de planificación pone en riesgo miles de vidas humanas—, también es necesario profundizar en la comprensión de las consecuencias que derivan de la acción humana, de manera a reducir los peligros que de ella resultaren, y para lo cual habrá que impulsar cambios estructurales y políticas públicas orientadas a crear ámbitos técnicos multidisciplinarios que faciliten la inclusión de las comunidades en los procesos de la gestión de riesgos.

Es mandato del PNUD apoyar el desarrollo e implementación de políticas públicas para la gestión de riesgos a nivel global y local. En este sentido, el PNUD Paraguay colabora con el Gobierno nacional y con los gobiernos departamentales, siguiendo las recomendaciones del Marco de Acción de Hyogo (refrendado por el Estado paraguayo) y del CPAP<sup>1</sup>, que define el marco de cooperación entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Paraguay.

El presente documento es un compendio de algunos de los principales resultados obtenidos por los gobiernos departamentales en

---

1 CPAP: Plan de Acción del Programa País (siglas en inglés).

materia de reducción del riesgo de desastres, quienes han promulgado ordenanzas vanguardistas y empiezan a fortalecer las estructuras locales para afrontar los nuevos escenarios, sobre la base de antiguos módulos que, en un pasado cercano, solo ejercían una tarea muy limitada en la respuesta a emergencias.

Este relato va más allá de la exposición de datos estadísticos o hechos históricos, y contiene un análisis sobre cada paso recorrido en el proceso, con la idea de aportar detalles sobre algunos intangibles subyacentes a las accio-

nes emprendidas y enriquecer la reflexión, el intercambio y el debate en materia de gestión de riesgos, que se hacen cada vez más necesarios.

El PNUD Paraguay hace extensivo su deseo de éxito a las comunidades a las que ha acompañado, cuyas experiencias están narradas en estas páginas, y cuyos logros representan un gran aporte en la búsqueda de nuevos caminos para la reducción de riesgos de desastres y la gestión de riesgos en el país.

Lorenzo Jiménez de Luís

Representante Residente del PNUD Paraguay

# INTRODUCCIÓN

Este documento, que forma parte de una serie de publicaciones de *Buenas Prácticas* del PNUD Paraguay, tiene como propósito divulgar las experiencias de trabajo de asistencia técnica del PNUD a la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y a gobiernos departamentales del territorio paraguayo en acciones enmarcadas en la gestión de riesgos de desastres, y que, a pesar de ser exitosas, dejan algunos aspectos que se han de tomar en cuenta en intervenciones futuras, tanto por los municipios que han implementado las recomendaciones, como por otros municipios y departamentos que incluyan estos elementos en sus políticas de desarrollo.

Por otra parte, las experiencias y aprendizajes de los municipios que observaremos, son pasos importantes para la mejor articulación de la labor de la SEN, institución que, con un corto tiempo de existencia, ha dado pasos importantes en su desarrollo. La promulgación de la Ley 2615/05, por la cual se crea la SEN, marca el interés del Gobierno paraguayo en una atención más profunda al tema de los desastres y emergencias en el país. Hoy se hace necesario, sin embargo, impulsar una

actualización de la legislación vigente, con un criterio de gestión de riesgos más acorde a los lineamientos actuales de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD).

Esta intención manifiesta del Gobierno central durante los últimos años debe ser acompañada por los múltiples actores involucrados, incluyendo tanto a los que actualmente participan en este proceso, como a aquellos que -al no reconocer la importancia de su intervención- dejan vacíos que no se podrán llenar sin su colaboración. La Oficina de Gestión de Riesgos del PNUD Paraguay confía en que el diálogo entre las partes interesadas permitirá una vinculación cada vez más firme, que será la base para construir un sistema nacional de emergencias, cuyo núcleo de acción y desarrollo se encuentre en estructuras locales y departamentales, impulsando así la gestión de riesgos desde las mismas comunidades.

Se estudian tres casos en particular, ubicados en diferentes distritos municipales de la República del Paraguay, después de un capítulo introductorio donde se describe el contexto legislativo e histórico en que se desarrollan.

Si bien hay mucho por delante en el trayecto hacia una gestión de riesgos integrada, tanto en los planes de desarrollo de las ciudades como en la cultura de sus habitantes, estas tres experiencias que presentamos son ejemplos en los que, más allá de sus peculiaridades, se puede identificar un interesante proceso que se acelera en la comprensión y el compromiso de sus protagonistas.

Compartir estas experiencias es pues, a nuestro entender, un aporte para la mejor coordinación en casos de emergencias y desastres, para la integración de acciones inmediatas al proceso de desarrollo a largo plazo, para la promoción del debate, la reflexión y la construcción de una nueva cultura de prevención y gestión de riesgos en el Paraguay.



# 1. HACIA EL NUEVO ENFOQUE: LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL PARAGUAY

## 1.1. ANTECEDENTES

Diversas son las consideraciones que llevaron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a presentar el *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales* (DIRDN, 1990-1999). Entonces, la observación estaba centrada más particularmente en los desastres naturales, y crecía la preocupación por la gran cantidad de pérdidas que estos producían (tanto en términos de vidas humanas como de recursos e infraestructura económica y social), por el impacto negativo en los ecosistemas frágiles existentes, y por el aumento progresivo en su ocurrencia, severidad e intensidad desde 1960.

Por otra parte, se hizo notorio que son también las acciones humanas las que pueden aumentar o reducir la vulnerabilidad de las sociedades ante estos riesgos (cuando se atiende a los factores socioeconómicos que determinan tal vulnerabilidad). Se advertía, asimismo, que existe un amplio campo de acción para reducir el riesgo mediante la aplicación de esfuerzos de prevención y mitigación, basados, por ejemplo, en el empleo de la tecnología moderna para pronosticar el tiempo, en la aplicación de normativas, en el mejor uso del suelo, siempre y

cuando las sociedades se aseguren de que la aplicación de estas prácticas sea consistente con el desarrollo sostenible.

La experiencia adquirida durante el decenio impulsó la aplicación de un cambio conceptual, pasando de respuesta ante los desastres, a la reducción de éstos, recalcando el papel esencial que juega la acción humana. En enero del 2005, en Hyogo (Japón) se celebró la novena sesión plenaria de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, que aprobó el Marco de Acción 2005-2015, en el que se definen las estrategias para lograr el aumento de la resiliencia<sup>2</sup> de las naciones y las comunidades ante los desastres, impulsando acciones que promuevan la conciencia y el conocimiento que permitan resistir el impacto negativo de los peligros naturales, así como el manejo del riesgo antrópico<sup>3</sup>.

2 Por "resiliencia" se entiende la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados, a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos. EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

3 Desastres originados por el ser humano.

En el Paraguay, en 1993, el Parlamento sancionó la Ley N.º 153, en la que se incorporó la recomendación de la ONU, la cual, en su Asamblea General de diciembre de 1989, había proclamado el DIRDN. Esta ley ratificó el entonces llamado Comité de Emergencia Nacional (CEN), que se reglamentó en 1997, mediante el Decreto N.º 16.391, si bien dicho comité ya venía funcionando desde 1990, a partir del Decreto N.º 6.088 del mismo año.

AÑO	PROCESOS
1990	El Decreto N.º 6.088 crea el Comité de Emergencia Nacional (CEN)
1993	La Ley N.º153 ratifica el CEN
1997	Un nuevo Decreto, el N.º 16.391, reglamenta el CEN

Primeros marcos normativos de la gestión de riesgos en el Paraguay<sup>4</sup>

## 1.2. TRANSFORMACIÓN DEL MODELO: DE UNA VISIÓN DE RESPUESTA A UNA VISIÓN DE PREVENCIÓN

La creación del CEN fue el primer paso importante en el proceso de construcción de lo que hoy se empieza a aproximar a una plataforma nacional para la gestión y reducción de riesgos. Acorde a los conceptos que se manejaban en aquel entonces, este Comité representaba una instancia de coordinación encabezada

por el Ministerio del Interior, cuya función era dar respuesta al desastre.

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 nuestro país:

- En el año 2004, el país se conmovió ante un lamentable hecho que dejó alrededor de 400 muertos y más de 300 heridos de gravedad: el incendio del supermercado *Ykua Bolaños*. Este hecho puso en evidencia la fragilidad del sistema y de las instituciones encargadas de dar respuesta a este tipo de desastres. Esto propició la derogación del decreto que reglamentaba la Ley N.º 153/93 entonces vigente. Un año después, una nueva Ley —la N.º 2.615/05— creó la actual Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), dependiente de la Presidencia de la República. Su estructura orgánica y funcional se estableció ese mismo año, mediante el Decreto N.º 5.908, y quedó definido su objetivo primordial, que es el de prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres originados por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen, como también 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.

<sup>4</sup> Elaboración propia del autor.



El incendio del Supermercado Yku Bolaños dejó alrededor de 400 muertos y más de 300 heridos. Fotografía: PNUD Paraguay/René González.

- En el año 2007 se presentaron los peores incendios forestales registrados en la historia del Paraguay, que afectaron a alrededor de 40.000 familias en varios departamentos. El país ya contaba con una secretaría con potencial para dar respuesta a una emergencia de esta magnitud, sin embargo, se puso de manifiesto la ausencia de coordinación entre las distintas instituciones que tienen roles en lo que compete a las emergencias y desastres. Se vio entonces la necesidad de fortalecer las capacidades de la SEN, a través de la estructuración de un sistema nacional de gestión de riesgos, que se replique a nivel de gobiernos departamentales enmarcados en un marco regulatorio.

- En el año 2008 se produjo una intensa sequía en el Chaco paraguayo, que dejó a más de 22.000 familias sin acceso a agua segura, degradando también sus medios de subsistencia. En esta ocasión, fueron visibles los esfuerzos de la SEN en constituirse en el ente regulador y coordinador de todas las acciones de respuesta —y mitigación— a los efectos causados por la sequía, coordinando con actores locales y socios humanitarios intervinientes en la acción. La respuesta a la sequía del Chaco, en los años 2008 y 2009, sirvió como un ejercicio de actividad coordinada contra los efectos de una emergencia. Se logró integrar la gestión de los gobiernos departamentales y locales, con la de las organizaciones humanitarias y de la sociedad civil.

INCENDIO YKUA BOLAÑOS	INCENDIOS FORESTALES	SEQUÍA EN EL CHACO
<p>2004: Se deroga el Decreto N°153/93.</p> <p>2005: Se crea la SEN por Ley 2.615.</p>	<p>2007: Ejercicios de estructuración del SISNE a nivel local, posteriores a la emergencia (San Pedro del Ycuamandiyu y Horqueta).</p>	<p>2008: Primera experiencia de trabajo coordinado entre diversos actores.</p> <p>2009: Sistematización del trabajo permite trazar nuevas metas.</p>

Emergencias y procesos en los últimos siete años<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Elaboración propia del autor.

### 1.2.1. Situación actual de la gestión de riesgos en el Paraguay

El Paraguay ha logrado un avance significativo en cuestiones relativas a la reducción del riesgo de desastres, pero aún así queda mucho por hacer. Antes de comenzar a describir la situación actual en esta materia tan específica, es necesario hacer una consideración más general sobre ciertos aspectos estructurales que afectan su desarrollo.

