

EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ



NACIONES UNIDAS

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente y en cualquier forma para propósitos educativos o sin fines de lucro, sin necesidad de permiso especial del propietario de los derechos de autor, siempre que se reconozca la fuente. La Organización de las Naciones Unidas agradecería recibir una copia de cualquier publicación que utilice ésta como fuente. Esta publicación no podrá utilizarse para la venta ni para ningún otro propósito comercial sin previa autorización por escrito de parte de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Panamá.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las opiniones de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de las entidades de la Organización de las Naciones Unidas participantes en la elaboración del mismo. La designación de entidades geográficas en este informe y la presentación del material en su contenido, de ninguna manera implican la expresión de ninguna opinión por parte de la editorial o las organizaciones participantes con respecto al estado legal de ningún país, territorio o área, ni de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus límites o fronteras.

A pesar que se han realizado esfuerzos para asegurar que el contenido de esta publicación esté correcto y que las referencias sean apropiadas, la Organización de las Naciones Unidas no acepta responsabilidad alguna por la veracidad o fidelidad del contenido y no será responsable por el daño o perjuicio que pueda ocasionar directa o indirectamente a través del uso y/o confiabilidad en el contenido de ésta publicación, incluyendo la traducción del mismo a cualquier otro idioma diferente al español.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias es una de las preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, su utilización en nuestro idioma plantea soluciones muy distintas en las que no hay necesariamente acuerdos (uso de barras como en trabajador/a o el símbolo @ al lado de cada palabra en masculino genérico). En tal sentido y para evitar la sobrecarga gráfica, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, varones y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.



Foto: Hecónio

PREFACIO



Panamá viene emprendiendo una serie de reformas y acciones orientadas a optimizar la gestión y accionar del Gobierno en diversas áreas para reducir la pobreza, superar la inequidad y fortalecer los procesos de gestión democrática y la institucionalidad del país con una visión de futuro contemplando estrategias económicas, sociales e inversiones orientadas a dicho fin.

En este contexto, se prevé elevar el nivel de vida de todos los panameños con equidad social y alcanzar una educación de excelencia, una cobertura del 100% del servicio de agua potable y saneamiento, el apoyo a sectores estratégicos y acceso a la salud, mejores condiciones de empleo e ingresos, como pilares para el crecimiento sostenido del país.

Estos objetivos pueden no ser alcanzados de mantenerse la tendencia de crecientes pérdidas y daños asociados a los impactos de fenómenos naturales, dadas las condiciones de exposición y vulnerabilidad ante los mismos. Se estima que la pérdida acumulada en el país por dichos fenómenos en los últimos 30 años es del orden de US\$ 692 millones¹, pese a los diversos esfuerzos nacionales que se han llevado a cabo para hacer frente esta situación.

¹ Modelación probabilista de riesgos naturales a nivel global: La curva híbrida de excedencia de pérdidas” (CIMNE et al. 2013), en el período 1989-2011. Citado en el “Informe regional del estado de vulnerabilidad y riesgos de desastres en Centroamérica, UNISDR - Las Américas/CEPRENAC 2014 (ver <http://eird.org/americas/docs/informe-regional-centromericano-RAR.pdf>).

Por ello y tomando en consideración estas circunstancias, y con la finalidad de contar con recomendaciones que permitan fortalecer la gestión del riesgo de desastres en el país como condición inherente a esas tareas del desarrollo nacional, el Gobierno de Panamá solicitó al sistema de las Naciones Unidas, con el apoyo especializado de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)-, que coordinaran una misión interagencial de evaluación del estado de la reducción del riesgo de desastres, invitando también a entidades especializadas en la temática de las repúblicas de Chile y Colombia y a la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) a aportar sus experiencias y capacidades. El presente documento es el resultado de este intenso esfuerzo mancomunado.

Adicionalmente y consistente con dicha visión de desarrollo, en este momento se viene negociando con el Gobierno de Panamá el nuevo marco de cooperación de las Naciones Unidas para el periodo 2016-2020, el mismo que identifica un fuerte vínculo de este marco con los ejes estratégicos del Plan de Gobierno y las áreas de la agenda Post 2015 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que constituye una sólida base para la programación conjunta. A partir del análisis realizado, se ha priorizado tres áreas para orientar la cooperación del Sistema, donde la relativa a sostenibilidad ambiental y crecimiento inclusivo, hace especial referencia a los temas relacionados con el vínculo entre economía y ambiente, la equidad social intra e intergeneracional, el uso sostenible de los recursos naturales y la gestión del territorio, destacando la importancia de que el proceso de desarrollo genere beneficios sociales e incremente las capacidades para poder mantenerse en el tiempo.

