



DOCUMENTO PAÍS IDRL: **LEYES DE RESPUESTA INTERNACIONAL A DESASTRES EN PARAGUAY**

©Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2022

Cualquier parte de esta publicación puede ser citada, copiada, traducida a otros idiomas o adaptada para satisfacer las necesidades locales sin la autorización previa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que se indique claramente la fuente.

Póngase en contacto con nosotros:

Las solicitudes de reproducción comercial deben dirigirse a la Secretaría de la Federación Internacional:

Dirección: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Ginebra, Suiza

Dirección postal: P.O. Box 303, 1211 Ginebra 19, Suiza

T +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** disaster.law@ifrc.org | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)

Fotografía de portada: En busca de brindar alegría a los más pequeños en las comunidades, el área de Juventud de la Cruz Roja Paraguaya se encargó este mes de agasajar a los niños. Cruz Roja Paraguaya, 2022.

Documento País IDRL:
**Leyes de respuesta a
desastres en Paraguay**

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido elaborado por la unidad de Derecho Relativo a Desastres de la Federación Internacional (IFRC DL). El autor principal de este informe es el consultor Pedro Cedeño Sánchez. El asesoramiento técnico, la revisión y la edición fueron proporcionados por Sophie Teyssier, Coordinadora de Abogacía Legislativa IFRC, y Rebeca Muñoz, Oficial de Derecho Relativo a Desastres IFRC.

Un especial agradecimiento a las personas de la Delegación de Clúster de Sudamérica para el Cono Sur y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Paraguaya que revisaron el informe y aportaron comentarios basados en sus áreas técnicas de experiencia: Alexandre Claudon, Jefe de Delegación-Delegación del Clúster Cono Sur; Sra. Judith Molinas, Directora Ejecutiva interina y Abogado Vicente Sarubbi, asesor Jurídico de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Paraguaya.

La Federación Internacional agradece sinceramente a cada uno de los involucrados en este trabajo, sin los cuales este Informe no podría haberse preparado. La IFRC desea agradecer y reconocer al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, cuyo apoyo financiero permitió la elaboración de este Informe.



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

SOBRE LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL Y SU UNIDAD DE DERECHO RELATIVO A DESASTRES (IFRC DL)

La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen 20 años de experiencia en la prestación de asesoramiento técnico a los gobiernos para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres a través de leyes y políticas, y en el fomento de la capacidad de los interesados nacionales en materia de derecho relativo a los desastres. Hasta la fecha, hemos prestado apoyo a más de 40 países para fortalecer sus leyes sobre desastres y hemos llevado a cabo actividades de derecho de los desastres en más de 90 países.

IFRC DL también es líder en la realización de investigaciones y en el desarrollo de orientaciones innovadoras sobre las mejores prácticas nacionales. Ha elaborado cuatro documentos de orientación clave:

1. Las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales del socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial (comúnmente conocidas como Directrices IDRL);
2. La lista de verificación sobre el derecho y reducción del riesgo de catástrofes (la lista de verificación de la RRD);
3. La lista de verificación sobre el Derecho y la preparación y respuesta doméstica ante desastres (la lista de verificación DPR); y
4. La Guía sobre Derecho, Preparación y Respuesta ante Emergencias de Salud Pública (versión piloto).

Los tres primeros documentos de orientación han sido refrendados por los Estados parte de los Convenios de Ginebra y los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja mediante resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Las partes interesadas en el ámbito de los desastres los utilizan como punto de referencia para evaluar y fortalecer las leyes nacionales sobre desastres. El Derecho Relativo a Desastres de la IFRC también ha elaborado numerosas herramientas de aplicación para facilitar el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales.

El trabajo de IFRC DL es posible gracias al generoso apoyo de sus socios, entre los que se encuentran instituciones académicas, bufetes de abogados, autoridades gubernamentales y Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Si desea apoyar el trabajo de IFRC DL, póngase en contacto con disaster.law@ifrc.org

Para más información sobre IFRC DL, visite disasterlaw.ifrc.org/



La Cruz Roja Paraguaya, a través de la Filial Ñemby, prestó servicio en 4 puestos de primeros auxilios y un móvil ambulancia en el Mundial de Ecoaventura ARWS - Adventure Racing World Series en su edición 2022 realizado en varias localidades de nuestro país. Cruz Roja Paraguaya, 2022.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTO	4
SOBRE IFRC DL	5
ACRÓNIMOS	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
INTRODUCCIÓN	13
LEYES DE RESPUESTA INTERNACIONAL A DESASTRES EN CHILE	17
Contexto político	17
Marco para la reducción del riesgo de desastre en el país	18
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN IDRL	21
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	33
REFERENCIAS CONSULTADAS	35

ACRÓNIMOS

CRP	Sociedad nacional de la Cruz Roja Paraguaya
DGAC	Dirección general de asuntos consulares
DGM	Dirección general de migraciones
EIRD	Estrategia internacional para la reducción de los desastres
EOS	Entidades organizadas de la sociedad
IFRC	La federación internacional de sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FONE	Fondo nacional de emergencia
GRRD	Gestión del riesgo de desastres
MERCOSUR	El mercado común del sur
MIAH	Mecanismos internacionales de asistencia humanitaria
MRE	Ministerio de relaciones exteriores
PNGRR	Política nacional de gestión y reducción de riesgos
PNIMS	Plan nacional de implementación del marco de SENDAI 2018 - 2022
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el desarrollo
REHU	Reunión especializada de reducción de riesgos de desastres socionaturales, defensa civil, protección civil y ayuda humanitaria del mercosur
SEPRELAD	Secretaría de prevención de lavado de dinero o bienes

RESUMEN EJECUTIVO

La Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), a través de la Unidad de Derecho relativo a los Desastres (DL IFRC, por sus siglas en inglés), lleva delante acciones permanentes dirigidas a promover asesoramiento técnico a los gobiernos para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres a través de leyes y políticas, y en el fomento de la capacidad de los interesados nacionales en materia de derecho relativo los desastres.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión del riesgo de desastres por parte de los Estados sigue siendo una necesidad clave para abordar de manera integral las emergencias causadas por desastres de origen natural o antrópicos, y que conllevan a un sufrimiento humano masivo y que afectan de manera negativa el desarrollo sostenible. En la actualidad siguen existiendo una serie de desafíos relacionados con problemas regulatorios, que tienden a afectar las grandes operaciones internacionales de socorro para que estas sean cada vez más oportunas, menos costosas y en general más efectivas.

Este informe tiene como propósito identificar los principales obstáculos jurídicos relacionados con las operaciones internacionales de socorro y de recuperación inicial en los países del Cono Sur: Chile, Paraguay y Uruguay. El proceso, consiste en el desarrollo de un documento país IDRL ("IDRL Country Profile Sheets"), donde, basado en el derecho relativo a desastres y el derecho relativo a la asistencia humanitaria internacional en caso de desastres (leyes sectoriales aplicables y otros instrumentos pertinentes para la respuesta internacional a desastres realizan investigaciones documentales de los países indicados, donde producto de los hallazgos se establecerán recomendaciones y conclusiones.

La metodología de trabajo incluye un análisis parcial de las legislaciones vigentes, además de incorporar los insumos obtenidos de las consultas realizadas a las autoridades nacionales, y otras buenas prácticas encontradas en trabajos relacionados con la materia. Al final del informe, se incluirán una serie de conclusiones y recomendaciones que podrían contribuir en identificar áreas de mejora en las normas nacionales que rigen la intervención internacional en caso de desastres y el derecho relativo a la asistencia humanitaria internacional.