No se podría hablar de los pasos necesarios para avanzar en materia de gestión de riesgos sin, al menos, mencionar la existencia de ciertas condicionantes de vulnerabilidad global, como son la economía, la educación, además de condicionantes sociales e institucionales. Se debe tener muy en cuenta que la pobreza y las limitaciones educativas de una población, por ejemplo, afectan, en forma negativa, este proceso.

Por otra parte, un proceso de desarrollo social y económico que no atienda los efectos de sus intervenciones en el medio ambiental y cultural, frente a su sustentabilidad, tampoco aporta lo suficiente a la construcción de una mejor calidad de vida para las personas.

Hecha esta salvedad, podemos observar la situación respecto a la gestión de riesgos en el Paraguay, siempre conscientes del ámbito mayor en que se inscribe.

### 1.2.2. La Ley N.º 2615/05 y la importancia de su actualización

En el 2005, cuando se aprobó la Ley N.º 2615/05 por la cual se crea la SEN, estaba vigente en el Paraguay una visión distinta de la que se maneja hoy con respecto a la gestión de riesgos. La mayor parte de los mandatos de esta ley tiene un enfoque de respuesta a emergencias, una visión que ha sido modificada a nivel mundial.

Los conceptos relacionados a la gestión de riesgos, como son entendidos actualmente en el mundo, resultaron como producto de grandes aprendizajes que se capitalizaron a través del tiempo.

*«En la década de los 70 y en la época anterior a ésta, se concebía a los “desastres” como símil de “emergencias”, y por ello se desarrollaron estándares y parámetros para la respuesta a situaciones de emergencia y para el apoyo a las víctimas una vez ocurridos los desastres».*<sup>6</sup> Sin embargo, ya a partir de los setenta se plantearon serios cuestionamientos a este enfoque *emergencista*. Desde entonces, se empezó a trabajar y a poner énfasis en lo que se podía hacer en la etapa antes del desastre, y en cómo reducir el impacto de eventos catastróficos. Fue éste el inicio de la transición hacia un enfoque de gestión de riesgos centrado también en la prevención.

Por otro lado, y siguiendo este breve recuento, cabe destacar que en los años noventa se produjeron graves crisis contra la Humanidad a partir de los conflictos sucedidos en África, Asia

6 Soluciones Prácticas. Tecnologías *Desafiando a la Pobreza* (ITDG). Enfoque de Gestión de Riesgos. [www.itdg.org.pe](http://www.itdg.org.pe)

y Europa, que llevaron a replantear aún más los enfoques tradicionales. «*Un avance sustancial fue que se empezó a entender la gestión de riesgos como parte elemental del desarrollo sostenible,*»<sup>7</sup> Es así que, a partir de esta década y con el correr de los años siguientes, nace una nueva visión mucho más integral, que se destaca por la *transversalización* de la gestión y la reducción de riesgos en todos los procesos de desarrollo, en los que la articulación de actividades y la participación local son indispensables.

En este sentido, en el caso concreto del Paraguay, resulta esencial que la Ley N° 2.615/05, aún enfocada en actividades de respuesta a emergencias y desastres, se actualice, de manera a incorporar esta nueva visión integral compartida por el mundo. Además, es fundamental destacar, en dicho proceso de actualización, la importancia de la estructuración, funcionamiento y reglamentación de un sistema nacional de gestión y reducción de riesgos, que sería la vía más ágil para la implementación de estrategias de gestión de riesgos, entendidas como acciones transversales, surgidas de análisis multidisciplinarios y acompañadas de un sólido compromiso institucional.

Asimismo, es importante que esta revisión incorpore información detallada sobre el nexo que existe entre las distintas estructuras nacionales y departamentales, actores sociales, entidades de la sociedad civil organizada, socios humanitarios y otros que intervienen en la gestión de riesgos, información que a la fecha resulta indefinida y poco clara.

7 Ídem.

### 1.2.3. Necesidad del trabajo articulado para la gestión de riesgos

La articulación de actividades, sobre todo en materia de gestión de riesgos, «*facilita el diálogo y el establecimiento de alianzas de trabajo; la socialización de información; el intercambio de conocimientos y transferencia de tecnologías; el incremento del acceso y los nexos entre los distintos actores y entes relevantes del ámbito nacional, regional y mundial, permitiendo, finalmente, encontrar nuevas soluciones, impulsar nuevos procesos y potencializar resultados*».<sup>8</sup>

La Ley N° 2.615/05 menciona que las estructuras de reducción de riesgos y atención a emergencias y desastres deben orientarse a la implementación de un Sistema Nacional de Emergencias (SISNE), pero no se dan más detalles sobre el mismo. Por otra parte, existe un documento del año 2005 en la SEN, el *Plan de Prevención y Atención de Desastres*<sup>9</sup>, que si bien no ha alcanzado mayor difusión, reviste un valor importante ya que propone, por primera vez, un modelo de funcionamiento de este sistema, definiendo programas, subprogramas y estrategias, además de las funciones de distintas instituciones que deberían formar parte de él, destacando sus roles y las actividades que cada una cumpliría *antes, durante y después* de la emergencia o desastre.

8 Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. *La Gestión de Riesgo de Desastres Hoy. Contextos Globales y Herramientas Locales*. 2008.

9 Secretaría de Emergencia Nacional. *Plan de Prevención y Atención de Desastres. Actividades antes, durante y después de los ministerios e instituciones del Sistema*. 2005.

Según la propuesta, el Sistema Nacional de Emergencias enlaza a distintos organismos, algunos de ellos mencionados aquí, de acuerdo con las funciones que se les asigna:

<b>COORDINACIÓN NACIONAL</b>	
Secretaría de Emergencia Nacional	
<b>INSTANCIAS NACIONALES</b>	
<p>Comité Técnico Nacional Rol: Asesor</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de la Vivienda</li> <li>• Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay</li> <li>• Administración Nacional de Electricidad</li> <li>• Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental</li> <li>• Dirección de Beneficencia y Ayuda Social</li> <li>• Dirección Nacional de Salud en Emergencias y Desastres</li> <li>• Cuerpo de Bomberos de la Policía</li> <li>• Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Paraguay</li> <li>• Cuerpo de Bomberos del Paraguay</li> <li>• Cruz Roja Paraguaya</li> <li>• Dirección Nacional de Hidrología y Meteorología</li> <li>• Administración Nacional de Navegación y Puertos</li> </ul>
<p>Comité Operativo Nacional Rol: Operativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerzas Armadas de la Nación</li> <li>• Policía Nacional</li> <li>• Cuerpo de Bomberos de la Policía</li> <li>• Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Paraguay</li> <li>• Junta Nacional de Bomberos de Paraguay</li> <li>• Servicio de Emergencia</li> <li>• Coordinación Nacional de Salud en Emergencias y Desastres</li> <li>• Cruz Roja Paraguaya</li> </ul>
<b>INSTANCIAS DEPARTAMENTALES</b>	
<p>Nivel: Departamental Rol: Planificación, prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción</p>	Consejos Departamentales
<p>Nivel: Departamental Rol: Respuesta inmediata</p>	Comités Operativos Departamentales
<b>INSTANCIAS LOCALES O DISTRITALES</b>	
<p>Nivel: Municipal Rol: Planificación, prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos de Emergencia Locales</li> <li>• Comités Técnicos Locales o Distritales (Mesas Sectoriales o Clusters)</li> <li>• Comités Operativos (COE)</li> </ul>

Este documento, que propone la conformación del SISNE, contiene también puntos interesantes que sirvieron de guía para la estructuración de la misma SEN, como, por ejemplo, la creación de dos órganos asesores: el Comité Operativo Nacional y el Comité Técnico Nacional. Este último es el ámbito donde estarían aglutinadas las instituciones dedicadas a la investigación científica y con manejo del conocimiento técnico específico que fuere necesario. El primero sería el brazo aplicado a dar respuesta basada en planes y protocolos desarrollados por él mismo.

Se debe avanzar un paso más en el trabajo de estos dos órganos que ya están integrados y en funcionamiento, apuntando a una mejor vinculación y coordinación entre ambos.

#### 1.2.4. Recomendaciones

Hasta aquí se ha expuesto sobre la importancia de la actualización de la Ley N.º 2615/05, que permita incorporar la nueva visión de gestión de riesgos que ha evolucionado a ni-

vel mundial, enfocada no solo a la prevención o respuesta a emergencias, sino a la *transversalización* de la gestión y reducción de riesgos en todos los procesos de desarrollo, mediante un enfoque multidisciplinario.

Se ha manifestado también la importancia del trabajo articulado cuando se trata de la gestión de riesgos, mediante la creación de un sistema nacional que aglutine a instituciones públicas, y coordine trabajos con organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil, de la cooperación internacional, el sector privado, y todos aquellos actores que tienen participación en el proceso dinámico de crecimiento del país, de manera a potenciar resultados.

Para llevar a cabo estas tareas, se necesita de un compromiso de todos los actores involucrados en el área de la gestión de riesgos. Existen, a nivel internacional, modelos de implementación de plataformas que pueden ser de gran utilidad, así como la asistencia de organismos internacionales que tienen vasta experiencia en la materia.





## 2. IMPULSANDO NUEVAS ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RIESGOS A NIVEL LOCAL

*MARCO LEGAL E IMPLEMENTACIÓN. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE HORQUETA Y SAN PEDRO DEL YCUAMANDIYU.*

### 2.1. ANTECEDENTES

El 7 de setiembre de 2007, el Poder Ejecutivo declaró en situación de emergencia<sup>10</sup> a los departamentos de San Pedro, Concepción y Presidente Hayes, por término de 60 días, debido a la prolongada sequía e incendios de bosques, cultivos y viviendas que persistía en dichas zonas. Cinco días después, el 12 de setiembre, la declaración de emergencia fue elevada a nivel nacional.<sup>11</sup> Los graves incendios forestales que afectaron sobre todo a cinco departamentos, y que en su momento crítico llegaron a sumar 5.000 focos ígneos, dejaron, más allá de las pérdidas ambientales, a alrededor de 40.000 familias afectadas.