Finalmente, agradecemos al Gobierno de Panamá por la confianza y oportunidad brindada, y esperamos que los resultados presentados contribuyan a consolidar la reducción del riesgo de desastres en los diversos marcos de gestión y acción nacional, por medio de políticas públicas, responsabilidades y mandatos de todos los actores del desarrollo del país, conciliando los esfuerzos de Gobierno, el sector privado, la sociedad civil, los entes académicos, la Cooperación internacional y en particular el rol de los Alcaldes en el histórico proceso de descentralización que se viene impulsando para alcanzar el desarrollo sostenible. Estas acciones se dan mientras en el concierto internacional se ha aprobado el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, donde Panamá tuvo una importante participación, que conlleva compromisos de implementación.

Esperamos que este documento contribuya de manera significativa como herramienta de gestión en favor del cumplimiento de dicho acuerdo global y en favor del desarrollo nacional.

Panamá, abril del 2015

Ricardo Mena Speck
Jefe Oficina Regional
UNISDR - Las Américas

Martín Santiago Herrero
Coordinador Residente
de las Naciones Unidas en Panamá



Foto: Alex Proimos

AGRADECIMIENTOS



Queremos expresar nuestro agradecimiento al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) que por parte del Gobierno de Panamá acogió la idea de llevar a cabo esta evaluación y facilitó la movilización del personal técnico que visitó distintos puntos del territorio nacional. De igual forma a UNICEF, FAO, PNUD y UNISDR - Las Américas por el financiamiento de la consultoría por parte de los consultores Haris Sanahuja (especialista senior) y Karold Guzmán (relaciones públicas y coordinación) que tuvieron como encargo la redacción y generación de contenidos de este documento y la organización logística de la misión, respectivamente.

Un agradecimiento especial a los y las colegas de los sistemas de protección civil de los Gobiernos de Chile y Colombia, de la Federación Internacional de la Cruz Roja y por parte de Naciones Unidas a FAO, OCHA, ONU Mujeres, OPS/OMS, PNUD, UNFPA, UNICEF, UNISDR - Las Américas y a la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Panamá por hacer posible esta misión.

De igual forma al PNUD y a UNISDR - Las Américas por los aportes económicos que permitieron publicar este valioso documento de referencia y trabajo.



Tabla de contenido

I. INTRODUCCION.....	11
Objetivos de la evaluación.....	12
Roles y responsabilidades de los miembros del equipo.....	12
Diseño metodológico para la evaluación.....	14
Estructura de Coordinación y Dinámica de Trabajo.....	18
II. EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS.....	21
III. ANALISIS DEL ESTADO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ	29
Diagnóstico Prioridad 1.....	32
Diagnóstico Prioridad 2.....	39
Diagnóstico Prioridad 3	45
Diagnóstico Prioridad 4	49
Diagnóstico Prioridad 5	58
IV. RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SU PRIORIZACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA.....	45
Prioridad 1	46
Prioridad 2	50
Prioridad 3	52
Prioridad 4	55
Prioridad 5	60
V. RECOMENDACIONES.....	63
Conclusiones finales.....	92
ANEXOS.....	93
Anexo I Sección de Informe de Pares.....	95
Anexo II Listado de preguntas guía.....	100
Anexo III Listado de interlocutores institucionales.....	110



Foto: BORIS G.

I. INTRODUCCIÓN



I. INTRODUCCIÓN



El Gobierno de Panamá solicitó a Naciones Unidas a través de su Coordinador Residente llevar a cabo una misión de evaluación que permita medir el avance en materia de reducción del riesgo frente a amenazas naturales.

El ejercicio del diagnóstico se centró en el campo amplio de la reducción del riesgo de desastres, visto desde el ángulo de la gestión del desarrollo. Incluye aspectos relacionados con el riesgo prospectivo, riesgo correctivo y los preparativos de la respuesta a situaciones de desastres así como aquellos relacionados con la recuperación posdesastres. Teniendo en cuenta el alcance temático del diagnóstico, se toma como estructura básica para guiar el análisis, las cinco prioridades que delinea el Marco de Acción de Hyogo (MAH), que constituyen la referencia adoptada a nivel mundial para guiar los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres por parte de los países. Cabe destacar que desde el 2007 los Estados realizan un informe bianual sobre los progresos en la implementación del MAH, utilizando un formato y metodología estándar que se conoce bajo el nombre de HFA-Monitor, y que incluye una serie de indicadores de progreso que permiten evaluar los avances para cada prioridad de acción.