La evaluación ha sido realizada en un período de cinco meses, entre enero y junio de 2022, y toma como recurso de consulta a la estructura metodológica planteada en la Lista de verificación sobre la facilitación y reglamentación de la ayuda de socorro internacional y recuperación inicial en casos de desastres de 2017 de la IFRC (La lista de verificación «IDRL»).



La Cruz Roja Paraguaya, a través de la Filial Ñemby, prestó servicio en 4 puestos de primeros auxilios y un móvil ambulancia en el Mundial de Ecoaventura ARWS - Adventure Racing World Series en su edición 2022 realizado en varias localidades de nuestro país. Cruz Roja Paraguaya, 2022.

INTRODUCCIÓN

Cada año, los países de América del Sur se enfrentan a importantes desafíos relacionados con el estado de las capacidades de afrontamiento para gestionar de manera eficiente el riesgo ante situaciones de emergencia por desastres. La realidad es que, estos eventos siguen produciendo no solamente la pérdida de innumerables vidas humanas, sino también daños irreparables al medio ambiente que conllevan al incremento de riesgos asociados a la salud, la seguridad alimentaria, entre otros. Es por ello que es fundamental que los países de la región se encuentren preparados para recibir la asistencia internacional humanitaria como parte de los esfuerzos dirigidos a optimizar la respuesta y recuperación de las necesidades humanitarias urgentes.

En algunas ocasiones la capacidad nacional para responder a una situación de desastre puede verse sobrepasada, por ende, ningún Estado debe asumir que no necesitará la ayuda internacional para hacer frente a las demandas que se generan en caso de desastres. En los principios de la Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1991 se menciona al Estado como principal responsable de ocuparse de las situaciones de emergencias que puedan suscitarse, y se subraya la importancia de la cooperación internacional a fin de complementar los esfuerzos que se lleven adelante para fortalecer las capacidades de reacción de los países afectados. Sin embargo, siguen existiendo problemas regulatorios comunes que obstaculizan la labor de los organismos internacionales que materializan tareas de asistencia y ayuda humanitaria, haya sido solicitada o aceptada por el Estado afectado, una vez hecho un ofrecimiento de ayuda, que dará inicio a una operación internacional de socorro.

La Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) consciente de la problemática antes mencionada, inicia un proceso de investigación a escala global, para identificar las principales barreras legales y normativas que dificultan la asistencia internacional ante situaciones de desastres. En el año 2007, los Estados signatarios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aprueban las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacional de la asistencia internacional (Directrices IDRL), que actualmente sirven de referencia para ayudar a los estados a desarrollar normativas que eviten los problemas regulatorios más comunes asociados las a operaciones de socorro internacional.

Para fortalecer los esfuerzos sobre la materia, en 2017, la IFRC implementa la Lista de verificación sobre la facilitación y la regulación de la asistencia internacional de socorro en casos de desastre y recuperación inicial” (la “Lista de verificación IDRL”), una herramienta complementaria de autoevaluación para facilitarle a las autoridades nacionales la utilización de las recomendaciones de las directrices que se mencionaron en el apartado anterior. La lista de verificación IDRL concibe cuatro principios básicos que podrían servir de guía para que los gobiernos puedan crear sus propias normas y/o leyes relacionadas con la materia:

- a. Los actores nacionales tienen el papel principal de responder a los desastres dentro de su territorio,
- b. Los proveedores de ayuda internacional tienen responsabilidades,
- c. Los actores internacionales necesitan de facilidades legales
- d. Algunas facilidades legales deben ser condicionales.

A fin de hacer un diagnóstico actualizado por país, el presente informe utiliza a la lista de verificación IDRL y su matriz de evaluación, que se detalla a continuación:

1. ¿Tiene su país un marco legal claro para la gestión del riesgo de desastres que incluye procedimientos relacionados con la asistencia internacional en caso de desastre?
2. ¿Las leyes y regulaciones de su país describen los procedimientos para la asistencia internacional por desastre enviada y que transita por su país?
3. ¿Las leyes y regulaciones de su país establecen claramente un punto focal para coordinar la asistencia internacional por desastre?
4. ¿Las leyes y regulaciones de su país describen las funciones y responsabilidades de las diferentes instituciones relacionadas con la asistencia internacional por desastre?
5. ¿Las leyes y regulaciones de su país describen un proceso para solicitar / recibir ofertas de asistencia internacional por desastre y para finalizar la asistencia internacional?
6. ¿Las leyes y regulaciones de su país prevén las facilidades legales necesarias para los actores que prestan asistencia internacional?
7. ¿Las leyes y regulaciones de su país establecen estándares de calidad para los actores de asistencia internacional?
8. ¿Las leyes y regulaciones de su país establecen requisitos de elegibilidad para que los actores de asistencia internacional reciban facilidades legales?
9. ¿Las leyes y regulaciones de su país establecen una unidad especializada para acelerar la entrada de asistencia internacional por desastre?
10. ¿Las leyes y regulaciones de su país brindan transparencia adecuada, salvaguardas y mecanismos de rendición de cuentas que gobiernen la ayuda y la asistencia de recuperación inicial?

Finalmente, en la siguiente tabla se mencionan las leyes claves que abordan la Gestión del Riesgo de Desastre en los países estudiados, y que sirven de soporte para el análisis:

PAÍS ESTUDIADO	LEYES CLAVES PARA LA GRD
PARAGUAY	1. Ley nº2.615 de 2005 que crea a la secretaría de emergencia nacional (S.E.N)
	2. La ley nº426 de 1994 de la carta orgánica del gobierno departamental
	3. La ley orgánica municipal nº3.996 de 2010
	4. La política nacional de gestión y reducción de riesgos de 2014



La Cruz Roja Paraguaya, a través de la Filial Ñemby, prestó servicio en 4 puestos de primeros auxilios y un móvil ambulancia en el Mundial de Ecoaventura ARWS - Adventure Racing World Series en su edición 2022 realizado en varias localidades de nuestro país. Cruz Roja Paraguaya, 2022.



La Cruz Roja Paraguaya, a través de la Filial Ñemby, prestó servicio en 4 puestos de primeros auxilios y un móvil ambulancia en el Mundial de Ecoaventura ARWS - Adventure Racing World Series en su edición 2022 realizado en varias localidades de nuestro país. Cruz Roja Paraguaya, 2022.

LEYES DE RESPUESTA INTERNACIONAL A DESASTRES EN PARAGUAY

CONTEXTO POLÍTICO

La República del Paraguay es un Estado soberano e independiente que adopta como forma de gobierno la democracia representativa, pluralista y participativa. El artículo 3 de la Constitución Nacional, dispone que *"El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control"*¹. La carta magna también determina que la soberanía es ejercida por el pueblo, a través del sufragio directo, universal y secreto. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, quien es elegido por votación directa y universal cada cinco años, sin posibilidad de reelección. En la Constitución del año 1992, se reinstala la figura del Vicepresidente, que es elegido de forma conjunta con el presidente, a través de una misma boleta electoral. El Poder Legislativo es desempeñado por el Congreso Nacional, que adopta un formato bicameral compuesto por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados.

La administración de la justicia, tal y como está estipulado en la Constitución Nacional, se encuentra a cargo del Poder Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia, tribunales ordinarios y especiales, y juzgados del país. En este sentido, la norma es clara en asignarle al poder judicial, la misión de ser *"custodio de esta Constitución"*². Paraguay se rige bajo un sistema jurídico de derecho civil, en el cual la ley suprema es la Constitución Nacional, seguido por los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados. Las leyes, decretos y otras normas jurídicas de inferior jerarquía previamente sancionadas componen formalmente el derecho positivo nacional, tal y como está previsto en el artículo 137 del texto constitucional.