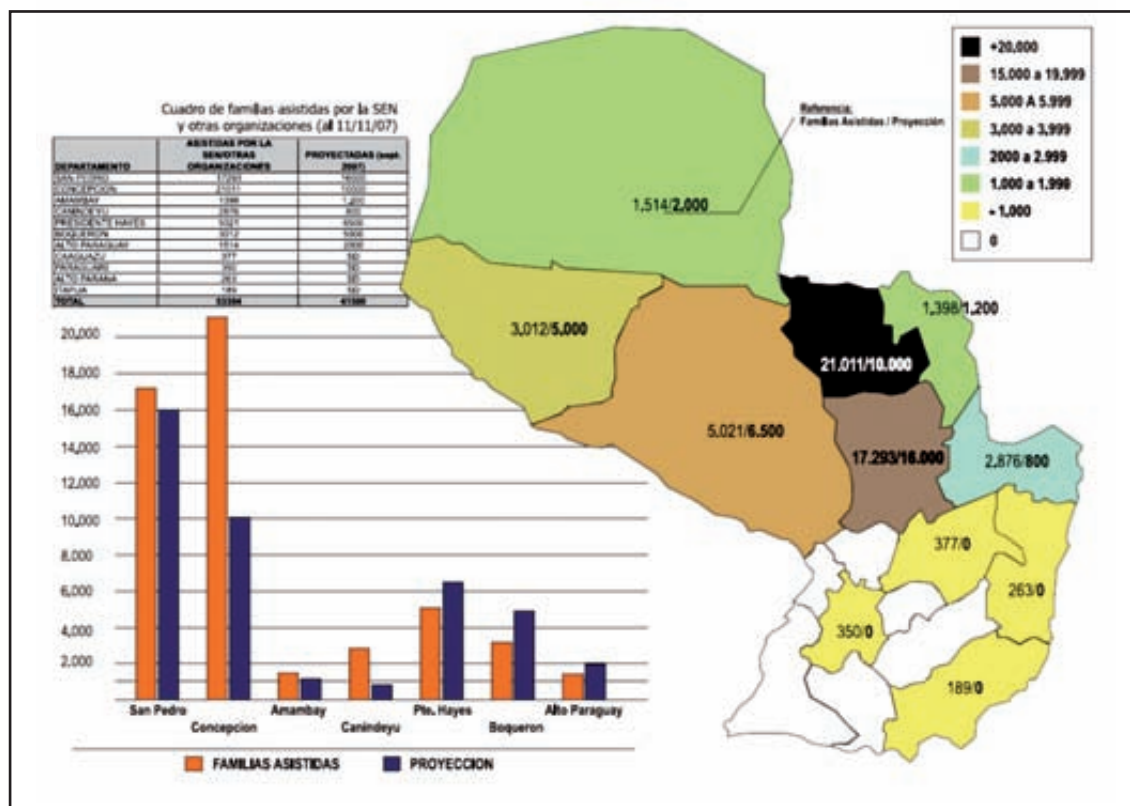
Los incendios forestales del año 2007, dejaron a más de 40.000 familias afectadas. *Fotografía PNUD Paraguay/René González.*

La SEN implementó, en ese entonces, un plan de acción apoyado tanto técnica como financieramente por la comunidad internacional, con la intención de responder a esta situación adversa.

---

10 Decreto N.º10.867/07.

11 Decreto N.º10.884/07.



Cantidad de familias afectadas y asistidas en la emergencia declarada por sequía e incendios forestales en el 2007.<sup>12</sup>

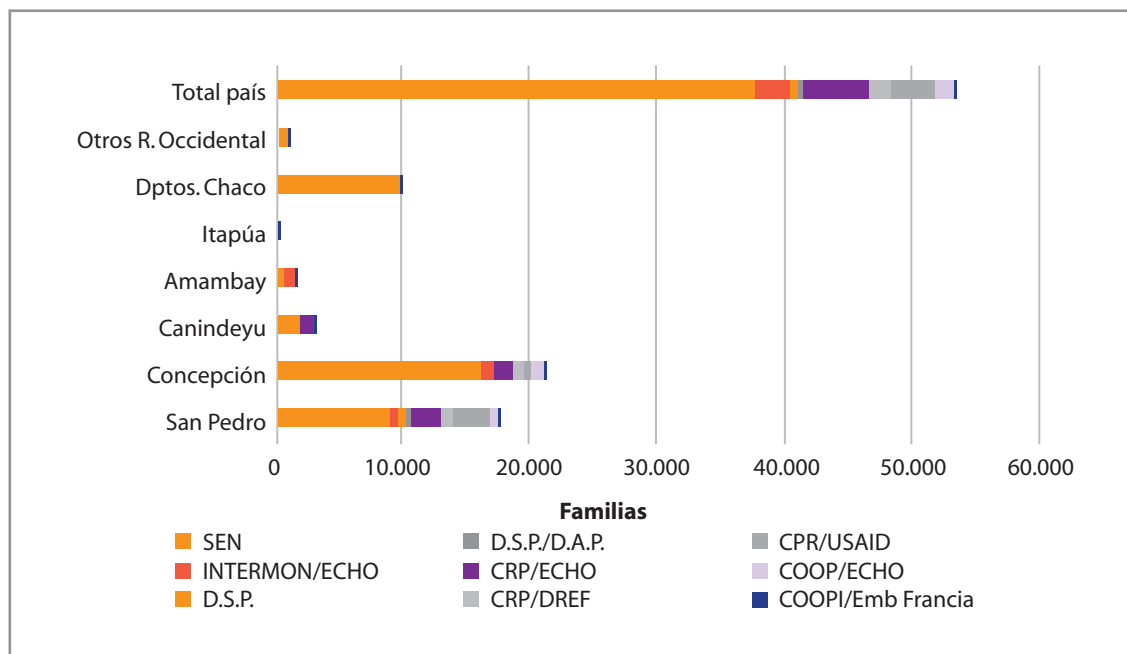
Varias organizaciones implementaron proyectos que ayudaron a restablecer la tranquilidad en las poblaciones perjudicadas, pero en la lista de colaboraciones recibidas por el Gobierno paraguayo para hacer frente a la emergencia, sobresale la brindada por la Comisión Europea, la cual, asociada con tres organizaciones con representación en el país

(Cruz Roja, Oxfam Internacional y *Cooperazione Internazionale*), logró implementar un plan de asistencia que llegó a 5.823 familias de tres departamentos (San Pedro, Concepción y Canindeyú).

La ayuda estuvo concentrada en la seguridad alimentaria y la rehabilitación agrícola, bus-

<sup>12</sup> Fuente: SEN, PNUD Paraguay. Resultados de la asistencia brindada por sequía e incendios. 2007.

cando mitigar las pérdidas de la población afectada, lo que a su vez evitó migraciones masivas hacia otros departamentos u otros países, que sucede como consecuencia de la demanda insatisfecha de acceso a bienes o necesidades primarias de subsistencia.<sup>13</sup>



Cantidad de familias asistidas, según las organizaciones que brindaron asistencia.<sup>14</sup>

En este contexto, el Sistema de las Naciones Unidas implementó fondos de su Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). El objetivo del plan de «**Respuesta inmediata**

**OCHA<sup>15</sup>**» fue apoyar a la SEN y otros organismos del Estado, en el marco de la emergencia por los incendios forestales que afectaron a los departamentos de Concepción y San Pedro.

Fue así que, con un presupuesto de 50.000 US\$, se optó por la compra y distribución de alimentos no perecederos, materiales básicos de socorro que fueron utilizados en las vivien-

<sup>13</sup> Cruz Roja Paraguaya. Proyecto de Asistencia a Afectados por Sequía e Incendios Forestales. Sistematización. Asunción, Paraguay. 2008.

<sup>14</sup> Fuente: SEN, PNUD Paraguay. Resultados de la asistencia brindada por sequía e incendios. Asunción, Paraguay. 2007.

<sup>15</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

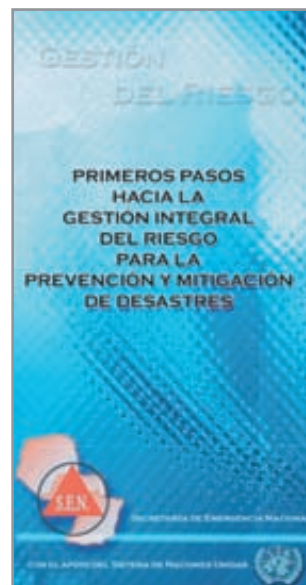
das destruidas, además de cubiertas para los carros hidrantes que combatían el fuego, y otras formas de apoyo a la logística.

El transporte y distribución de 12.000 litros de agua y perforaciones de pozos de agua potable en Horqueta, así como el mapeo de familias afectadas en San Pedro del *Ycuamandiyu* fueron actividades centrales de esta intervención.

Inmediatamente después, el PNUD inició un proyecto de recuperación temprana, apoyando la reactivación agrícola de 200 familias afectadas en coordinación con el municipio de San Pedro del *Ycuamandiyu*, que, además de permitir la recuperación de las comunidades, permitió normalizar la situación legal de las asociaciones de productores y una revisión de los registros de tenencia de la tierra; estas acciones fueron financiadas por la Oficina para la Prevención y Recuperación de Crisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (BCPR, siglas en inglés).

Una vez pasado el momento más crítico de la emergencia, se pudo reflexionar sobre la necesidad de abordar el tema de la gestión de riesgos por parte de los municipios, y en este contexto el PNUD y la SEN propusieron el desarrollo de un plan piloto que apuntó a la formación de estructuras locales de gestión de riesgos.

## 2.2. BASES PARA UN NUEVO MARCO LEGAL DE GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS MUNICIPIOS



*Primeros Pasos Hacia la Gestión Integral del Riesgo para la Prevención y Mitigación de Desastres*, fue el nombre bajo el cual se presentó el plan piloto a los actores involucrados en el tema, en el escenario nacional.

En una conferencia realizada en la sede de las Naciones Unidas en Asunción el 14 de noviembre de 2007, y después de una evaluación de las acciones implementadas por parte de la SEN como respuesta a la emergencia ocurrida, la Oficina de Gestión de Riesgos del PNUD Paraguay publicó el modelo que se ensayaría en los distritos de San Pedro del *Ycuamandi-*

yu y Horqueta, situados en los departamentos de San Pedro y Concepción respectivamente.

En la evaluación de la respuesta a la emergencia realizada por la SEN, se identificaban cier-

tos ajustes necesarios, como también lecciones aprendidas, a los que el plan piloto buscó dar seguimiento:

#### LECCIONES APRENDIDAS

Es imprescindible adoptar medidas para acortar las distancias entre los niveles nacional, departamental y local, estableciendo normas claras para activar mecanismos de prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Es preciso acortar las distancias tanto legales como de recursos y los instrumentos de los niveles arriba mencionados.

Se deben establecer mecanismos claros, consensuados y legales para la coordinación con actores sociales, instituciones, sector privado, ONG, y cooperantes, en virtud de la Ley 2615/05 de creación de la SEN.

Es necesario aplicar los mecanismos legales para la implementación de la Ley 2615/05.



#### METODOLOGÍA DEL PLAN PILOTO

Se ejecutará el proceso sobre la base de la **articulación interinstitucional y descentralizada**, ya que son las diferentes instituciones en todos los niveles las que pueden reducir los riesgos en las distintas áreas de la intervención, introduciendo este propósito como **eje transversal** y parte de su accionar cotidiano.

Se **potenciarán los roles y las responsabilidades** de las instituciones y los organismos que integran el **Sistema Nacional de Emergencia** en sus diferentes niveles, definiendo una estructura con procedimientos bien claros, en la que la Secretaría de Emergencia Nacional sea la responsable oficial y también el órgano de coordinación, según lo indica la Ley 2615/05.