Tomando en cuenta estos antecedentes, el equipo de la misión se basó en los indicadores de progreso por prioridad de acción que se utilizan en el HFA-Monitor para estructurar el diagnóstico y formular las recomendaciones de este informe. Con base en las lecciones aprendidas en misiones similares realizadas anteriormente en otros países, estos indicadores fueron analizados a un mayor nivel de profundidad a través de una serie de preguntas complementarias que permitieron guiar las entrevistas y conocer de manera más objetiva los avances logrados. La misión de evaluación se vio enriquecida con la participación de representantes de los entes rectores de gestión de riesgo de desastres de dos países amigos, Colombia y Chile, igualmente invitados por el Gobierno de Panamá a través de la Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), quienes como resultado del proceso de evaluación conjunta, realizaron un “informe de pares” que se incluye como parte integral de este informe.

1. Objetivos de la evaluación

Elaboración de una apreciación del estado de situación de cada una de las áreas cubiertas por el Marco de Acción de Hyogo en sus objetivos estratégicos y sus cinco prioridades y la definición de recomendaciones específicas de acción al Gobierno de Panamá con el fin de fortalecer la reducción del riesgo de desastres en el país. Las recomendaciones a ser realizadas incluyen un informe de evaluación interagencial por parte de las agencias especializadas participantes con una sección complementaria por parte de los países pares que intervinieron en la evaluación.

La tarea incluyó un componente de abogacía del Marco de Acción de Hyogo y el recientemente adoptado Marco de Sendai para la RRD, concientización del rol del Sistema de la ONU y otros actores internacionales en la reducción del riesgo de desastres.

En vista de la coyuntura especial de la fecha en que se llevó a cabo esta misión de evaluación, que coincide con el periodo durante el cual se ha definido el dicho nuevo marco internacional para la reducción del riesgo de desastres, la evaluación permitió también realizar un análisis retrospectivo de los logros alcanzados durante los 10 años de implementación del MAH y los retos que el país deberá afrontar una vez adoptado el nuevo marco internacional en esta materia.

El conjunto de recomendaciones a ser brindadas por el equipo de agencias especializadas y las de los representantes de país, sirvió también, como solicitado por el Gobierno de Panamá, para definir los aportes y posiciones del país durante el proceso de discusión del nuevo Marco de Sendai 2015 - 2030.

2- Roles y responsabilidades de los Miembros del Equipo

El diagnóstico de la situación de reducción de riesgo de desastres en Panamá supone un ejercicio interagencial donde se busca maximizar los conocimientos y las experiencias de los colegas de las agencias participantes y lograr una evaluación integral enriquecida por esa diversidad de conocimientos y experiencias temáticas que se agregan en el equipo de misión.

A efectos de asignar las responsabilidades y delinear la dinámica de trabajo del equipo se identificaron “agencias líder” para cada una de las cinco áreas prioritarias de acción del MAH que guiaron el ejercicio de evaluación. La asignación temática de las agencias líder tomó en cuenta los mandatos relevantes y los nichos temáticos distintivos que tienen en el campo amplio de la reducción del riesgo de desastres. Esto tenía como objetivo generar un intercambio y una dinámica de trabajo entre todos los colegas de tal manera que se aprovechara al máximo la diversidad de conocimientos y de experiencia de los miembros del equipo. A esos efectos, se incluyó un espacio diario en la agenda dedicado al intercambio de información e impresiones de la jornada entre los puntos focales. La composición del equipo se muestra a continuación.

Cuadro No. 1: Composición del equipo interagencial¹

	NOMBRE	PRIORIDAD	AGENCIA
1	Silvia Ballén	1	Colombia
2	Julio García	1	UNISDR - Las Américas
3	José Luis Loarca	2	OCHA (consultor)
4	Paolo Marín	2	Chile
5	Anarela Sánchez	3	PNUD
6	Dayanara Salazar	3	UN Women
7	Ruth Custode	3	UNICEF (consultora)
8	Krystell Santamaría	3	FICR
9	Luis Gamarra	4	PNUD (consultor)
10	Marta Moneo	4	PNUMA
11	Lorenzo Barraza	4	UNFPA
12	Geraldine Becchi	4	PNUD
13	Yerania Sánchez	4	FAO
14	Lourdes Ardón	5	OCHA (consultora)
15	Mauricio Bustamante	5	OCHA
16	Celso Bambarén	5	OPS
17	Haris E. Sanahuja	(todas)	Consultor
18	Karold Guzmán	(todas)	Consultora

¹ Cabe destacar que William Vigil, del Programa Mundial de Alimentos (PMA), participó en algunas fases de la evaluación, y Gisele Didier, de PNUD Panamá, participó en las sesiones de *briefing* de la evaluación.