¹ Artículo 3 de la Constitución Nacional del Paraguay. Asunción, 20 de junio de 1992.

² Artículo 247 de la Constitución Nacional del Paraguay. Asunción, 20 de junio de 1992.

MARCO PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE EN EL PAÍS

El marco legal e institucional en materia de Reducción de Riesgo de Desastre comprende una serie de instrumentos legales orientados a aumentar las capacidades del país para construir resiliencia en situaciones de emergencia y desastre. En una primera instancia, es necesario mencionar lo establecido en la Constitución Nacional que obliga al Estado a asegurar el derecho a un ambiente saludable (Artículo 7), a la protección ambiental (Artículo 8), y el derecho a la salud y de recibir socorro en los casos de catástrofes y de accidentes (Artículo 68).

La Ley N° 426 de 1994 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental, en su artículo 17, inciso I se les asigna responsabilidades a los gobernadores para desarrollar programas de prevención y protección destinados a mitigar los efectos producidos por situaciones de emergencia en el país. La Ley Orgánica Municipal N° 3.966 de 2010 en su artículo 12, inciso 11, numeral b, estipula entre las funciones de los municipios la de prevenir y responder ante situaciones de emergencia y desastre a nivel municipal. A nivel regional, Paraguay como miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) adhiere al Acuerdo Marco de Medio Ambiente que “busca brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Parte, y cuando fuere posible, apoyo técnico y operativo”, sancionado por la Ley N° 2.068 de 2003 que aprueba el acuerdo marco de medio ambiente del MERCOSUR.

La Ley N° 2.615 de 2005 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), que en la práctica es el ente rector encargado de la gestión y reducción integral del riesgo de desastres en el país. La SEN es un organismo que goza de autonomía administrativa y presupuestaria, y que tiene por objetivo: *“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”*, según se prevé en el artículo 2 de la norma.



Curso de Primero Auxilios Básicos del mes de octubre. Cruz Roja Paraguaya, 2022.

La máxima autoridad de la SEN es el Consejo Ejecutivo, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Ley N° 2.615 de 2005 y se encuentra integrado por autoridades nacionales de los diferentes niveles de gobierno, además de otros puntos focales provenientes de organismos voluntarios y humanitarios del país. Entre sus principales atribuciones se pueden mencionar: *"el cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos; y aprobar los planes y programas elaborados para dar cumplimiento a los objetivos de la SEN"*.³ La norma, en su artículo 7 establece que son integrantes del Comité: El Secretario Ejecutivo de la SEN, que lo presidirá; el Ministro del Interior; El Secretario General de la Presidencia de la República; El Comandante de las Fuerzas Militares; El Comandante de la Policía Nacional; El Ministro de Hacienda; El Ministro de Relaciones Exteriores; El Ministro de Salud Pública y Bienestar Social; El Presidente de la Cruz Roja Paraguaya; El Presidente de la Junta Nacional de Bomberos; El Presidente del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Paraguay (CBVP); La Secretaria Ejecutiva de la Niñez y de la Adolescencia; El Director de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN); y, Un gobernador, designado por sus pares del Consejo de Gobernadores.

En 2010, se crea a través del Decreto Presidencial N° 5.243, la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres, liderada por la SEN, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). Este instrumento busca definir los objetivos a nivel país en relación con la gestión y reducción de riesgos, a partir de lo estipulado en el Marco Sendai, la Constitución Nacional y la Ley que crea la SEN. El Decreto N° 1402 de 2014, que aprueba la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos (PNGRR) sirve como marco para la elaboración de planes y programas orientados a la creación de un sistema de gestión de riesgo de desastre sólido y eficiente en el país, siendo la SEN el organismo nacional facultado por ley para coordinar a todas las instituciones y organizaciones para la implementación de esta política, tal y como se establece en el artículo 2 del Decreto N° 1.402 de 2014.

³ Artículo 8 de la Ley N° 2615 de 2005 que crea La Secretaria de Emergencia Nacional (S.E.N.)

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN IDRL

Pregunta 1:

¿Tiene su país un marco legal claro para la gestión del riesgo de desastres que incluye procedimientos relacionados con la asistencia internacional en caso de desastre?

El marco legal para la Gestión del Riesgo De Desastres (GRRD) del país está impulsado primeramente por la Constitución Nacional, leyes y decretos relacionados con la materia. En referencia a la asistencia internacional, la Ley N° 2.615 de 2005 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional incorpora en su artículo 4, inciso j, una disposición que alienta a la SEN a promover la cooperación internacional mutua en materia de reducción de riesgos y la asistencia recíproca en materia de protección civil en casos de emergencias o desastres como vehículo para afianzar la misión del ente⁴.

El paso previo para solicitar la asistencia internacional corresponde a la SEN que tiene como responsabilidad presentar al Presidente de la República el pedido para que se solicite a través del Congreso Nacional⁵ la declaración de la situación de emergencia o situación de desastre, según sea la magnitud del evento enfrentado, tal y como se prevé en el artículo 19 de la Ley N° 2.615 de 2005⁶. Una vez declarada la situación de emergencia, la Dirección Nacional del Tesoro pondrá a disposición de la SEN los recursos necesarios que demande la atención de la emergencia, y habilitará al organismo para recibir las donaciones provenientes del exterior. El Decreto N° 11.632 de 2013 que reglamenta la Ley N° 2.615 de 2005, en su artículo 37 establece claramente que la SEN es el organismo nacional responsable de gestionar la ayuda internacional en caso de desastres, a través de su Secretario Ejecutivo en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta disposición a pesar de que aclara quienes son los puntos focales responsables de gestionar/recibir la ayuda internacional, no es lo suficientemente precisa en establecer procedimientos y pasos a seguir para la recepción del socorro internacional.

⁴ Artículo 4 de la Ley N° 2615 de 2005 que crea a la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)

⁵ La Constitución de Paraguay en su artículo 202, inciso 13 confirma que entre las atribuciones del Congreso Nacional esta la de: "expedir leyes de emergencia en los casos de desastre o de calamidad pública"

⁶ Artículo 19. Ley N° 2.615 de 2005, que crea a la Secretaría Nacional de Emergencia SEN. Apartado sobre la declaración de situación de emergencia o desastre establece que las

En cuanto al ámbito internacional, es necesario subrayar que el país forma parte de la Reunión Especializada de Reducción De Riesgos de Desastres Socio naturales, Defensa Civil, Protección Civil y Ayuda Humanitaria del MERCOSUR (REHU), creada por el Decisión del CMC N°03 de 2009. Este mecanismo de cooperación subregional tiene como objetivo “el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre los sistemas nacionales de gestión de riesgos, defensa civil, protección civil y asistencia humanitaria de los Estados Parte”.⁷ Al cierre de este documento, el órgano ha trabajado en un glosario de términos para unificar el lenguaje entorno a la Gestión de Riesgo de Desastre (GRRD), además de desarrollar estudios comparativos de las normativas nacionales de los países miembros del bloque.

Entre los otros compromisos internacionales que son operativizados por la SEN, se puede mencionar a las Reuniones Regionales sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria (MIAH) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, del cual el país adhiere y promueve acciones para su implementación a través del Plan Nacional de Implementación Del Marco De Sendai 2018-2022 (PNIMIS 2018-2022), y que tiene como meta para el 2022 establecer un mecanismo de integración para la organización de la cooperación en situaciones de emergencia o desastres, coordinada por la SEN en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)⁸.