La respuesta a situaciones de emergencia se ha dado en tres niveles: en el nivel local, departamental y nacional. Se deberían integrar Comités de Emergencia Locales que articularán la acción de instituciones dentro de su territorio. Se buscará vincular a los distintos niveles y actores, con la optimización del trabajo coordinado.

Es necesario revisar las funciones de cada instancia entendiendo que las acciones no deberán centrarse solo en la respuesta a emergencias, sino, sobre todo, en la construcción de una sociedad consciente de que una apropiada gestión de riesgos sea capaz de evitar desastres o reducir sus efectos.

## 2.3. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE HORQUETA, DEPARTAMENTO DE CONCEPCIÓN

### 2.3.1. Ubicación



Mapa político del departamento de Concepción.<sup>16</sup>

El departamento de Concepción abarca una superficie de 18.051 km<sup>2</sup> y representa el segundo departamento de mayor tamaño al norte de la región Oriental. Está ubicado entre los paralelos 22° 00' y 23° 30' de latitud sur y los meridianos 58° 00' y 56° 11' de longitud oeste. Limita al norte con el Brasil, separado por el río Apa; al este con el departamento de Amambay; al sur con el departamento de San Pedro; y al oeste con los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay, separado de estos últimos por el río Paraguay. Según el Censo del 2002, su población

16 Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

asciende a 179.450 habitantes, con una densidad poblacional de 10 personas por km<sup>2</sup>.

Al sur del departamento se ubica Horqueta, pueblo donde se asienta la administración del distrito. Horqueta es uno de los siete distritos que componen la división política del departamento. Su aspecto físico presenta una suave pendiente con abundantes bosques de madera para la construcción y ebanistería.



Mapa del distrito de Horqueta.<sup>17</sup>

El río *Ypane*, que es navegable solamente para embarcaciones pequeñas, lo divide del departamento de San Pedro, y excluyendo al

17 Fuente: Ídem.

río Paraguay, es el mayor caudal de agua de un sistema de arroyos, riachos y esteros que permiten el buen regadío de la zona.

### 2.3.2. Nueva ordenanza para reducir riesgos y responder a desastres

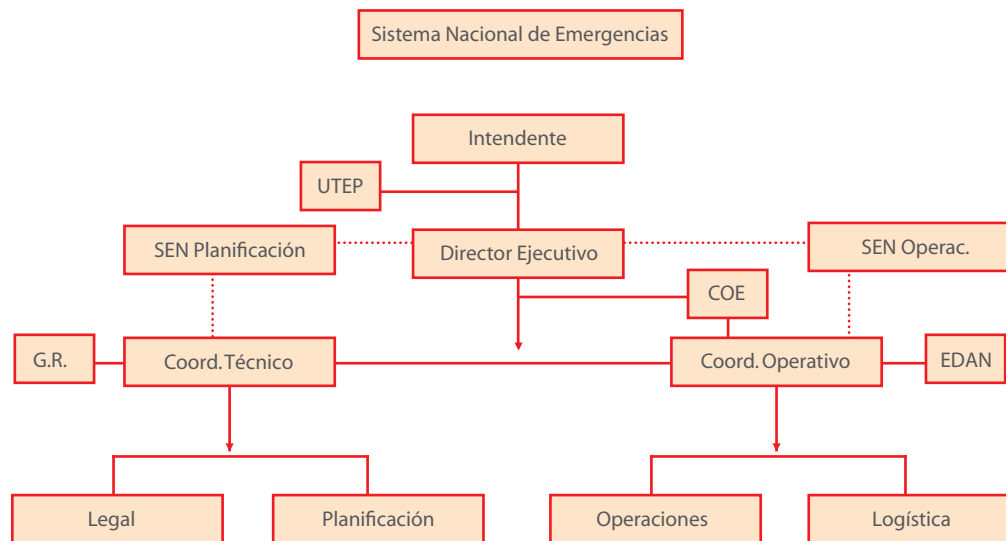
Uno de los logros centrales de la experiencia en el distrito de Horqueta fue la promulgación de una Ordenanza Municipal de Gestión de Riesgos (Ordenanza N.º 202/08), que fue posible gracias al interés de los actores involucrados, en un proceso que fue acompañado por la SEN. El proyecto de esta reglamentación se desarrolló en el escenario de los graves incendios forestales que afectaron una gran extensión del distrito, cuyos habitantes, actores sociales y gobernantes, habían tomado conciencia de la importancia de evitar futuras emergencias.

La ordenanza, que tuvo el consentimiento unánime de la Junta Municipal de la ciudad, fue aprobada después de un proceso que comenzó con la capacitación al ejecutivo y legislativo municipales, a los actores clave y a la ciudadanía, con el objetivo de promover una comprensión profunda de los conceptos de la gestión local de riesgos, que prosiguió con el diseño de una normativa acorde a la realidad del lugar.

Dicha ordenanza instituye una serie de órganos y procedimientos dentro de la estructura

de la administración municipal, con la función de abordar cuestiones relativas a la gestión de riesgos. En el diseño del modelo desarrollado, se tomaron en cuenta las experiencias exitosas del lugar en cuanto a construcción de espacios de decisión y propuestas con participación ciudadana (tal es el caso del Consejo Local de Salud, que es parte de la estructura del Sistema Nacional de Salud y que tiene un funcionamiento muy eficaz en la localidad de Horqueta; y el del Consejo Agropecuario que integra a distintos organismos locales en busca de seguridad alimentaria para las familias del distrito mediante la educación). Cabe destacar que el modelo de la estructura que fue presentada por el PNUD Paraguay, se caracterizó por contener elementos genéricos que permitieran ser extrapolados a otros municipios.

La síntesis de los relevamientos y análisis realizados por el PNUD Paraguay dio por resultado un sistema integrado, es decir, un Comité de Emergencia Local, que se caracteriza por trabajar en dos áreas: planificación y prevención, mitigación y respuesta; y recuperación. A partir de allí, se desarrollaron mesas sectoriales o *clusters* de incendios forestales y seguridad vial, que permitieron el trabajo coordinado entre distintos actores locales, ya no solo en el campo de la sequía e incendios, sino también en la atención de otra área de alto riesgo, como lo es el de la seguridad vial.



Estructura propuesta y posteriormente adoptada para el Comité de Emergencia Local.<sup>18</sup>

La ordenanza municipal de gestión de riesgos tiene un enfoque de sostenibilidad y funciona de una manera flexible permitiendo la creación de *clusters* (mesas sectoriales<sup>19</sup>), de acuerdo con la identificación de amenazas y vulnerabilidades locales. Dichas mesas sectoriales se forman mediante la articulación de organizaciones y actores sociales cuyas capacidades, preocupaciones y proyectos se canalizan en el marco de la gestión de riesgos. Ellas pueden incidir en la generación de nuevas ordenanzas y en la reflexión sobre el mejor manejo del presupuesto municipal en función a las vulnerabilidades identificadas.

El marco jurídico de la ordenanza está definido por la Ley 2615/05, que en su Artículo 4.º, inciso G, propone la creación y fortalecimiento de estructuras de reducción de riesgos en los departamentos, ciudades y pueblos del país. Asimismo, la Ley Orgánica Municipal 1294/87, en su Artículo 17, instruye a los intendentes a precautelar la seguridad de las personas y los bienes en su ámbito geográfico, mientras que la Ley 2615/05 también indica que son los Intendentes Municipales los responsables de atender a pequeñas emergencias.

<sup>18</sup> Fuente: Ordenanza N.º 202/08.

<sup>19</sup> *Cluster* o Mesa Sectorial: Órganos de asesoría técnica conformados por actores oficiales y de la sociedad civil.



## LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Lecciones Aprendidas	Recomendaciones
<p>Existe hoy una ordenanza que representa la base para la gestión del riesgo en este municipio, pero se nota la ausencia de procedimientos y normativas sectoriales; por otra parte, resulta difícil lograr la sostenibilidad de una visión de prevención, ya que los municipios deben atender un sinnúmero de tareas relacionadas a necesidades cotidianas, lo que afecta a las acciones globales que hacen a la Gestión Local de Riesgos en el ámbito de los gobiernos departamentales.</p>	<p>Los gobiernos departamentales deben recopilar la base del conocimiento logrado, con el objetivo de afianzar la visión de prevención que permita proyectar nuevos elementos sobre el proceso iniciado, y lo debe hacer apoyado en pasos previos, para consolidar las redes y lograr la transversalización de la Gestión Local del Riesgos, fortaleciendo la institucionalización de los procedimientos, normativas y acciones dentro de ese marco.</p>
<p>No se ha logrado aún definir estrategias y políticas para la gestión y reducción de riesgos en los gobiernos departamentales, acordes a los del nivel nacional.</p>	<p>La SEN deberá acompañar el proceso de definición de políticas y estrategias de gestión y reducción de riesgos en los municipios y departamentos, de forma que se adapten a un diseño de política nacional.</p>
<p>El cambio de gobierno introdujo modificaciones en los cuadros de recursos humanos de los niveles de decisión, tanto departamental como nacionalmente, lo que se tradujo en una limitación del proceso iniciado.</p>	<p>Se debe implementar políticas públicas a largo plazo que trasciendan los distintos periodos de gobierno, asegurando mecanismos de participación y control ciudadanos, de manera a refrescar y re aplicar constantemente los conceptos y capacidades ya instalados.</p>
<p>Las acciones desarrolladas en los municipios de San Pedro del Ycuamandiyu y Horqueta representan un ejercicio de trabajo coordinado y transversal para la gestión del riesgo, pero no se ha podido potenciar más lo realizado debido a la inexistencia de un sistema nacional de gestión y reducción de riesgos, con una estructura y procedimientos claros a nivel nacional.</p>	<p>Es preciso llevar adelante un análisis del marco normativo, regulaciones y procedimientos, y a través de ellos, generar instrumentos para operativizar y consolidar un sistema nacional de gestión de riesgos que permita el manejo de datos e información, y la posibilidad de identificar y ampliar la gama de actores e iniciativas conjuntas con los gobiernos departamentales y la SEN.</p>
<p>Más allá del avance en la reglamentación para la gestión del riesgo, que se ha logrado mediante la profundización de conocimientos sobre el tema por parte de los actores intervinientes, se ha identificado la necesidad de avanzar en la definición de acciones concretas.</p>	<p>Es necesario desarrollar métodos de prevención y respuesta específicos para estos municipios y departamentos, tales como sistemas de alerta temprana, diseño de planes de contingencia, planes de emergencia, protocolos de intervención, etc.</p>

## TESTIMONIOS



**Ing. Patrocino Medina,**  
*Secretario del Comité de Emergencia Local de Horqueta.*

*El apoyo que recibimos del PNUD para llevar adelante la promulgación de la Ordenanza de Reducción de Riesgos fue muy importante. El haber sufrido en carne propia los desastres que ocasionaron lo incendios nos impulsó a que revisáramos el presupuesto de aquel año, y a analizar cuál de los programas podíamos sacrificar para priorizar la gestión del riesgo. Esto, además, nos dio pie a que en el presupuesto del próximo año se destinen fondos específicos para este tipo de situaciones.*

*Igualmente, creemos que todavía nos falta trabajar en la concienciación de las comunidades, ya que la ayuda humanitaria sucesiva van generando dependencia en las personas, y nosotros debemos superar el modelo paternalista y asistencialista. La gente debe tener la suficiente independencia para reducir los riesgos por sí misma y satisfacer sus propias necesidades.*



**Jorge Enrique Centurión,**  
*Intendente Municipal del distrito de Horqueta.*

*El apoyo del PNUD fue muy importante. Las donaciones de termonebulizadores y la perforación del pozo de agua en la comunidad de Núcleo 2, fueron muy útiles para nosotros.*

*Sentimos igualmente que debemos seguir impulsando el proceso que ha comenzado, tanto en la municipalidad, como también al nivel de las comunidades, atendiendo, sobre todo, a las áreas de salud y alimentación, en el marco de la reducción de riesgos.*

## 2.4. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE SAN PEDRO DEL YCUAMANDIYU, DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO

### 2.4.1. Ubicación



Mapa político del departamento de San Pedro<sup>20</sup>

20 Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

En el año 1906 se creó por ley el Departamento de San Pedro, que entonces abarcaba un territorio mucho más extenso.