A continuación se muestra la asignación temática por agencia y la identificación de los puntos focales por prioridad:

Cuadro No. 2: Distribución de agencias y puntos focales

PRIORIDADES	AGENCIAS LÍDER / PAÍS	PUNTOS FOCALES
Prioridad 1	UNISDR - Las Américas / COLOMBIA	Julio García y Silvia Ballén
Prioridad 2	OCHA / Chile	José Luis Loarca y Paolo Marín
Prioridad 3	FICR / UNICEF	Krystell Santamaría y Ruth Custode
Prioridad 4	PNUD / UNEP/ FAO / UNFPA	Geraldine Becchi y Yerania Sánchez Lorenzo Barraza y Marta Moneo
Prioridad 5	OCHA	Mauricio Bustamante y Lourdes Ardón

La coordinación técnica de la misión, a cargo de Haris Sanahuja y Karold Guzmán, apoyó a los puntos focales durante la fase de entrevistas y participaron en algunas de las giras de campo.

3- Diseño Metodológico de la Evaluación

La sustentación del diagnóstico sobre el estado de avance para cada una de las prioridades estuvo basada en tres fuentes: 1) Documentación de apoyo; 2) Entrevistas con interlocutores institucionales e informantes clave; y 3) Visitas de campo.

Documentación de apoyo

Los miembros del equipo de evaluación tuvieron a disposición una serie de documentos relevantes que sirvieron tanto para contextualizar las entrevistas como para complementar y documentar los hallazgos que se decanten en el diagnóstico. Este material documental estuvo disponible en versión digital accesible a todo el equipo de la evaluación.

Dicha documentación se clasificó por prioridad del MAH de manera que los miembros del equipo pudieron priorizar las lecturas de acuerdo a su asignación temática. También se incluyó material documental relevante sobre los sitios y áreas a visitar en las giras de campo.

Enfoque metodológico de las entrevistas

La estructura general del cuestionario guía que apoyó el desarrollo de las entrevistas responde a las cinco prioridades del MAH, donde se identificaron una serie de componentes para cada prioridad, que son utilizados en el HFA Monitor como indicadores de progreso (ver Anexo II). En la generación de la estructura de los componentes por prioridades de acción y de las preguntas guía se siguieron los lineamientos de la herramienta HFA-Monitor (diseñada especialmente para medir el avance en la implementación del MAH), complementadas y fortalecidas con la incorporación de elementos relevantes del Disaster Preparedness Survey (DPS) y la herramienta del PNUD “Evaluación de Capacidades Institucionales para la Reducción de Riesgo de Desastres”. También contó con el aporte y los comentarios de miembros del equipo. Adicionalmente, con base en estos indicadores de avance, se utilizó un **listado ampliado de preguntas guía** para orientar y estructurar el diálogo en las entrevistas, que se incluye en el Anexo II antes mencionado.



Para la identificación de las entrevistas institucionales se generó un listado de interlocutores por prioridad, que sirvió de base para el diseño de la agenda de entrevistas (el listado se adjunta en el Anexo III).

Visitas de campo

Además de los aportes que se colectaron durante las entrevistas y la información existente en el material documental, la evaluación incluyó 4 giras de campo a áreas territoriales representativas de los distintos contextos de riesgo de desastres que presenta Panamá. En ese sentido, estas visitas fueron claves en el diseño metodológico en la medida que el alcance de la evaluación también incluye analizar los avances y desafíos en las distintas unidades de gestión territorial del país, y estar en condiciones de formular recomendaciones sobre esos niveles territoriales. La selección de las giras de campo se basó en las siguientes consideraciones:

- Áreas representativas de las distintas amenazas naturales a las que está expuesto el país.
- Diversidad de dinámicas socioeconómicas y ambientales en escenarios urbanos, semiurbanos y rurales.
- Representatividad en términos de exposición de población, activos del Estado y concentración de infraestructura crítica.
- Factibilidad de entrevistar a autoridades locales y a mecanismos subnacionales (regionales/provinciales).
- Posibilidad de visitar sitios de recientes desastres y entrevistar a informantes claves.
- Condiciones logísticas para programar las visitas en los tiempos limitados que maneja el equipo de evaluación y las posibilidades de apoyo por parte de SINAPROC.

Los sitios seleccionados para las giras de campo fueron los siguientes:

1) Provincia de Chiriquí: La provincia de Chiriquí, limítrofe con Costa Rica, es el área del país con mayor exposición a la amenaza sísmica, y se extiende de la costa pacífica hasta las zonas montañosas en la cordillera Mesoamericana, que también se caracteriza por su exposición a inundaciones, deslizamientos y amenaza volcánica. En esta provincia se encuentra la ciudad de David, la segunda más poblada de Panamá, y de gran importancia productiva y comercial para todo el país. La gira contempló entrevistas en la ciudad de David con autoridades locales y provinciales y visitas a los municipios de Bugaba y de Boquete, donde se han registrado desastres recientes asociados a impactos hidrometeorológicos. Esta fue la única visita de campo que contempló dos días de duración, dado que es la más alejada de la capital (los miembros del equipo de evaluación tomaron un vuelo a David para desplazarse, desde allí a Bugaba y Boquete).