Pregunta 2:

¿Las leyes y regulaciones de su país establecen claramente un punto focal para coordinar la asistencia internacional por desastre?

El artículo 37 del Decreto N° 11.632 de 2013 que reglamenta la Ley N° 2.615, le asigna un mandato claro a la SEN como punto focal encargado de gestionar la ayuda internacional en situaciones de emergencia en el país, a través de su Secretario Ejecutivo, en articulación con el MRE.⁹ La norma también establece que en caso de que el Ejecutivo Nacional decida brindar asistencia internacional a otros países que estén atravesando situaciones de emergencia por desastre, la misma será coordinada de manera integral por la SEN, previo acuerdo con la Presidencia y el MRE.

En el caso de las donaciones internacionales que tengan como finalidad la atención de situaciones de emergencia en el país, el Decreto N° 11.632 de 2013, en su artículo 48 dispone que estas sean manejadas por el Secretario Ejecutivo, a través de la Dirección General de Administración de Emergencia de la SEN¹⁰. Asimismo, la ley estipula la creación de un Fondo Nacional de Emergencia (FONE), que será administrado por el ente e incluirá las donaciones recibidas de personas o instituciones nacionales o extranjeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto N° 11.632. Como miembro pleno del MERCOSUR, el país promulga la Ley N° 2.760 de 2005 que aprueba el Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación Y asistencia ante emergencias ambientales. Para la aplicación de dicho instrumento, el Estado Paraguayo designa a la Secretaría de Emergencia Nacional como punto focal para coordinar con los Estados Parte los procedimientos para notificar y asistir ante situaciones de emergencias ambientales.

⁷ Artículo 2 de Decisión del Mercosur 3/2009 sobre la Reunión Especializada de Reducción De Riesgos de Desastres Socio naturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria. 24 de Julio de 2009

⁸ Prioridad 4P: Marco normativo nacional de la cooperación internacional. Plan Nacional de Implementación del Marco de Sendai 2018-2022. Documento aprobado por Resolución Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N) N° 561/2018

⁹ Artículo 37 del Decreto 11.632 que reglamenta la Ley N° 2615/05.

¹⁰ Artículo 48 del Decreto 11.632 que reglamenta la Ley N° 2615/05. Apartado sobre las Donaciones.

Pregunta 3:

¿Las leyes y regulaciones de su país describen las funciones y responsabilidades de las diferentes instituciones relacionadas con la asistencia internacional por desastre?

El marco institucional sobre la Gestión del Riesgo de Desastre en el país le asigna un rol claro a la SEN, organismo que se encuentra en la órbita de la Presidencia de la República para *"estimular la creación y organización de estructuras de reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres en los departamentos, ciudades y pueblos del país de forma a permitir el fortalecimiento de la protección civil y coordinar sus actividades en respuesta a las situaciones de emergencia o de desastre"*¹¹. Las donaciones de bienes e insumos provenientes del exterior serán recibidas por la SEN y depositadas en el FONE para ser distribuidas entre los actores locales involucrados en la GDRD, según lo dispuesto en el artículo 48 del Decreto N° 11.632 de 2013. La administración de este fondo estará a cargo del Secretario Ejecutivo, a través de la Dirección General de Administración de Emergencia de la SEN. El Secretario Ejecutivo será el oficial responsable de gestionar los fondos del FONE y el encargado de realizar los gastos necesarios para financiar proyectos relacionados con la prevención, mitigación y respuesta, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, inciso b de la Ley N° 2.615 de 2005.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) juega un papel clave en brindar apoyo y asesoría técnica a la SEN en la implementación y desarrollo de políticas públicas para la gestión y reducción de riesgos a nivel local, mediante una cartera de proyectos que apuntan a la prevención¹². No se encuentran datos específicos sobre responsabilidades encomendadas al Coordinador Residente de Naciones Unidas relacionadas con la asistencia internacional por desastres.

El rol de otros organismos no gubernamentales incluye en un principio a la Cruz Roja Paraguaya (CRP) que está reconocida legalmente como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, según lo dispuesto en la Ley N° 5.656 de 2016.¹³ Asimismo, la Ley N° 2.615 de 2005 en su artículo 7 confirma a la Sociedad Nacional como uno de los integrantes permanentes del Consejo Ejecutivo de la SEN; una instancia que tiene entre sus atribuciones la de asesorar al Ejecutivo Nacional para declarar el estado de emergencia por desastre y aceptar donaciones desde exterior para la atención de casos de desastres. La Ley N° 5.656 de 2016, en su artículo 4, inciso c, contempla que, entre las obligaciones de la CRP, está la de *"asistir a la autoridad competente en gestión de desastres, en la confección inmediata del procedimiento que determinará la forma de coordinación; inicio; desarrollo; ejecución y finalización del programa de asistencia humanitaria"*¹⁴.

La Ley N° 6.762 de 2021 que regula la organización de las instituciones de Bomberos Voluntarios del Paraguay, en su artículo 6 le asigna responsabilidades a los Bomberos de Paraguay para la asistencia en situaciones de desastres o accidentes, la prevención, extinción e investigación de incendios, y el asesoramiento para la protección de vidas y bienes de la ciudadanía. En ese sentido, la norma expresa que una de las funciones de la institución es la de coordinar trabajos sociales y de ayuda Humanitaria en el país.¹⁵

¹¹ Artículo 4, inciso g de la Ley N° 2615 que crea a la Secretaria De Emergencia Nacional (S.E.N.)

¹² Hacia una nueva cultura de prevención en el Paraguay. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

¹³ Ley N° 5.656 de 2016 que reconoce a la Sociedad Nacional De La Cruz Roja Paraguaya y la Media Luna Roja Paraguaya como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario y le concede exoneraciones tributarias y beneficios.

¹⁴ Artículo 4, inciso c de la Ley N° 5.656 de 2016 que reconoce a la Sociedad Nacional de La Cruz Roja Paraguaya Y La Media Luna Roja Paraguaya como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario y le concede exoneraciones tributarias y beneficios.

¹⁵ Artículo 6 de la Ley N° 6762 que regula la Organización de las Instituciones de Bomberos Voluntarios del Paraguay. Fecha De Promulgación: 27-07-2021

Pregunta 4:

¿Las leyes y regulaciones de su país describen un proceso para solicitar / recibir ofertas de asistencia internacional por desastre y para finalizar la asistencia internacional?

Una de las atribuciones que tiene encomendada el Secretario Ejecutivo de la SEN, a partir de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N.º 2.615, es la de «convocar a las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales cuando la SEN requiera de sus servicios específicos». El Decreto N° 11.632 de 2013 prevé que luego de que se promulgue la Ley de declaración de la situación de emergencia en el país, se activará un Plan de Emergencia por parte de Consejo Ejecutivo de la SEN. El Artículo 29 del Decreto estipula la participación de "actores involucrados"¹⁶, previa solicitud de la SEN. En la actualidad no se encuentran disposiciones específicas que describan un proceso detallado para solicitar ofertas de asistencia internacional. Sin embargo, el PNIMS 2018-2022 señala que para finales de 2022 se habrá establecido un procedimiento ágil, simplificado y eficiente para recibir socorro internacional en situaciones de emergencia, a través de una instancia de coordinación a cargo de la SEN, en conjunto con el MRE.