En 1945, el Decreto N.º 9.848 produjo el desmembramiento de una gran porción de la parte oriental de San Pedro, creando los departamentos de Caaguazú y Amambay. El territorio departamental quedó demarcado, finalmente, por la Ley N.º 426 de diciembre de 1973.



Mapa del distrito de San Pedro de Ycuamandiyú<sup>21</sup>

Está situado entre los paralelos 23° 20' y 25° 00' de latitud sur y los meridianos 55° 45' y 57° 30' de longitud oeste. Limita al norte con los departamentos de Concepción y Amambay; al este con Amambay y *Canindeyú*; al sur con Caaguazú y Cordillera; y al oeste con Presidente Hayes en la región Occidental, separado de éste por el río Paraguay.

San Pedro es el departamento de la región Oriental que posee mayor superficie, con 20.002 km<sup>2</sup>. Residen en él 16 personas por km<sup>2</sup>, con un total de 318.698 habitantes, lo que equivale al 6,2% de la población total del país<sup>22</sup>. Está dividido en 18 distritos, y su capital es San Pedro del Ycuamandiyú.

La ciudad de San Pedro del Ycuamandiyú se sitúa al sur del distrito que lleva su mismo nombre, en una región caracterizada por tierras bajas que forman llanuras en las que existen diseminados grandes esteros, humedales y lagunas; muy distinta de la franja opuesta al río Paraguay (que bordea el departamento de norte a sur) y que se caracteriza por tener terrenos altos, muy boscosos y con abundantes cursos de agua.

Dada la gravedad de los incendios forestales registrados en el 2007, la necesidad de coordinación de actividades y la definición de criterios uniformes para el relevamiento de datos; y atendiendo a la solicitud de apoyo técnico que la SEN remitió al PNUD Paraguay, se brindó asistencia en el diseño del plan de respuesta a la emergencia, y se intervino, ade-

21 Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

22 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Atlas Censal del Paraguay 2002.



Los incendios forestales del año 2007, llegaron a sumar más de 5.000 focos ígneos. Destruyeron viviendas, cultivos y pusieron en peligro la subsistencia de la población. *Fotografía PNUD Paraguay/René González.*

más, en algunas de las actividades definidas como prioritarias por la SEN.

La primera labor llevada a cabo por el PNUD fue el apoyo en la realización de la Evaluación

de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) del departamento de San Pedro, mediante la cual se logró contar con información precisa sobre la cantidad de familias afectadas por los incendios (ver 2.1.).

No está de más recordar que son los desastres sucedidos los que generalmente impulsan a las sociedades a trabajar en las medidas necesarias para prevenirlos, pues crean conciencia de los riesgos y vulnerabilidades a los que la población está expuesta. En este contexto, es la planificación la que permite evitar la pérdida de vidas humanas y de recursos, ya que posibilita manejar el riesgo inherente al desarrollo, mediante la generación de mecanismos que reduzcan el impacto negativo de la intervención humana (inevitable en el proceso de crecimiento social).

La ciudad de San Pedro del *Ycuamandiyu* no fue la excepción en esta constante, pero en el caso de esta ciudad (así como en el caso de Horqueta), y a partir de la aprobación de la nueva ordenanza municipal de gestión de riesgos, se llegó, por primera vez, a poner en práctica una experiencia de gestión integral del riesgo de desastres a nivel local.

#### 2.4.2. *Nuevo Comité de Emergencia Local de San Pedro del Ycuamandiyu*

El Comité de Emergencia Local del Municipio de San Pedro del *Ycuamandiyu*, al igual que en el caso de Horqueta, impulsó la formación de dos mesas sectoriales: la Mesa de Incendios Forestales y la Mesa de Seguridad Vial, cuyos trabajos han producido notables avances. El Consejo Local de Salud, que ya estaba integrado antes de la aprobación de la ordenanza municipal de gestión del riesgo, entró a formar parte de la estructura del Comité de Emergencia Local en carácter de *cluster* de Salud.

Un importante resultado del trabajo del Comité de Emergencia Local y, específicamente, de la Mesa de Seguridad Vial, fue la atención que se brindó al problema del aumento de accidentes de tránsito. En este sentido, se montó un observatorio para recabar datos útiles para el diseño de medidas de seguridad vial, y se llevó a cabo una campaña educativa de concienciación que contó con el importante apoyo de la ciudadanía, de escuelas, colegios y medios de comunicación de la ciudad, que fueron claves para promover la reflexión.



El aumento de accidentes de tránsito, en especial aquellos que involucran motocicletas, ponen en riesgo la seguridad ciudadana.  
*Fotografía PNUD Paraguay/Jorge Sáenz.*

La Mesa de Seguridad Vial realizó, además, un diagnóstico del ordenamiento del tránsito, y un análisis del impacto y de los posibles riesgos que podrían devenir de la existencia de la nueva ruta que conecta a Santa Rosa con San Pedro del Ycuamandiyu.

Otro logro destacable del Municipio de San Pedro del Ycuamandiyu dentro de este proceso es el impulso a nuevas ordenanzas municipales, como la que reglamentará el expendio de combustible, y la que trabajará en la segu-

ridad de las construcciones (atendiendo la gran cantidad de edificios coloniales en la ciudad o los nuevos lugares de concentración de personas), que deben ser estudiadas desde el punto de vista de la reducción de riesgos.

La reciente alerta epidemiológica declarada por el Gobierno central en febrero del 2009, ha permitido ver, una vez más, la utilidad de la ordenanza citada en la práctica, así como la efectividad del modelo elegido para su construcción, ya que, para dar respuesta a di-

cha alerta, el municipio se apoyó en el Comité de Emergencia Local, que, a su vez, se vinculó con el Consejo Local de Salud, desde donde se coordinaron los operativos de combate al vector del dengue y las campañas informativas pertinentes.

El Comité de Emergencia Local y el Consejo Local de Salud, después de evaluar las condiciones en que se encontraba la ciudad,

identificaron amenazas y vulnerabilidades, y recomendaron, por ejemplo, tomar medidas administrativas que obligaran a las instituciones y a los ciudadanos a encarar acciones para prevenir la propagación del mosquito *Aedes Aegypti*. Asimismo, indicaron al Municipio a prestar atención al cementerio local, que, por contener múltiples reservorios, representaba un alto riesgo de aumento del índice de infestación larvaria.

### 2.4.3. Lecciones aprendidas y recomendaciones

LECCIONES APRENDIDAS	RECOMENDACIONES
<p>La administración municipal ha avanzado considerablemente en el desarrollo de estudios y diagnósticos, como el Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental realizado en San Pedro en el 2006, con el apoyo de GTZ. Estudios como éste pueden aportar mucho a los procesos de gestión del riesgo.</p>	<p>Es necesario aprovechar los estudios realizados y los conocimientos instalados que sean de utilidad para la profundización y planeamiento de acciones orientadas a la gestión de riesgos. La sistematización de estos trabajos resulta esencial.</p>
<p>La percepción y concienciación de la población y actores locales en temas de riesgo de desastres ha ido en aumento. Se ha logrado impulsar campañas en este marco, pero aún faltan mecanismos que transversalicen acciones.</p>	<p>Se debe promover la participación ciudadana en campañas de reducción de riesgos con la participación permanente de instituciones y actores locales (medios de difusión, instituciones educativas, comisiones vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil), mediante los cuales se incorporarán nuevas estrategias que contribuyan a la construcción de una cultura de prevención y a la resiliencia de las comunidades.</p>
<p>El proceso de promulgación de la Ordenanza de Gestión de Riesgos ha dejado capacidad instalada en el legislativo municipal, lo cual permite generar nuevas ordenanzas más específicas sobre este tema. Sin embargo, es necesario multiplicar acciones concretas que lleven a la práctica el conocimiento adquirido.</p>	<p>La SEN debe asesorar a la Junta Municipal, de forma que los concejales logren afianzar su percepción de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, tanto existentes como potenciales, con el objetivo de lograr nuevos instrumentos normativos que acompañen los diferentes procesos de crecimiento y desarrollos urbanos, lo cual permitirá también institucionalizar un trabajo articulado que integre la planificación estratégica con el compromiso ciudadano para la gestión del riesgo.</p>



## TESTIMONIOS



**Escribana Teresita  
Vera,**

*Concejala Municipal  
de San Pedro del  
Ycuamandiyu*

*La ordenanza de gestión de riesgos en el distrito de San Pedro del Ycuamandiyu se promulgó en un momento de gran crisis, después de aquella emergencia, no ha habido otro caso que requiera la concurrencia de tantos actores locales para responder a una situación desfavorable; sin embargo, el reglamento creado representa una herramienta muy importante para los casos en que se pueda necesitar ese tipo de trabajo coordinado.*

*Después de reconocer la importancia de la prevención de desastres por parte del Consejo Municipal, se inició un proceso para diseñar un modelo que permita a la municipalidad ocuparse de otros problemas en la zona, como tormentas y accidentes viales. Inicialmente, nos pareció un tema muy amplio, pero al reconocer los beneficios prácticos de la gestión de riesgos, la ordenanza fue aprobada por unanimidad y hoy, después de dos años, existen condiciones para*

*generar otras ordenanzas basadas en aquella; tal es el caso de la reglamentación de expendio de combustible, o de la seguridad en las construcciones (atendiendo la gran cantidad de edificios coloniales en la ciudad), que deben ser vistas desde el punto de vista de la gestión de riesgo de desastres.*

*En nuestro país se debe reforzar la educación en este campo; la campaña de seguridad vial que implementamos aquí, tenía ese componente como uno de los principales, y se han recorrido escuelas y colegios para concienciar sobre el tema.*

*La existencia de una ordenanza de gestión de riesgos en San Pedro es muy positiva, ahora debemos buscar la manera de aprovecharla para que tenga efecto, buscando también aumentar la conciencia de los ciudadanos por medio de campañas educativas.*



**Pastor Vera  
Bejarano,**

*Intendente Municipal  
de San Pedro del  
Ycuamandiyu*

*A nivel distrital, el éxito de este trabajo que encaramos fue grande, gracias a eso, hemos recibido apoyo de varias organizaciones y agencias de cooperación. La dificultad que existe hoy es que, con el cambio de gobierno, han cambiado los referentes de cada institución, y se debe hacer un nuevo seguimiento.*

*Nosotros tenemos muchas potencialidades, pero necesitamos acompañamiento hasta lograr institucionalizar los programas. Como hay tantas necesidades, la municipalidad responde a ellas día a día y siempre terminamos actuando solo en lo inmediato, por eso necesitamos apoyo, para llevar correctamente una agenda.*

*No podemos negar la importancia del tema de la gestión de riesgos. Si se implementan un buen programa y distintas campañas, es posible reducir accidentes de tránsito, incendios y otros, pero necesitamos un acompañamiento cercano. También necesitamos capacitaciones que ayuden a especializar al personal institucional, y que esos conocimientos lleguen incluso hasta la comunidad.*

### 3. UNIDOS ANTE EL DESASTRE

#### ARTICULACIÓN DE ACCIONES PARA EL MANEJO DE LA EMERGENCIA. CASO CHACO PARAGUAYO.

#### 3.1. UBICACIÓN

El Chaco paraguayo está dividido en tres departamentos: Alto Paraguay, Presidente Hayes y Boquerón. Está regado por los grandes ríos Paraguay y Pilcomayo, y se destaca por poseer una importante biodiversidad y riqueza ecológica.