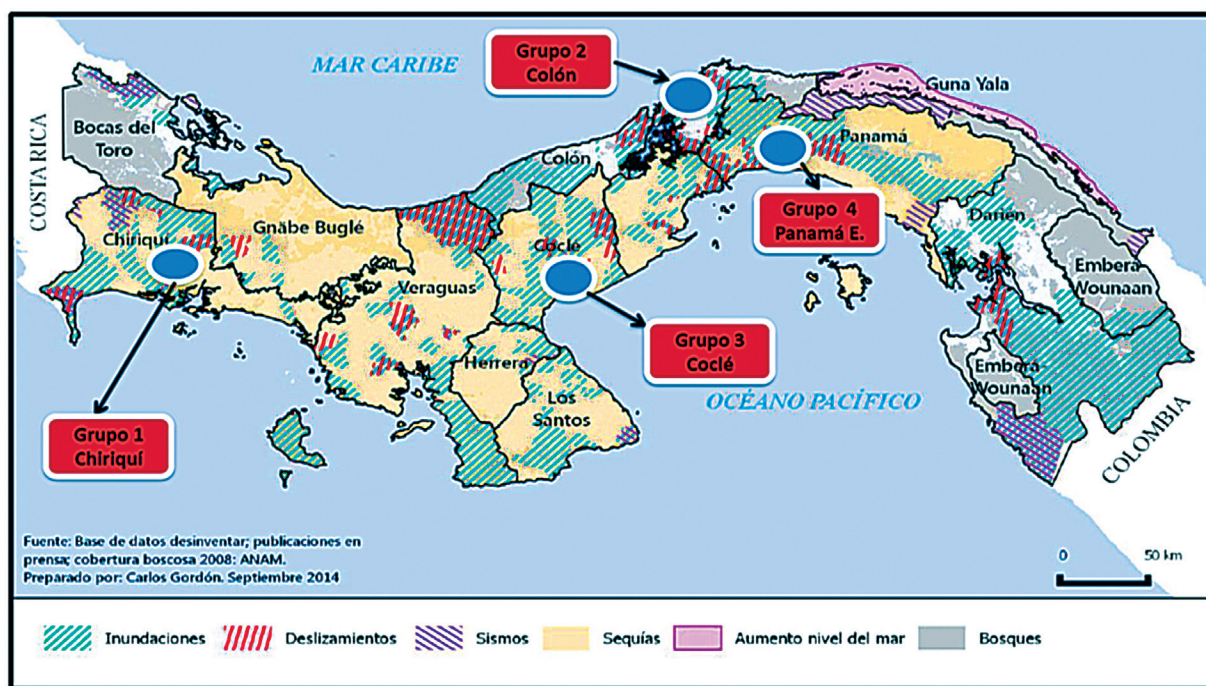
2) Provincia de Colón: esta provincia está ubicada en la cuenca interoceánica y es la entrada/salida del Canal de Panamá por el Caribe, siendo la segunda zona franca más grande del mundo y el primer centro de contenedores de América Latina. En las ciudades de Colón y de Portobello se concentra un segmento considerable de población muy vulnerable al impacto de amenazas hidrometeorológicas (fundamentalmente inundaciones y deslizamientos). Ambas ciudades han sido testigo de desastres urbanos muy importantes en los últimos años. En la ciudad de Colón se conjuga un escenario complejo de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental, y es una de las prioridades del Gobierno actual. En Portobello se encuentran sitios de patrimonio cultural histórico y su población está expuesta a múltiples amenazas. En la gira se realizaron entrevistas a autoridades provinciales y locales, y se visitaron sitios de alta vulnerabilidad a deslizamientos e inundaciones, donde se han registrado desastres y emergencias recientes.



3) Provincia de Coclé: esta provincia forma parte de las denominadas provincias centrales del país, junto con Los Santos, Herrera y Veraguas, conforman parte del Arco Seco de Panamá. Esta región del país tiene una gran importancia para el sector agropecuario, y en forma creciente, para el sector turístico del país. Es el área del país donde se han generado escenarios de cambio climático, y es una zona expuesta a sequías, en donde también se han registrado en el último año emergencias importantes relacionadas con contaminación fluvial. En la gira se contemplaron visitas a municipios costeros, como Chame y San Carlos ambos distritos ubicados en una provincia polo de crecimiento poblacional, zona de crecimiento turístico por sus zonas de playas, a un centro regional de emergencia para las provincias centrales ubicado en el municipio de Agua Dulce.