A partir de los compromisos internacionales de los que el país es signatario, el Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación Y asistencia ante emergencias ambientales, dispone de un mecanismo de asistencia internacional, coordinado a través de los puntos focales designados por los Estados Parte del MERCOSUR. El artículo 4 de la Ley N° 2.760 de 2005 que aprueba dicho protocolo contiene un procedimiento para notificar la emergencia ambiental a través de los siguientes pasos:

- a. Notificación a los Puntos Focales sobre el caso de emergencia ambiental,
- b. Envío de misión de evaluación de daños y análisis de necesidad por parte de los Puntos Focales,
- c. En caso de que la capacidad de respuesta local sea excedida, las autoridades competentes podrán completar un formulario que se anexa en el protocolo para formalizar la solicitud de la asistencia,
- d. Si la emergencia no permite demora, las autoridades del nivel operativo del país afectado podrán comunicarse directamente con las autoridades del nivel operativo del país vecino, sin perjuicio de la solicitud de asistencia enviada simultáneamente al respectivo Punto Focal nacional.

¹⁶ De acuerdo a lo establecido en el artículo 40 del Decreto N° 11.632 de 2013. Los "actores involucrados", ante la declaración de situación de emergencia o desastre respectiva, deberán contestar los requerimientos solicitados, nota mediante, por la SEN., en un plazo no mayor de 72 (setenta y dos) horas. Estos actores incluyen a: a) Fuerzas Armadas, b) Policía Nacional, c) Instituciones de la Administración Pública, d) Entes descentralizados, e) Gobiernos departamentales y municipales.

Pregunta 5:

¿Las leyes y regulaciones de su país prevén las facilidades legales necesarias para los actores que prestan asistencia internacional?

I. DERECHOS DE ATERRIZAJE Y ARREGLOS ADUANEROS GENERALES:

El país como miembro del Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA)¹⁷ adhiere al Manual de Operaciones Aéreas Combinadas para la Ayuda Humanitaria, que en términos generales busca fortalecer la coordinación entre las Fuerzas Aéreas de los países miembros del organismo para trabajar de manera ágil y planificada en los pedidos de ayuda humanitaria, a partir de la ejecución de una operación área combinada. La Resolución N° 1.158 de 2018 de la Dirección de Aeronáutica Civil establece que los organismos nacionales competentes podrán facilitar la entrada de vuelos de socorro en caso de catástrofes naturales o provocados por el hombre. La norma, a su vez, asigna a las autoridades nacionales la responsabilidad de admitir sin demora al personal y suministros trasladados por aviones que transportan asistencia humanitaria en territorio paraguayo¹⁸.

El artículo 42 del Decreto 11.632 de 2013 que reglamenta la Ley N° 2.615 de 2005 prevé que las mercaderías, bienes, equipos y donaciones que se reciban en el marco de una emergencia por desastre, deberán ser entregadas a la SEN por parte de la Dirección Nacional de Aduanas. El Código Aduanero, en la sección 10 sobre el envío de asistencia y salvamento¹⁹, establece un régimen especial para las donaciones a organismos sin fines de lucro y mercadería que ingresa en el territorio aduanero y que esté exclusivamente destinada a la ayuda de poblaciones víctimas de una catástrofe. La CRP a partir de lo establecido en la Ley N° 5.390 de 2015 recibe exenciones del pago de impuestos a bienes que fueran recibidos en concepto de donaciones, siempre y cuando sean destinados a cumplir con sus atribuciones²⁰.

II. ARREGLOS ADUANEROS PARA BIENES Y EQUIPOS ESPECIALIZADOS:

El artículo 1° y 11 del Decreto 3.713 de 2015 (que amplía y modifica parcialmente el Decreto No. 11.632/2013 que reglamenta la Ley No. 2.615/05, dispone que aquellas donaciones consignadas por instituciones públicas y privadas en el marco de las fases del ciclo de gestión de riesgo desastres, y que se encuentren en los puertos públicos quedarán exentas de todo costo impositivo, y de la intervención de un despachante (siendo este última de carácter opcional).

La CRP por medio del artículo 6 de la Ley N° 5.656 de 2016 recibe exoneraciones por el pago de impuestos por el ingreso de equipos, insumos, materiales de asistencia, herramientas, vehículos, tecnología, medicamentos, con la finalidad de prestar los servicios inherentes a su objeto social. Por otro lado, los Bomberos Voluntarios de Paraguay se encuentran también exonerados del pago de derechos aduaneros para la importación de vehículos y equipos destinados a facilitar las actividades relacionadas con su objeto social, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1.431 de 1999.²¹

¹⁷ El SICOFAA es una organización creada en 1961 con el fin de promover acciones orientadas a fortalecer los ejércitos aéreos del continente americano. El sistema coordina el movimiento de las distintas fuerzas aéreas a efectos de un empleo eficiente de los recursos. La dirección de la SICOFAA está a cargo de la Conferencia de Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas.

¹⁸ Punto 8.8 de la Resolución N° 1158/2018 sobre la Facilitación. Dirección de Aeronáutica Civil (DINAC). República del Paraguay

¹⁹ Artículo 239, Ley N° 2422 sobre el Código Aduanero. Sección 10: Envío De Asistencia y Salvamento. Fecha De Promulgación: 15-07-2004

²⁰ Artículo 6 de la Ley N° 5390 que reconoce a la Sociedad Nacional De La Cruz Roja Paraguaya Y La Media Luna Roja Paraguaya como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario y le concede exoneraciones tributarias y beneficios.

²¹ Artículo 14 de la Ley N° 1.431 que regula la Organización de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del Paraguay. Fecha De Promulgación: 20-05-1999

En el marco del contexto de emergencia sanitaria causado por la pandemia de COVID-19, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 3.477 de 2020 que reduce el arancel de importación al 0% a productos y bienes médicos que ingresan al país hasta junio del año 2020. Este régimen especial, contempla el acompañamiento y una reducción del Impuesto al Valor agregado (IVA) a una tasa efectiva del 5%²².

III. INMIGRACIÓN

La Ley N° 978 de 1996 que regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, en la sección sobre los Residentes Temporarios se señala que podrán ser considerados residentes temporarios los extranjeros que ingresen al país durante el tiempo que duren las actividades que dan origen a la admisión al territorio. En esta categoría, el artículo 2, incluye a las *"personas pertenecientes a organizaciones internacionales reconocidas por el gobierno, que ingresan para ejercer actividades benéficas o asistenciales"*²³. De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley antes mencionada, quedarían exceptuados del régimen de esta ley:

Los funcionarios diplomáticos y consulares acreditados y aquellos que ingresen en misión oficial

Aquellos miembros y representantes de organismos internacionales reconocidos por el Estado Paraguayo,

Los funcionarios administrativos y técnicos en misión de servicio que pertenezcan a una u otra las categorías anteriores.

Las normas examinadas en este reporte no contienen disposiciones específicas que simplifiquen los procedimientos de entrada al país para el personal internacional de socorro en casos de desastre, ni tampoco mecanismos especiales para obtener permisos de trabajo o reconocimiento de la licencia de conducir. La Dirección General de Asuntos Consulares (DGAC) y la Dirección General de Migraciones (DGM) se encargarán de agilizar la concesión de visas y/o su supresión en el marco de los acuerdos bilaterales suscritos con el Estado paraguayo. Las disposiciones vigentes en materia de visas, admisión y permanencia de extranjeros no exigen visados de tránsito.

IV. REGISTRO DE ACTORES ASISTENTES INTERNACIONALES

La SEN tiene entre sus atribuciones generales la de *"convocar a las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales cuando la SEN requiera de sus servicios específicos"*²⁴. Asimismo, el artículo 15 de la Ley N° 2.615 de 2005 habilita a la Secretaría a crear organizaciones departamentales y locales de emergencia, que estarán conformadas *"por autoridades públicas y municipales locales y por representantes voluntarios de las Entidades Organizadas de la Sociedad (EOS) de las comunidades respectivas"*²⁵.