Al oeste está limitado por el río Pilcomayo que lo separa de Argentina; al este, con el Brasil, y más hacia el sureste con la región oriental del Paraguay, separado por el río Paraguay. Finalmente, una frontera seca ubicada al norte del país, lo divide de Bolivia.

Con una superficie territorial de 91.669 km<sup>2</sup>, Boquerón es la división político-administrativa más grande del país. No obstante, se halla entre los departamentos de menor densidad poblacional, con solo una persona por cada 3 km<sup>2</sup>, según indican los datos del censo de población del 200223. El departamento está dividido en tres municipios: Loma Plata, Filadelfia, y Mariscal José Félix Estigarribia.

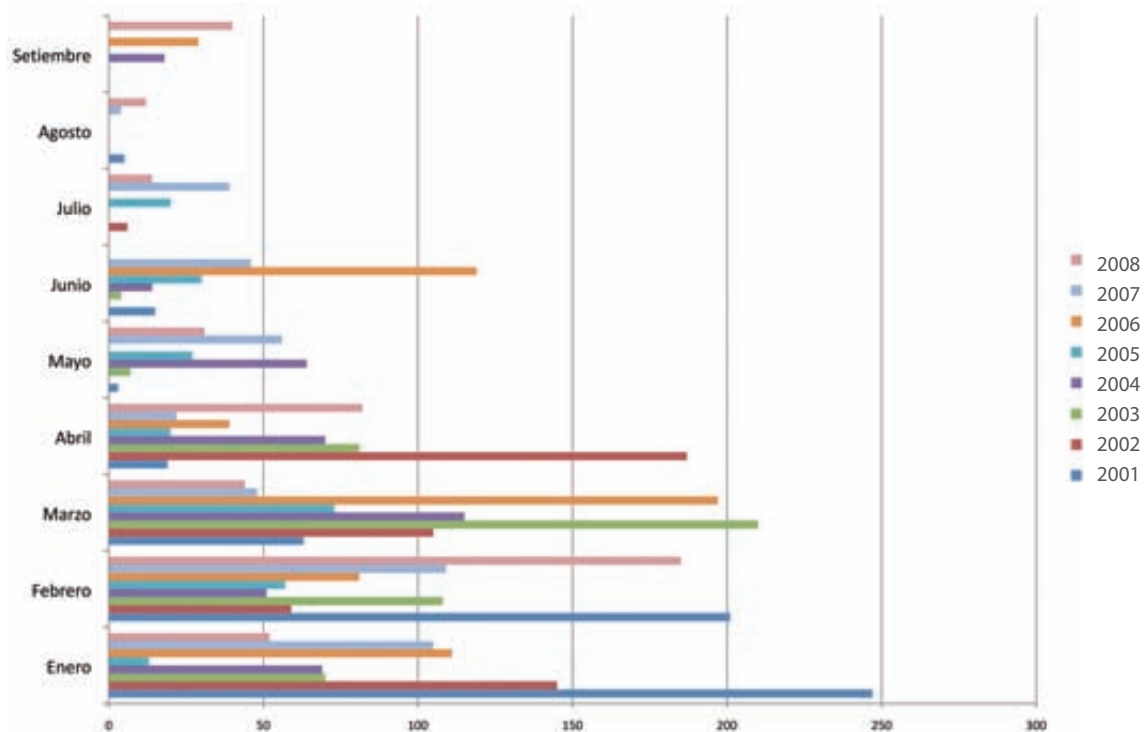
El Departamento de Alto Paraguay cuenta con una superficie de 82.355 km<sup>2</sup>, una población de 21.345 habitantes (20% indígenas) y una baja densidad poblacional de 0,3 hab. por km<sup>2</sup>. La principal actividad productiva de la zona es la ganadería extensiva e intensiva.

Finalmente, el Departamento de Presidente Hayes, nombrado en honor al Presidente de los Estados Unidos Rutherford B. Hayes, quien fue árbitro en la disputa de límites entre el Paraguay y la Argentina después de la Guerra de la Triple Alianza, se destaca por tener un suelo rico y dos humedales que ocupan gran parte de su territorio (Estero Patiño y el Parque Nacional *Tinfunké*), poseedores de una riquísima fauna. Tiene una superficie de 72,917 km<sup>2</sup> y una población de 102.867 habitantes.

### 3.2. ANTECEDENTES

#### Cantidad de Lluvia en milímetros en Filadelfia.

Mes	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Enero	247	145	70	69	13	111	105	52
Febrero	201	59	108	51	57	81	109	185
Marzo	63	105	210	115	73	197	48	44
Abril	19	187	81	70	20	39	22	82
Mayo	3	0	7	64	27	0	56	31
Junio	15	0	4	14	30	119	46	0
Julio	0	6	0	0	20	0	39	14
Agosto	5	0	0	0	0	0	4	12
Setiembre	0	0	0	18	0	29	0	40

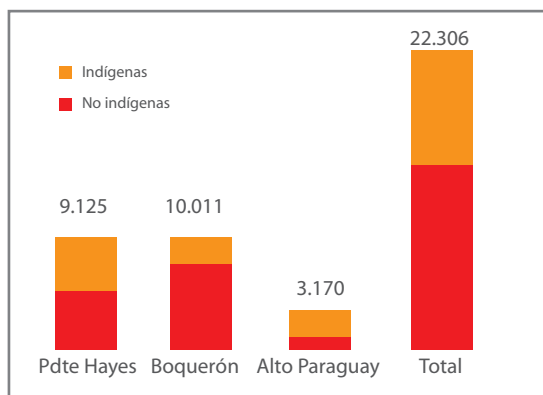


El 10 de septiembre de 2008, el Poder Ejecutivo, a pedido de los Gobernadores de los Departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, declaró en situación de emergencia a estos tres departamentos de la Región Occidental, por un período de 90 días. La causa de la emergencia fue la prolongada sequía que puso en riesgo la producción y la salud en la zona, dejando a gran cantidad de familias (en su mayoría indígenas) en una situación crítica, sin fuentes de agua segura y alimento.

Una vez declarada la emergencia, el PNUD Paraguay, a pedido del gobierno y por indicación del Grupo Técnico para Emergencias de las Naciones Unidas, (UNETE, siglas en inglés)<sup>25</sup>, realizó una Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) en los tres departamentos chaqueños, a partir de la cual se pudo identificar la cantidad de familias afectadas por la sequía con necesidad de asistencia. **La cifra alcanzó a 22.306 familias.**<sup>26</sup>



La prolongada sequía del año 2008, dejó sin alimento y fuentes de agua segura a más de 20.000 familias. *Fotografía PNUD Paraguay/René González.*



Cuadro que ilustra la cantidad de familias afectadas por la sequía, según departamento, y discriminadas en familias indígenas y no indígenas.

<sup>25</sup> UNETE nuclea a las distintas agencias del Sistema de las Naciones Unidas y se establece como un instrumento técnico entre agencias para apoyar la capacidad de respuesta del sistema frente a la ocurrencia de desastres naturales o emergencias humanitarias. Trabajan, en este equipo, especialistas en emergencias de cada agencia.

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Paraguay. Misión de Evaluación Sequía en el Chaco – Paraguay. 2008.

En este contexto, la SEN presentó el plan de protección civil denominado *Chaco Oikotevé Ñanderehe (El Chaco nos necesita)*, con un costo proyectado de US\$ 5 millones para distribuir agua potable y alimentos a la población, con objetivos a mediano plazo, como la reparación de la infraestructura vial existente,

apertura de nuevos caminos, rehabilitación de sistemas de almacenamiento y distribución de agua, mejoramiento de la calidad y el acceso a la educación, salud y vivienda, don-

de, aproximadamente, 2.6 millones de dólares norteamericanos fueron donados por agencias de cooperación internacional.

País/Organismo	Monto de la donación	Ejecutor (Canalización)	Destinado a:
Estados Unidos de América (USAID/OFDA)	USD 132.000.-	Cruz Roja Paraguaya	Medicamentos y tanques de agua. Alimentos.
Italia (Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja)	€ 50.000.-	Cruz Roja Paraguaya	Diagnóstico en el sector WASH y alimentos.
Corea	USD. 50.000.-	KOICA	Medicamentos.
Suiza / Cruz Roja Suiza	USD. 109.000.-	Cruz Roja Paraguaya	Alimentos.
España	€ 75.000.-	FAO/OPS/SENEPA	Alimentos y rehabilitación de sistemas de agua.
Banco Interamericano de Desarrollo	USD. 200.000.-	Cruz Roja Paraguaya	Rehabilitación de sistemas de agua.
OCHA/ONU	USD. 40.000.-	SISTEMA ONU	Alimentos y combustible.
PNUD /BCPR	USD 100.000.-	PNUD	EDAN y asistencia técnica a la SEN y gobiernos departamentales.
Brasil		SEN	Alimentos.
Comisión Europea/ECHO	€ 1.400.000.-	PNUD /COOPI/ Save The Children-Global Infancia /Oxfam Internacional/ CRF-CRP	Apoyo en la coordinación, fortalecimiento de la capacidad logística, rehabilitación de sistemas de agua, higiene, saneamiento, entre otros.

Cuadro que señala los donantes que participaron en la implementación del plan “Chaco Oikotevê Ñanderehe”, diseñado por la SEN para dar respuesta a la emergencia por la sequía en el Chaco.<sup>27</sup>

27 ECHO, COOPI, CRF, CRP, Save the Children, Global Infancia, OXFAM Internacional, PNUD Paraguay, SEN. *Operación Sequía – Chaco 2008 – 2009. Sistematización y Capitalización de la Experiencia. 2009.*

La Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades realizada por el PNUD Paraguay con fondos del BCPR, y en coordinación con las acciones desarrolladas en el terreno por parte de la Cruz Roja, fue muy importante, ya que el informe resultante permitió una planificación conjunta del trabajo de respuesta a corto y mediano plazo, además de abrir canales a la cooperación internacional, de los que surgió, entre otros, la Operación *Sequía en el Chaco, 2008-2009* financiada por el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), con un fondo de 1.400.000 Euros.