4) Provincia de Panamá: es la provincia que concentra aproximadamente el 80% de la población y los activos económicos del país, y que también está expuesta a múltiples amenazas. La gira de campo estuvo enfocada en el área de Panamá Este, que constituye uno de los escenarios de riesgo más importantes del país debido a la recurrencia crónica de inundaciones urbanas, en un contexto de dinámicas de intervención en ecosistemas frágiles, como los humedales de la bahía de Panamá, y en varias de la cuencas que intersectan todo Panamá Este y que desembocan en estos humedales. Es una de las áreas de expansión urbana más importantes de Panamá, con megaproyectos como la ampliación del Aeropuerto Internacional de Tocumen y la ampliación de la línea del metro de Panamá, con áreas de alta concentración urbana (Juan Díaz), y con áreas semirurales (como Pacora-Chepo).

Figura 1: VISITAS DE CAMPO – 29 AL 31 DE ENERO



Fuente: elaboración propia (Haris Sanahuja)

Dado que la mayoría de las giras de campo se realizaron en paralelo (Chiriquí, Colón y Coclé), el equipo se dividió en grupos tratando de integrar colegas que cubrieran distintas prioridades de manera que se pudiera cubrir un espectro amplio de los procesos de gestión de riesgo en cada visita.

4. Estructura de coordinación y dinámica de trabajo

La misión interagencial de evaluación estuvo bajo el liderazgo general de UNISDR - Las Américas y de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Panamá, quienes aportaron recursos y un consultor para la coordinación técnica de la evaluación, Haris Sanahuja y una consultora de apoyo a la coordinación, Karold Guzmán, quienes generaron la metodología y el diseño de la evaluación, basada en experiencias previas similares debidamente adaptadas al contexto panameño y consolidaron los aportes de las agencias y países participantes, además prepararon el informe final que aquí se presenta. El punto focal de UNISDR - Las Américas fue Julio García, quien también formó parte activa del equipo interagencial. Para todos los aspectos de preparación de la evaluación se contó con un punto focal designado por la DG-SINAPROC, Rafael Bonilla, apoyado por Juan Carlos Rivas y Yira Campos.

Dinámica de trabajo durante la misión

Las dos semanas de la misión fueron estructuradas de manera de poder ir avanzando en forma sistemática en la recopilación de los aportes de las entrevistas en los primeros días, luego las giras de campo, y finalmente la consolidación del análisis/diagnóstico para cada prioridad y la formulación de recomendaciones para el informe final.

La agenda de la evaluación incluyó 3 días de entrevistas con los representantes de las instituciones que forman parte de la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y otras instituciones relevantes (26 al 29 de enero); visitas de campo a cuatro provincias del país con distintos contextos de riesgo de desastre (29-31 de enero); entrevistas pendientes o coyunturales que surgieron en el curso de la evaluación (2-3 de febrero), y dos días al final de la misión (4-5 de febrero) para el trabajo interno del equipo de evaluación que fueron dedicados al análisis y elaboración del diagnóstico, las recomendaciones y la preparación del informe preliminar de la evaluación.



EVALUACIÓN INTERAGENCIAL DEL ESTADO DE LA RRD EN PANAMÁ									
PRIMERA SEMANA (26 AL 31 DE ENERO DE 2015)									
Hora	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves		Viernes		Sábado	
09.00 - 10.00	REUNIÓN INICIAL PRESENTACIÓN AL COORDINADOR RESIDENTE (Participan todos los miembros de la misión y representante de DG-SINAPROC Y UNISDR Las Américas)	Bloque de entrevistas en paralelo	Bloque de entrevistas en paralelo	Bloque de entrevistas en paralelo	Visita de Campo David/ Bugaba (Grupo 1)	Visita de Campo David/ Boquete (Grupo 1)	Visita de Campo Colón (Grupo 2)	Visita de Campo Coclé (Grupo 3)	Visita de Campo Panamá Este (Grupo 4)
10.30 - 12.00	Reunión interna de Planificación (todos los miembros de la misión)	Bloque de entrevistas en paralelo Institucionales	Bloque de entrevistas en paralelo	Bloque de entrevistas en paralelo					
12.00 - 13.00	Almuerzo								
13.00 - 15.00	Entrevista en paralelo con DG- SINAOPROC Y COE (todos los miembros de la misión)	Bloque de entrevistas institucionales	Bloque de entrevistas institucio- nales	Bloque de entrevistas institucio- nales	Visita de Campo David/ Bugaba (Grupo 1)	Visita de Campo David/ Boquete (Grupo 1)	Visita de Campo Colón (Grupo 2)	Visita de Campo Coclé (Grupo 3)	Visita de Campo Panamá Este (Grupo 4)
15.00 - 16.30		Bloque de entrevistas institucionales	Bloque de entrevistas institucio- nales	Bloque de entrevistas institucio- nales					
17.00 - 18.00		De-briefing	De-briefing	De-briefing					