²² Medidas Comerciales implementadas por países MERCOSUR, en contexto COVID-19.

²³ Ley N° 978 de 1996 que regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales

²⁴ Artículo 9, inciso g. Ley N° 2615 que Crea la Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.). 10/06/2005

²⁵ Artículo 15 de la Ley N° 2615 que crea a la Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.). Fecha de Promulgación: 10/06/2005

V. RECONOCIMIENTO DE LA CALIFICACIÓN PROFESIONAL DEL PERSONAL EXTRANJERO

Las normativas analizadas no incorporan disposiciones específicas que reconozcan la calificación profesional del personal extranjero que desempeñe actividades humanitarias en el país. El Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación Superior son los entes encargados de la homologación y reconocimiento de títulos universitarios extranjeros para ejercer en Paraguay. Los profesionales de la Salud que posean títulos otorgados en el extranjero y que deseen ejercer en territorio paraguayo, deberán aprobar previamente un examen de competencia expedida por el Instituto Nacional en Salud. La solicitud de competencia se realiza a través de la Dirección de Registro y Control de Profesiones en Salud, según lo dispuesto en la Resolución S.G.Nº 466 de 2020 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

VI. IMPUESTOS Y CAMBIO DE DIVISAS PARA ACTIVIDADES DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE

Las operaciones de compra y venta en moneda extranjera pueden ser realizadas en el mercado libre de cambios, a través de entidades bancarias y casas de cambio autorizadas, por parte de cualquier persona física o jurídica en todo el territorio nacional.²⁶ En el año 2020, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) emite la Resolución Nº 248 de 2020 que obliga a justificar el origen de las transacciones en divisa extranjera superiores a USD 1.000.

La Ley Nº 2.615 de 2005 que crea a la SEN, contempla exenciones tributarias aplicables al organismo en caso de emergencia o desastre. El artículo 24 establece que la Secretaría estará eximida de pago de todo impuesto, gravamen, tributo y tasas fiscales que estén creadas. El artículo 20 de la norma, habilita al ejecutivo, a proponer al congreso la solicitud de leyes especiales para *"moratoria de pago de impuestos, refinanciación o condonación de deudas, y otras medidas adecuadas al caso específico, por causa de desastres"*.

Ley Nº 5.061 de 2013 que modifica a la Ley Nº 125 de 1992, estipula exoneraciones del IVA a los bienes y los servicios prestados por: *"las asociaciones, federaciones, fundaciones, mutuales y demás entidades con personería jurídica que se dediquen a la asistencia médica, social, caridad, beneficencia, literaria, artística, gremial, deportiva, científica, religiosa y educativa, siempre que no persigan fines de lucro y que las utilidades o excedentes no sean distribuidos directa o indirectamente entre sus asociados o integrantes, los que deben tener como único destino los fines para los que fueron creadas"*, tal y como dispone el artículo 83 de la norma.

Las donaciones de Estados extranjeros u organismos internacionales en favor de asociaciones, federaciones, fundaciones, corporaciones y demás entidades con personería jurídica estarán exentas de todo tributo creado o por crearse con excepción de las tasas que corresponden por los servicios prestados, según lo previsto en la Ley Nº 302 de 1993²⁷, siempre y cuando no persigan fines de lucro.

²⁶ Ley Nº 2794 sobre Entidades Cambiarias y/o de Casas De Cambios.

²⁷ Artículo 2 de la Ley Nº 302 que exonera del pago de tributos las donaciones otorgadas a favor del estado y de otras instituciones y modifica el artículo 184 de la Ley No. 1.173/85. Promulgada el: 17-12-1993

VII. LIBERTAD DE MOVIMIENTO DE LOS ACTORES QUE PRESTAN ASISTENCIA INTERNACIONAL DURANTE UNA RESPUESTA A DESASTRES

En la Ley que crea a la SEN y en los demás decretos reglamentarios no se detectan facilidades legales específicas relacionadas con libertad de movimiento de los actores que prestan asistencia internacional durante una respuesta a desastres en Paraguay. Sin embargo, como antecedente se puede mencionar que en el marco de la emergencia nacional causada por el COVID-19, el Decreto N° 3.465 de 2020²⁸ establece que la DGM permitiría solo la entrada al país de miembros de misiones diplomáticas y organismos internacionales que posean un ingreso autorizado, además de nacionales y extranjeros que residentes en el país.

VIII. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS ACTORES DE ASISTENCIA INTERNACIONAL

No se encuentran disposiciones específicas que protejan de manera exclusiva a los actores de asistencia internacional. Sin embargo, es clave mencionar que la Policía Nacional, es el organismo encargado de *"proteger la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas y entidades y de sus bienes"*²⁹, de conformidad con lo expuesto en el artículo 6 de la Ley 222 de 1993.

IX. FACILIDADES ADICIONALES PARA AYUDA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES

No se encuentran disposiciones que estipulen horarios extendidos para servicios gubernamentales claves necesarios para la ayuda internacional, ni tampoco el uso de instalaciones gratuitas o de precio reducido para los proveedores de socorro y recuperación inicial

Pregunta 6:

¿Las leyes y regulaciones de su país establecen estándares de calidad para los actores de asistencia internacional?

El Decreto N° 11.632 de 2013 que reglamenta la Ley N° 2.615 de 2005 prevé en su artículo 3, que cualquier organismo no gubernamental, internacional, persona física o Jurídica que reciba recursos por parte del FONE será sujeto a rendir cuentas de las acciones y operaciones que realicen con dichos fondos. El Decreto 3.713 de 2015 en su artículo 7 sobre el control del FONE, estipula que el Secretario Ejecutivo del SEN deberá rendir cuentas mediante la entrega de una memoria anual que documente los gastos realizados a través del FONE para la aprobación por parte del Consejo Ejecutivo de la SEN.

En el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, la Contraloría General de República emitió la Resolución CGR N° 208 de 2020 que reglamenta la Ley N° 6.524 de 2020³⁰ y que establece medidas de transparencia y rendición de cuentas para el Fondo de Emergencia Sanitaria gestionado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para responder a la situación de contingencia nacional.

²⁸ Artículo 1 del Decreto N° 3.465 de 2020 por el cual se amplía el artículo 3° del Decreto N° 3.458 del 16 de marzo de 2020 «por el cual se dispone el cierre parcial y temporal de puestos de control migratorio en frontera, como medida ante el riesgo de expansión del Coronavirus (COVID-19)

²⁹ Artículo 6 de la Ley Orgánica N° 222 de 1993 de la Policía Nacional.

³⁰ Ley N° 6524 que declara Estado de Emergencia En Todo El Territorio De La República Del Paraguay Ante La Pandemia Declarada Por La Organización Mundial De La Salud A Causa Del Covid-19 O Coronavirus y se Establecen Medidas Administrativas, Fiscales Y Financieras.

Pregunta 7:

¿Las leyes y regulaciones de su país establecen requisitos de elegibilidad para que los actores de asistencia internacional reciban facilidades legales?

El Decreto N° 11.632 de 2013 que reglamenta la Ley N° 2.615, incorpora una cláusula que prevé la creación de un Directorio de instituciones que se dediquen y/o tengan experiencia comprobable en la "generación, producción, administración o difusión de información y conocimiento relacionado a la gestión y reducción de riesgos"³¹. El artículo 40 le asigna a la SEN la competencia de realizar actividades relacionadas con gestión del riesgo de desastre en conjunto con organismos de cooperación y organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras, previa autorización del MRE y la Secretaría Técnica de Planificación. No se encuentran mayores detalles que precisen el proceso para la selección de los socios humanitarios y/o criterios de elegibilidad para los actores vinculados a la SEN.