Con excepción de algunas experiencias previas mínimas, puede decirse que la *Operación ECHO Sequía – Chaco* fue la primera intervención coordinada y articulada conjunta entre la SEN y los socios humanitarios, en respuesta a una situación de emergencia declarada, en la que se coordinó la acción desde el mismo diseño de la maniobra. En el caso de esta emergencia por sequía en el Chaco, fueron cinco las organizaciones que participaron en la alianza: COOPI (*Cooperazione Internazionale*), Global Infancia/*Save the Children*, Cruz Roja Paraguaya/Cruz Roja Finlandesa, *Oxfam* Internacional y el PNUD Paraguay, que no solamente trabajaron en conjunto, sino que dividieron las funciones para ocuparse de una amplia gama de actividades que se retroalimentaron entre sí.

Resumen de actividades desarrolladas en el marco de la Operación Sequía -Chaco 2008-2009.<sup>28</sup>

ORGANIZACIÓN	ÁREA GEOGRÁFICA	ACTIVIDADES	MONTO POR EJECUTAR
Cooperazione Internazionale (COOPI)	Departamento de Presidente Hayes; 40 comunidades de los municipios de Villa Hayes, Teniente Irala Fernández y Benjamín Aceval (etnias Nivaclé, Sanapaná, Enxet Sur y Enlhet Norte, y Tobas Maskoy).	Rehabilitación y construcción de nuevos sistemas de agua con atención en la sostenibilidad, instalando capacidades para su mantenimiento. Implementación de acciones de capacitación en higiene y prevención de desastres comunitarios.	418.000
Oxfam Internacional	Departamento de Boquerón; Comunidades de Campo Loa, Campo Loro, Montanía y Laguna Negra. Departamento de Presidente Hayes, Comunidades de La Patria y Ex Cora í.	Rehabilitación de obras de infraestructura existente y charlas sobre buenas prácticas de higiene, además de fortalecer la capacidad de los líderes de comunidades y autoridades locales para responder, en forma conjunta y efectiva, a las emergencias.	564.000
Global Infancia / Save the Children	Departamento de Boquerón; Laguna Negra (Damasco, Ko'e Pyahu, Emaús, Belén, Jerusalén), Campo Loa (Primavera, San Ramón, San Miguel, Nasuc, Jotoicha). Ayoreo (Campo Loro, Ebetogue, Jesudi, Tunucojai). En Benjamín Aceval, Cerrito (Río Verde, San Francisco de Asís, San Francisco, Ngalec Qom, Rosarino Qom) y Montelindo.	Agua, saneamiento e higiene; y protección de la niñez durante fases de sequía. Estas acciones se basaron en un enfoque de derechos, promoviendo la implicación de las instituciones públicas responsables.	141.000
Cruz Roja Paraguaya / Cruz Roja Finlandesa	Departamento de Pdte. Hayes, Municipio de Tte. Irala Fernández. Departamento de Boquerón, Municipios de Mariscal Estigarribia, Filadelfia y Loma Plata.	Construcción de capacidades mediante el fortalecimiento de los mecanismos de respuesta y logística a nivel local y departamental, coordinando al mismo tiempo las acciones a nivel nacional.	232.000
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Asunción (SEN); Departamento de Pdte. Hayes, Municipios de Tte. Irala Fernández, Benjamín Aceval, Villa Hayes, Nanawa y José A. Falcón. Departamento de Boquerón, Municipios de Filadelfia, Mariscal Estigarribia y Loma Plata.	Fortalecimiento de las capacidades de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), y el manejo de las mesas sectoriales establecidas durante la emergencia en los niveles de gobiernos departamentales. Apoyo para la coordinación de actividades de los socios entre sí, y las de los socios con la SEN.	45.000

<sup>28</sup> Elaboración propia del autor.



### **3.3. APOYO TÉCNICO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SECRETARÍA DE EMERGENCIA NACIONAL Y ARTICULACIÓN DE ACTIVIDADES**

Una de las actividades más importantes desarrolladas por el PNUD Paraguay en el contexto de la respuesta a la emergencia por la sequía en el Chaco, fue el apoyo que brindó a la SEN, de manera que pudieran coordinarse, tanto con socios humanitarios como con actores sociales y otros, todas aquellas actividades que se habían proyectado para atender a la emergencia. En los momentos de emergencia, puede ocurrir que la intención de colaborar, que cuenta con diferentes actores, y que la situación de urgencia por la que están pasando los mismos afectados, conduzca a una acción desordenada, sobre todo en el caso de no contar con protocolos de respuesta construidos y acordados por todos los involucrados, como es el caso del Paraguay. Es así que en emergencias anteriores, habían ocurrido superposiciones y duplicaciones involuntarias de actividades. No existía un mapeo de comunidades que debieron ser atendidas, por lo que distintos actores que colaboraban en la respuesta, podían estar atendiendo a la misma comunidad, recibiendo ésta, en forma duplicada, la ayuda humanitaria que debe llegar equitativamente a todas las comunidades afectadas.

En el caso de los actores intervinientes en esta operación, ha sido muy importante la coordinación lograda. El PNUD Paraguay asumió el rol de enlace entre la SEN y las acciones que cada organización había propuesto dentro del proyecto, así como las acciones realizadas entre los mismos socios humanitarios. Fue así que se facilitó la correcta distribución de la fuerza disponible, ya que cuando surgieron nuevos recursos para la atención de necesidades (por parte de nuevos actores), estos pudieron destinarse a lugares que habían quedado sin asistencia.

El rol que tocó al PNUD Paraguay desempeñar permitió también construir canales de comunicación entre niveles y entre actores; se aseguró la vinculación de instancias políticas locales y departamentales en cada paso de la labor desplegada, tanto con la SEN, como con los actores humanitarios intervinientes en su territorio y con los gobiernos departamentales. El extendido proceso de asistencia del PNUD Paraguay a la SEN, que había abierto fluidos canales de comunicación con esta institución, representó una ventaja, pues aceleró el intercambio de información y propició la rápida resolución de las dificultades que aparecían en el transcurso de la tarea conjunta.

### 3.4. CONFORMACIÓN DE MESAS SECTORIALES DENTRO DE UN MARCO INSTITUCIONAL

El PNUD Paraguay, basado en su experiencia institucional, y de acuerdo con ECHO, decidió recomendar la instalación de mesas sectoriales, de acuerdo con la necesidad de los municipios

y departamentos más afectados por la sequía. Fue así que se instalaron ocho *clusters* en distintos niveles, como contraparte a los que ya se habían creado a nivel nacional. (Ver cuadro a continuación).

*Mesas sectoriales instaladas en los departamentos de Pdte. Hayes y Boquerón<sup>29</sup>*

	CLUSTER	NIVEL	ÁREA GEOGRÁFICA
1	AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE	DEPARTAMENTAL	Departamento de Presidente Hayes
2	AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE	DEPARTAMENTAL	Departamento de Boquerón
3	SALUD	DEPARTAMENTAL	Departamento de Presidente Hayes
4	SALUD	DEPARTAMENTAL	Departamento de Boquerón
5	SEGURIDAD ALIMENTARIA	DEPARTAMENTAL	Departamento de Presidente Hayes
6	AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE	MUNICIPAL	Municipio de Tte. Irala Fernández Departamento de Presidente Hayes
7	AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE	MUNICIPAL	Municipio de Loma Plata Departamento de Boquerón
8	AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE	MUNICIPAL	Municipio de Filadelfia Departamento de Boquerón

Observación: todas estas mesas estuvieron replicadas a nivel nacional, siendo la Mesa de Agua y Saneamiento la que se consolidó en los niveles departamentales y nacionales.

<sup>29</sup> Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay. Informe Final al Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias en Respuesta a la Sequía en el Chaco Paraguayo. 2009.

Estas mesas sectoriales, que nuclean a organismos públicos y privados de acuerdo con el tema particular que los aglutina, tienen la función de aconsejar a los comités de emergencia locales sobre su pericia. Las diversas instituciones que forman parte de estas mesas, encuentran en ellas un espacio para la coordinación de acciones relacionadas a la prevención y respuesta a emergencias, abriéndose así un canal muy importante para el impulso conjunto de los temas referidos a la gestión de riesgos.

Sin embargo, incluso durante las acciones en respuesta a la sequía, los municipios y departamentos chaqueños no contaban aún con Comités de Emergencia Locales ni Consejos de Emergencia Departamentales, en cumplimiento de la Ley 2615/05, que son vitales para la sostenibilidad de las mesas sectoriales.

La situación descubierta en los municipios y gobernaciones atendidos, hizo notar que, antes de promover la creación de *cluster*, se debía priorizar la formación de una estructura estable (como lo son los Consejos Departamentales de Emergencia y los Comités de Emergencia Locales) que facilite una respuesta coordinada a las emergencias y que permita también encarar los desafíos de la gestión de riesgos; confiando en que esa estructura (institucionalizada y con una formación acorde al mandato de la ley), pueda ir ganando fortaleza y autonomía para generar, por sí misma, nuevas mesas sectoriales, según se considere necesario por parte de las autoridades de es-

tos departamentos, municipios y de la misma sociedad civil organizada.

En este contexto, y en la búsqueda del fortalecimiento institucional de gobiernos departamentales y municipales en el área de la gestión de riesgos, pueden señalarse los siguientes resultados que fueron obtenidos con el apoyo del PNUD Paraguay:

***Instalación de dos Consejos de Emergencia Departamentales (COED):***

- Boquerón
- Pdte. Hayes

***Instalación de tres Consejos de Emergencia Locales (CEL):***

- Tte. 1.º Irala Fernández (Departamento de Pdte. Hayes)
- Loma Plata (Departamento de Boquerón)
- Filadelfia (Departamento de Boquerón)

El acompañamiento del PNUD Paraguay a gobiernos departamentales para la institucionalización de estructuras de gestión de riesgos, deja el camino abierto para el trabajo en las áreas de planificación, prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción que hacen a la gestión de riesgos a nivel departamental y municipal.

Desde el punto de vista del PNUD Paraguay, esta experiencia de trabajo coordinado, hizo visible la necesidad e importancia de contar con una visión sistémica de la gestión de ries-

gos, en la que el trabajo a nivel nacional y departamental ya no se hace de manera aislada, sino articulada de acuerdo con la experiencia

y las fortalezas de cada actor (sean estos del sector público, privado, organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y otros), de manera a potenciar recursos y resultados, a favor de la seguridad de la población.