EVALUACIÓN INTERAGENCIAL DEL ESTADO DE LA RRD EN PANAMÁ						
PRIMERA SEMANA (26 AL 31 DE ENERO DE 2015)						
Hora	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves		Lunes
09.00 - 10.00	Bloque de entrevistas en paralelo	Bloque de entrevistas en paralelo	Trabajo en grupos por prioridades/ informe preliminar (diagnóstico)	Trabajo en grupos por prioridades/ informe preliminar (recomendaciones)		Presentación del Informe Preliminar al Gobierno – Diagnóstico y Recomendaciones
10.30 - 12.00	Bloque de entrevistas en paralelo	Bloque de entrevistas en paralelo				
12.00 - 13.00	Almuerzo					
13.00 - 15.00	Reunión con Director General José Donderis (representantes de países + algunos miembros de la misión)	Bloque de entrevistas en paralelo	Trabajo en grupos por prioridades/informe preliminar (continuado)	Comienzo a trabajar en recomendaciones en grupos por prioridades		
15.00 - 16.30		Bloque de entrevistas en paralelo	Comienzo a trabajar en recomendaciones en grupos por prioridades	Presentación de avances diagnóstico a todo el equipo (aportes de todo equipo)		
17.00 - 18.00	De-briefing del día	De-briefing del día	Presentación de avances diagnóstico a todo el equipo (aportes de todo equipo)	Feedback general sobre evaluación/Finalización de la misión		



II. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



II. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



La República de Panamá cuenta con una estructura para la gestión del riesgo que inició bajo el esquema de Protección Civil característico de la institucionalidad latinoamericana de los años 1960 al 2000 y que luego fue evolucionando hacia esquemas más participativos y desconcentrados. Los primeros antecedentes normativos e institucionales relacionados con la gestión de riesgo de desastres en Panamá se remontan a principios de los 80, con la promulgación en noviembre de 1982 de la Ley 22, a través de la cual se crea el “Sistema Nacional de Protección Civil para Casos de Desastres”.

De acuerdo a la Ley 22, el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC, de aquí en adelante), se concibe como un organismo estrictamente humanitario, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia (actual Ministerio de Gobierno), abarcando el nivel nacional, provincial y municipal.

A nivel nacional, la Ley 22 contemplaba tres estamentos institucionales:

- i) El Órgano Ejecutivo, como autoridad máxima del Sistema;
- ii) El Consejo Nacional de Protección Civil, integrado por los Ministros de Gobierno, Vivienda, Obras Públicas y Salud, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Inspector del Cuerpo de Bomberos, Presidente Nacional de la Cruz Roja y la Subjefatura del Estado Mayor; y
- iii) La Dirección General, con un Director General como representante legal del Sistema Nacional, un Oficial de Planificación, un representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), dos representantes de las Organizaciones Cívicas y Religiosas y los Directores Provinciales del Sistema.

El principal instrumento de política contemplado por la Ley era el “Plan Nacional de Protección Civil”, y se contemplaba un presupuesto propio para el Sistema Nacional, proveniente del presupuesto nacional. El Consejo Nacional podía recomendar al Órgano Ejecutivo y al Órgano Legislativo la promulgación de leyes, decretos y reglamentos en casos de desastre, y asumió un rol asesor y de seguimiento del Plan Nacional.

Por otro lado, la Dirección General tenía entre sus responsabilidades la formulación del Plan Nacional y su Reglamento Interno, la creación de comisiones de trabajo, y la asesoría técnica para las otras instituciones del Sistema. Las Direcciones Provinciales estaban lideradas por los Gobernadores o Intendentes Comarcales y las Direcciones Municipales por los Alcaldes, y tenían como responsabilidad principal recomendar la declaración de los estados de emergencia en sus respectivas unidades territoriales.

Dos décadas más tarde, el 11 de febrero de 2005, se adoptó la Ley No. 7 que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil y que está vigente a la fecha. Con la Ley No. 7 se introdujo una visión preventiva, pero aún con un énfasis en la preparación y la respuesta. La Ley 7 define nuevamente al SINAPROC como un organismo humanitario adscrito al Ministerio de Gobierno, confiriéndole competencias amplias en la “planificación, investigación, dirección, supervisión y organización de las políticas y acciones tendientes a prevenir los riesgos materiales y psicosociales, y a calibrar la peligrosidad que puedan causar los desastres naturales y antropogénicos”.*

Entre los mandatos más importantes para el Sistema Nacional se incluyen:

- i) Recopilar y mantener un sistema de información sobre la información necesaria para planificación de estrategias y medidas sobre gestión de riesgo y protección civil;
- ii) Promover un plan nacional de gestión de riesgos, incorporando el tema en forma transversal a los procesos y planes de desarrollo del país, y formular y poner en marcha estrategias de reducción de vulnerabilidades y de gestión de riesgos para todos los sectores sociales y económicos;
- iii) Confeccionar planes y acciones para fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y atención humanitaria; y
- iv) Promover programas de educación, análisis, investigación e información técnica y científica sobre amenazas naturales y antropogénicas. La Ley también introduce el concepto de gestión de riesgo e identifica y caracteriza, como principales instrumentos de aplicación de la Ley, el Plan Nacional de Emergencias y el Plan Nacional de Riesgos.