Pregunta 8:

¿Las leyes y regulaciones de su país establecen una unidad especializada para acelerar la entrada de asistencia internacional por desastre?

En el caso de recepción del socorro internacional, las normas analizadas establecen un mecanismo para que las donaciones provenientes del exterior sean gestionadas por un Equipo de Recepción de Donaciones conformado por la SEN. Esta instancia busca facilitar la y acelerar desaduanización de la asistencia internacional en caso de desastres. Este equipo estará integrado por "dos funcionarios de la SEN, dos funcionarios de la Aduana, un funcionario de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) y un funcionario del área de involucramiento de la donación"³². En el caso de las donaciones que fuesen transportadas por vía fluvial, "la SEN podrá solicitar la comisión de un funcionario de la Administración Nacional de Navegación y Puertos"³³.

³¹ Artículo 4 del Decreto 11632 de 2013 por el cual se reglamenta La Ley N° 2615/05 "que crea La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)

³² Artículo 24. Ley N° 2615/05 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN).

³³ Decreto 3713 por el cual se amplía y modifica parcialmente el Decreto N° 11.632/2013 "que establece la reglamentación de la Ley N° 2615105" que crea la Secretaría de Emergencia Nacional SEN



Paraguay, Ciudad de Asunción. Junio, 2014. Inundaciones en Paraguay. Asentamientos de damnificados. Foto: Marcelo Bater / Cruz Roja Paraguaya, 2021.-

Pregunta 9:

¿Las leyes y regulaciones de su país brindan transparencia adecuada, salvaguardas y mecanismos de rendición de cuentas que gobiernen la ayuda y la asistencia de recuperación inicial?

El Decreto 11.632 de 2013 establece que la SEN establecerá un procedimiento de organización, fiscalización, control y seguimiento de la aplicación efectiva de las donaciones para rendir los gastos realizados a través de un informe trimestral dirigido al Poder Ejecutivo. Esta labor estará a cargo del Secretario Ejecutivo del organismo. Sin embargo, no se encuentra mayor precisión sobre cómo funciona el procedimiento antes mencionado. El Decreto 3.713 de 2015 que modifica parcialmente el Decreto 11.632, hace una referencia sobre el control de los recursos que reciben el FONE, que sirve como una cuenta especial de la SEN para aplicar los recursos del fondo a acciones de respuesta y rehabilitación ante situaciones de emergencia. El artículo 7, establece que el secretario ejecutivo de la SEN *“en su memoria anual deberá rendir cuenta documentada de la utilización de este recurso para la aprobación o no por el Consejo Ejecutivo”*.

Por último, el Código de Ética³⁴ aprobado por la SEN mediante la Resolución N° 1.376 de 2019, incorpora una serie de compromisos éticos para el cumplimiento de la función pública y de las competencias asignadas al ente y sus funcionarios. El acuerdo, en su artículo 10 y 11, hace referencia a los compromisos que asume la SEN para fortalecer el control, fiscalización de la calidad de tareas llevadas adelante; y la obligación de presentar informes periódicos a los órganos de control público sobre las acciones realizadas.

Pregunta 10:

¿Las leyes y regulaciones de su país describen los procedimientos para la asistencia internacional por desastre enviada y que transita por su país?

Las normas analizadas no prevén reducción de requisitos para el tránsito del personal de socorro y de inspección para el tránsito de bienes y equipos.

³⁴ Acuerdos y Compromisos éticos. Secretarí Nacional de Emergencia. MACIP 2015 (en línea) https://www.sen.gov.py/application/files/2315/9241/4419/Acuerdos_y_compromisos_Eticos.pdf



Paraguay, Ciudad de Asunción. Junio, 2014. Inundaciones en Paraguay. Asentamientos de damnificados. Foto: Marcelo Bater / Cruz Roja Paraguaya, 2021.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este Documento País - IDRL examina las principales leyes y normas relacionadas con el derecho relativo a desastres en Paraguay, a fin de identificar las fortalezas y lagunas del marco regulatorio e institucional vigente en relación con las operaciones de asistencia y ayuda humanitaria internacional en caso de desastres. En el año 2005, se crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) una entidad pública promotora de un marco legal para la gestión del riesgo de desastres en el Paraguay; y que, de acuerdo con las normas analizadas se convierte en el punto focal a nivel nacional para gestionar la ayuda internacional en caso de que se solicite, así como también en aquellos casos, cuando se decida brindarla a terceros países.

La legislación vigente también comprende una serie de compromisos internacionales que buscan fortalecer los mecanismos para dar una respuesta oportuna a las situaciones de desastre en el país. La Reunión Especializada de Reducción De Riesgos de Desastres Socio naturales, Defensa Civil, Protección Civil y Ayuda Humanitaria del MERCOSUR (REHU), el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres y las Reuniones Regionales sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria (MIAH) son algunos de los instrumentos a lo que adhiere la República del Paraguay.

SOBRE LA SOLICITUD Y COORDINACIÓN DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL

En cuanto a la coordinación de la ayuda humanitaria internacional, los hallazgos indican que la SEN en articulación con el MRE son las entidades nacionales encargadas de gestionar la ayuda internacional en caso de emergencias y/o desastres, según lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto N° 11.632 de 2013 que reglamenta la Ley N° 2.615. Sin embargo, las normas analizadas no establecen un procedimiento actualizado aplicable a los actores nacionales y de la cooperación internacional encargados de llevar adelante tareas humanitarias en el país.

La Prioridad 4P del PNIMS 2018-2022, establece que a finales de 2022 se habrá creado una instancia de coordinación que implementará un nuevo procedimiento formal para recibir y brindar ayuda bilateral y multilateral entre donantes, en caso de desastres, tomando como base las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (Directrices IDRL) de la IFRC. Se recomienda acciones de incidencia dirigidas a las autoridades competentes para asegurar la incorporación de la CRP en el nuevo procedimiento, a partir de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 5.656 de 2016 que habilita a la CRP para colaborar con la autoridad competente en la confección de procedimientos para la coordinación; inicio; desarrollo; ejecución y finalización del programa de asistencia humanitaria.

El Documento País - IDR también hace referencia al Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales aprobado por la Ley N° 2.068 de 2003, que incorpora un mecanismo claro de colaboración para aquellos casos cuando algún Estado Parte del bloque decida solicitar ayuda internacional por situaciones de emergencia. Sin embargo, no se encuentra información actualizada sobre si se ha generado alguna articulación previa desde el Estado para la implementación de este protocolo.

La CRP, como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario integra permanente del Consejo Ejecutivo de la SEN (artículo 7 de la Ley N° 2615 de 2005), lo que conlleva a que la Sociedad Nacional participe de manera directa en los procesos de toma de decisiones relacionados con la aceptación de donaciones y la evaluación para el envío de misiones humanitarias para cooperar con terceros países en la atención de casos de desastres.

SOBRE LAS FACILIDADES LEGALES PARA LA ASISTENCIA INTERNACIONAL

En cuanto a las facilidades legales para la asistencia internacional, el código aduanero del país en la sección 10 sobre el "Envío de Asistencia y Salvamento" dispone un régimen especial a las donaciones a organismos sin fines de lucro y mercadería que ingresa en el territorio aduanero y que esté exclusivamente destinada a la ayuda de poblaciones víctimas de un desastre. Durante el proceso de evaluación, también se encontraron exenciones para las donaciones de Estados extranjeros u organismos internacionales en favor de asociaciones, federaciones, fundaciones, corporaciones y demás entidades con personería jurídica, siempre que no persigan fines de lucro, según lo previsto en la Ley N° 302 de 1993 que exonera del pago de tributos las donaciones otorgadas a favor del estado y de otras instituciones.