### 3.5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

LECCIONES APRENDIDAS	RECOMENDACIONES
La primera evaluación de daños y análisis de necesidades contenía datos imprecisos sobre la situación; el EDAN realizado en coordinación por el PNUD y la Cruz Roja permitió obtener información y datos que condujeron a una mejor respuesta a la emergencia.	La SEN debe iniciar un proceso de unificación de los criterios y herramientas de evaluación de daños; asimismo, debe promover la formación, manejo y capacitación de equipos EDAN en su interior y en los gobiernos municipales y departamentales.
En la respuesta a la emergencia del Chaco, se impulsó fuertemente la formación de clusters, lo cual ha sido muy positivo, pero estos no serán sostenibles si no se institucionalizan las estructuras de gestión de riesgos en el nivel local y departamental.	La instalación de mesas sectoriales o clusters debe darse en el marco de estructuras que permitan su sostenibilidad; por lo tanto, la SEN debe impulsar la creación de Consejos Locales de Reducción de Riesgos, con clusters vinculados y dependientes de ellos.
Se ha visto que la profundización del conocimiento de la Ley 2615/05, por parte de los gobiernos departamentales y actores sociales, resulta esencial para la creación de estructuras de gestión de riesgos, acordes a las necesidades departamentales y municipales.	La SEN debe iniciar un proceso de socialización de la Ley 2615/05 y asesorar a los gobiernos departamentales en la formación y estructuración del mandato de la ley aplicado a los municipios y gobernaciones.
Ha sido positivo el intercambio de información y coordinación logrado entre los distintos actores involucrados en la atención a la emergencia, lo que permitió la no duplicación de los esfuerzos, así como la ampliación de la cantidad de beneficiarios que serían asistidos, a través de la canalización efectiva de los recursos del Estado y de las ofertas de ayuda humanitaria.	La SEN, los actores sociales y socios humanitarios deben consolidar protocolos de coordinación y manejo de la información en situaciones de emergencia, esto se logrará mediante la institucionalización de un Sistema Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos.
Dado que la ayuda humanitaria está enfocada a la provisión inmediata de asistencia a comunidades en situación de emergencia, se ha notado que los recursos proveídos por algunos actores que han apoyado la emergencia, no se han aprovechado de la mejor forma como aporte al desarrollo de las comunidades en un plazo más largo.	Resulta vital que los gobiernos departamentales aseguren la sostenibilidad de los procesos, actividades y estructuras proveídos en el momento de la emergencia, mediante normativas, resoluciones, ordenanzas, recursos materiales, humanos y presupuestarios que garanticen la vigencia de lo suministrado para el desarrollo de las comunidades asistidas.

## TESTIMONIOS



**Ernst Giesbrecht  
Sawatzky,**  
*Intendente Municipal de  
Loma Plata*

*Hemos dado pasos muy importantes con ayuda del PNUD, pero debemos seguir preparándonos para un eventual caso de emergencia. Debemos también extender los conocimientos y experiencias que hemos adquirido en esta oportunidad, a todas aquellas poblaciones vulnerables ante la sequía.*



**María Elena Ovelar,**  
*Encargada del Centro  
de Operaciones  
de Emergencia del  
Municipio de Loma Plata.*

*Ante las emergencias que tenemos en el municipio, hoy contamos con un COE, que abre la participación a las organizaciones sociales y comisiones vecinales para involucrar a la gente en un trabajo que busca su propio beneficio, y esto crea mayor conciencia en las personas.*

*Loma Plata incursionó en este programa desde marzo de este año, pero en este corto plazo se conformó el COE con una amplia participación; representantes de la policía nacional, bomberos, instituciones públicas como ANDE y COPACO, así como las privadas (la cooperativa por ejemplo) asistieron a las capacitaciones.*

*Este tiempo de trabajo nos ha permitido aumentar la organización para la respuesta conjunta a las emergencias que nos afectan, además de fortalecer la conciencia de estar preparados y organizados para reaccionar rápidamente.*

*Hemos, asimismo, mejorado la calidad de los censos de afectados, lo que nos permite agilizar procesos. Actualmente se está trabajando en necesidades inmediatas, pero cuando crezca la experiencia y la capacidad del COE, podremos mirar más a futuro.*



**Rudolf Hildebrand,**

*Director Ejecutivo del Consejo de Emergencia y Jefe de la Oficina de Planificación de la Gobernación del Departamento de Boquerón.*

*La declaración de emergencia se hizo el 11 de setiembre y al día siguiente empezó la ayuda humanitaria. Estábamos muy mal parados, débiles institucionalmente, con poco personal que contara con el conocimiento técnico necesario. Si bien el COE departamental existía en los papeles, no teníamos una plataforma para el trabajo, y hubo muchas falencias en muchos sentidos. Entonces, en el mes de enero, con la asistencia que empezamos a recibir del PNUD, sumada a las capacitaciones que facilitó la Cruz Roja, las cosas mejoraron mucho.*

*Aprovechamos para formarnos y para armar una estructura de trabajo; y al poco tiempo se tuvo que declarar una nueva situación de emergencia por la profundización de la sequía, así que pusimos en práctica muy rápidamente lo que habíamos aprendido.*

*Actualmente el COE de Mariscal Estigarribia está en proceso, pero se conformaron los de Loma Plata y Filadelfia con una muy activa presencia de todos.*

*La presencia cercana del PNUD fue muy interesante, porque los actores sociales del departamento, al ganar confianza, empezaron a participar en los procesos, y así empezó a crecer la conciencia de lo que significa la gestión de riesgos.*

## 4. CONCLUSIÓN

Hemos visto, a través de este documento, que los conceptos relacionados a la gestión de riesgos, han sido modificados a nivel mundial con el correr de los años. La gestión de riesgos ya no es concebida como actividades enfocadas solamente a la respuesta a emergencias o desastres, sino como actividades relacionadas a la prevención, que se destacan por ser transversales en todos los procesos de desarrollo.

Es sobre la base de esta nueva visión integral compartida por el mundo, que en este documento se recomienda una actualización de la Ley N.º 2615/05 que impulse a la SEN a trabajar en el nuevo contexto, así como la creación de un sistema nacional de gestión y reducción de riesgos, que permita la coordinación de actores y articulación de actividades.

El Paraguay viene trabajando en el área de la gestión de riesgos desde hace varias décadas, y los nuevos marcos normativos mencionados se tornan imprescindibles para seguir hoy el proceso. Aun así, cabe destacar que más allá de los vacíos que pueden encontrarse en la ley vigente, se han observado importantes experiencias prácticas a nivel local, en determinados puntos de la geografía nacional.

Los avances logrados por los municipios de San Pedro del *Ycuamandiyu* y Horqueta en la Región Occidental y los de Loma Plata, Filadelfia y Tte. Irala Fernández en el Chaco, han tenido su hito disparador en los desastres sucedidos en sus territorios. La SEN ha acompañado la respuesta a estas complicadas emergencias que llevaron a sus pobladores y autoridades a trabajar en las medidas necesarias para prevenirlas, creando conciencia de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a que están expuestas.

Como resultado de las acciones emprendidas por dichos municipios, se logró no solamente la promulgación de ordenanzas y otros instrumentos normativos, sino, sobre todo, una mayor participación ciudadana en las acciones necesarias para reducir el riesgo de emergencias y desastres. La conciencia y las estructuras así creadas, habilitan nuevas condiciones para encarar el desarrollo local como una intención conjunta que a la vez atiende cada una de las consecuencias que traen los procesos de crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, el notable logro de la SEN en cuanto a coordinación de acciones en la emergencia por sequía en el Chaco del 2008, empieza a dar pautas de lo que podría ser el funcionamiento de un sistema nacional de gestión y reducción de riesgos en un futuro muy cercano.

Desde el punto de vista del PNUD Paraguay, los logros de los municipios que se recogen en este volumen, así como la observación de sus particularidades, pueden ser importantes

para inspirar acciones similares en todos los municipios y departamentos del país.

Finalmente, se debe destacar, una vez más, que la gestión de riesgos no puede girar únicamente alrededor de ajustes necesarios en el campo jurídico, sino en la comprensión y concienciación de las personas, buscando alcanzar un compromiso basado en **una nueva cultura de prevención.**



## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay. Plan de Acción del Programa País (CPAP). Paraguay, 2007- 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay. Misión de Evaluación. Sequía en el chaco paraguayo. 2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay. Informe Final al Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias en Respuesta a la Sequía en el Chaco Paraguayo. 2009.
- SEN, PNUD Paraguay. Resultados de la asistencia brindada por sequía e incendios. 2007.
- Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, Extracto de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres – EIRD. [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org). 2005
- Equipo de Tareas Interinstitucionales sobre Reducción de Desastres. Marco de Acción para la Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD). 2001.
- ECHO, COOPI, CRF, CRP, Save the Children, Global Infancia, OXFAM Internacional, PNUD Paraguay, SEN. *Operación Sequía – Chaco 2008 – 2009. Sistematización y Capitalización de la Experiencia*. 2009.
- Organización Panamericana de la Salud. Informe sobre sequía en el Chaco. 2008.
- Cruz Roja Paraguaya. Proyecto de Asistencia a Afectados por Sequía e Incendios Forestales. Sistematización. 2008.
- Documento País. ECHO, DIPECHO V, Cruz Roja Paraguaya. 2007.
- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. *La Gestión de Riesgo de Desastres Hoy. Contextos Globales y Herramientas Locales*. 2008
- Secretaría de Emergencia Nacional. *Plan de Prevención y Atención de Desastres. Actividades antes, durante y después de los ministerios e instituciones del Sistema*. 2005.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Atlas Censal del Paraguay 2002. Editorial DGEEC Publicaciones. 2003
- Soluciones Prácticas. Tecnologías Desafiando a la Pobreza (ITDG). Enfoque de Gestión de Riesgos. [www.itdg.org.pe](http://www.itdg.org.pe)
- Presidencia de la República del Paraguay. Ley N.º 2615/05. 2005.

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BCPR	Oficina para la Prevención y Recuperación de Crisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEL	Consejo de Emergencia Local
CEN	Comité de Emergencia Nacional
COE	Centro de Operaciones de Emergencias
COED	Consejo de Emergencia Departamental
COOPI	<i>Cooperazione Internazionale</i>
CPAP	Plan de Acción del Programa País
CRF	Cruz Roja Finlandesa
CRP	Cruz Roja Paraguaya
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de Desastres
ECHO	Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OI	<i>Oxfam</i> Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SISNE	Sistema Nacional de Emergencias
UNETE	Grupo Técnico para Emergencias de las Naciones Unidas
USAID/OFDA	Oficina de Asistencia para Desastres de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América



Este documento, que forma parte de una serie de publicaciones de *Buenas Prácticas* del PNUD Paraguay, tiene como propósito divulgar las experiencias de trabajo de la institución en el área de la gestión y reducción de riesgos. A través de estos relatos, experiencias y estudios de casos, se espera contribuir a la promoción del debate, a la reflexión y a la construcción de una nueva cultura de prevención en el Paraguay.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**  
Mcal. López esq. Saraví, Edificio de las Naciones Unidas  
Tel.: + 595 21 611 980 Fax: + 595 21 611 981  
Asunción - Paraguay  
[www.undp.org.py](http://www.undp.org.py)