Con respecto al reconocimiento de la calificación profesional del personal extranjero, el estudio muestra que el Estado Paraguayo, a través de diversas Decisiones del MERCOSUR reconoce certificados, títulos, y estudios de nivel primario, medio técnico y posgrado expedidos por instituciones educativas de los Estados miembros del bloque. Sin embargo, se sugiere trabajar en la aprobación de disposiciones legales que reconozcan de manera simplificada y temporal los títulos de profesionales extranjeros que presten servicios en el país, en caso de emergencia por desastres.

RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA

La SEN maneja un procedimiento de organización, fiscalización, control y seguimiento de la aplicación efectiva de las donaciones y deberá rendir los gastos realizados a través de un informe trimestral dirigido al Poder Ejecutivo. El Código de Ética del FONE propone una serie de compromisos éticos para el cumplimiento de la función pública y de las competencias asignadas al ente y sus funcionarios. El acuerdo hace referencia a los compromisos que asume la SEN para fortalecer el control, fiscalización de la calidad de tareas llevadas adelante; y la obligación de presentar informes periódicos a los órganos de control público sobre las acciones realizadas.

El Documento País- IDRL también hace hincapié en la importancia de que las autoridades nacionales contemplen medidas adicionales para asegurar que los actores internacionales que presten asistencia para las operaciones de socorro y recuperación inicial tengan experiencia y conocimientos de las principales normas internacionales sobre la calidad y rendiciones de cuentas en las respuestas humanitarias (Proyecto Esfera).

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Constitución Nacional de 1992, disponible en: <https://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay>
- MERCOSUR/CMC/DEC N° 14/04. "Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del Mercosur en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales", disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1404s.asp>
- Ley N° 2615 de 2005 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional, disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2410/ley-n-2615-crea-la-secretaria-de-emergencia-nacional-sen>
- Ley N° 3996 de 2010, "Orgánica Municipal", disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal>
- Ley N° 426 de 1994, "Carta Orgánica del Gobierno Departamental", disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2533/ley-n-426-establece-la-carta-organica-del-gobierno-departamental>
- Ley N° 836 de 1980. "Código Sanitario", disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2399/ley-n-836-codigo-sanitario>
- Ley N° 222 de 1993 "Orgánica de la Policía Nacional", disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2509/ley-n-222-organica-de-la-policia-nacional>
- Ley N° 2422 de 2004 "Código Aduanero", disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2276/ley-n-2422-codigo-aduanero>
- Ley N° 978 de 1996 que Regula la Migración de Extranjeros y la Emigración y Repatriación de Nacionales, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_paraguay.pdf
- Ley N° 302 de 1993 exonera del pago de tributos las donaciones otorgadas a favor del estado y de otras instituciones y modifica el artículo 184 de la Ley No. 1.173/85, disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2445/exonera-del-pago-de-tributos-las-donaciones-otorgadas-a-favor-del-estado-y-de-otras-instituciones-y-modifica-el-articulo-184-de-la-ley-no-117385>
- Ley N° 5375 de 2014 modifica la Ley N° 1431 de 1999 "que regula la organización de los cuerpos de Bomberos Voluntarios del Paraguay", disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1605/ley-n-1431-regula-la-organizacion-de-los-cuerpos-de-bomberos-voluntarios-del-paraguay>

- Ley N° 5.656 de 2016 que reconoce a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Paraguaya como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario y le concede exoneraciones tributarias y beneficios, disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5173/ley-n-5656-reconoce-a-la-sociedad-nacional-de-la-cruz-roja-paraguaya-como-auxiliar-de-los-poderes-publicos-en-el-ambito-humanitario-y-le-concede-exoneraciones-tributarias-y-beneficios>
- Ley N° 2068 de 2003 que aprueba el Acuerdo marco de medio ambiente del MERCOSUR, disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4347/ley-n-2068-aprueba-el-acuerdo-marco-de-medio-ambiente-del-mercosur>
- Decreto Ley N° 9297 de 2018 “Estatutos Generales de la Cruz Roja Paraguaya”, disponible en: <https://www.cruzroja.org.py/docs/cruz-roja-estatuto.pdf>
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 11632 de 2013 que reglamenta la Ley N° 2615 de 2005 que crea a la SEN, disponible en: https://www.sen.gov.py/application/files/8415/9188/6664/Decreto_11632_reglamentario_de_la_SEN.pdf
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 5243 de 2010 que establece a la SEN como Plataforma Nacional de GRRD, disponible en: https://www.sen.gov.py/application/files/6215/9189/0029/Decreto_N_5243.pdf
- Decreto N° 1402 de 2014, que aprueba la “Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos (PNGRR)”, disponible en: <https://dipecholac.net/docs/files/724-decreto1402smallpdf.pdf>
- Decreto N° 3713 de 2015 “Que amplía y modifica parcialmente el Decreto N° 11632 «que establece la reglamentación de la Ley N° 26151 /05 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)», disponible en: https://www.sen.gov.py/application/files/4615/9188/7193/Decreto_3713_-_Amplia_y_modifica_parcialmente_el_Decreto_11632.pdf
- Decreto N° 3.465 de 2020 por el cual se amplía el artículo 3° del Decreto N° 3.458 del 16 de marzo de 2020 «por el cual se dispone el cierre parcial y temporal de puestos de control migratorio en frontera, como medida ante el riesgo de expansión del Coronavirus (COVID-19), disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Paraguay_nota_324-20-MPP-OEA.pdf
- Resolución SEN N° 561 de 2018 que aprueba el “Plan Nacional de Implementación del Marco de Sendai 2018-2022”, disponible en: https://www.sen.gov.py/application/files/8415/9188/1538/PNIMS_2018-2022.pdf
- Resolución N° 1158 de 2018. Sobre la facilitación de la Dirección de Aeronáutica Civil (DINAC), disponible en: http://www.dinac.gov.py/Seguridad_Operacional/docs/DINAC-R9-FACILITACION-RESOL1158-05072018.pdf
- Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025 de la Cruz Roja Paraguaya, disponible en: <https://www.cruzroja.org.py/docs/PROPUESTA-PE-CRP-2021-2025-BF.pdf>
- Memoria 2021 de la Cruz Roja Paraguaya, disponible en: https://www.cruzroja.org.py/docs/MEMORIA_2021.pdf

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Humanidad

El movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, baso su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad

Con el fin de conservar la confianza de todos, se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Carácter voluntario

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad

En cada país solo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos



a Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) es la mayor red humanitaria del mundo, con **192 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** y unos **14 millones de voluntarios**. Nuestros voluntarios están presentes en las comunidades antes, durante y después de una crisis o desastre. Trabajamos en los entornos más difíciles y complejos del mundo, salvando vidas y promoviendo la dignidad humana. Apoyamos a las comunidades para que se conviertan en lugares más fuertes y resistentes, en los que las personas puedan vivir de forma segura y saludable, y tengan la oportunidad de participar en la vida cotidiana. y saludables, y tengan oportunidades de prosperar

Síguenos:

www.ifrc.org | twitter.com/ifrc | facebook.com/ifrc | instagram.com/ifrc | youtube.com/ifrc | tiktok.com/ifrc | info@ifrc.org