En cuanto a la organización del SINAPROC, la Ley 7 define a la Dirección General como la encargada de la administración y dirección técnica de la institución, y al Ministerio de Gobierno y Justicia como el representante legal del Sistema (desaparece la figura del Consejo Nacional, entre otros cambios).

Respecto a los niveles operativos, la Ley define que el nivel nacional, al igual que los niveles provinciales y departamentales, dependen de la Dirección General, y que los niveles provinciales y comarcales están constituidos por direcciones provinciales o comarcales establecidas por Decreto.

En referencia al nivel municipal, la Ley menciona que se tendrá solamente “una oficina de enlace con los municipios con mayor factor de riesgo de cada provincia”. **

* Artículo 5, Ley No 7, Resolución 28, del 11 de febrero de 2005, que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil. Asamblea Nacional.

** Artículo 19, numeral 3. Ley No. 7 “que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil”. Resolución No. 28 de la Asamblea Nacional. Gaceta Oficial No. 25236. Lunes 14 de febrero de 2005



Otra definición importante que introduce la Ley No. 7 es el establecimiento de tres organismos adscritos al SINAPROC:

- 1) El Centro de Operaciones de Emergencia (COE), como responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta a todos los niveles en la respuesta a emergencias y desastres;
- 2) La Academia de Protección Civil, como organismo de carácter nacional y regional, que desarrollará actividades de capacitación técnica y especializada en reducción de riesgo y atención de emergencias y;
- 3) El Cuerpo Nacional de Voluntarios, como el grupo ad-honorem de apoyo al SINAPROC en la ejecución de los planes de prevención y atención de desastres.

La Ley No. 7 se reglamentó el 30 de abril de 2008 mediante el Decreto Ejecutivo No. 177. La reglamentación define los principales estamentos institucionales previstos en la Ley, como la Dirección Nacional, el COE, las Direcciones Provinciales, Regionales y Comarcales, e introduce algunas responsabilidades importantes para la Dirección General, como la implementación de los análisis de riesgo como parte integral de los estudios de impacto ambiental. También introduce el concepto de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, como el eje transversal y marco de referencia para las instituciones del Sistema y las organizaciones de la sociedad civil en gestión del riesgo de desastres, articulando instrumentos, programas y recursos. También define al Plan Nacional de Gestión de Riesgos como el instrumento de aplicación estratégico de la Política Nacional. En síntesis, la Ley No 7 y su marco reglamentario introducen el concepto de “gestión de riesgo” y una visión más preventiva, con lo cual se sienta la base para un abordaje más moderno. No obstante, la estructura institucional se centralizó más, con pocos elementos de desconcentración, con un nivel político por debajo del nivel ministerial, y con un énfasis continuado en los aspectos de preparativos y respuesta.

Otro hito importante en la institucionalidad para la GRD en Panamá se da en el 2002, cuando se crea la Comisión Nacional del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), a través del Decreto Ejecutivo No. 402, del 12 de noviembre de ese año, conformada por 13 representantes del Estado panameño. Si bien la Comisión Nacional de CEPREDENAC se generó como la contraparte de coordinación nacional para las actividades de éste, y de hecho, estuvo prácticamente inactiva durante años, su creación por Decreto fue clave para que la misma se relanzara en diciembre de 2005, como la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres, en respuesta a los lineamientos del Marco de Acción de Hyogo adoptado a nivel mundial ese año.

Bajo el nuevo rol de Plataforma Nacional, la Comisión Nacional se activó en cuanto a su funcionalidad y asumió el liderazgo de procesos muy importantes tales como la formulación de la Política Nacional y del Plan Nacional de Gestión de Riesgos.

En 2010, con la referencia e inspiración de los contenidos de la Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR) aprobada en la XXXV Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), junio, 2010, Panamá se abocó al proceso de formular una Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PNGIRD), que fue aprobada en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1101, del 30 de diciembre de 2010. La PNGIRD constituye el punto de inflexión más importante en el marco de políticas para la gestión de riesgo de desastres en Panamá. Con la aprobación de la PCGIR y la PNGIRD, el país consolidó una visión más integradora de la GRD, introduciendo los conceptos de gestión correctiva y prospectiva del riesgo y un claro enfoque territorial, y fundamentalmente, con la identificación de responsabilidades extendidas a todos los actores públicos a partir de la definición de cinco ejes articuladores con actores institucionales que los impulsan.

La PNGIRD ha sido clave para impulsar procesos de armonización de marcos políticos con otros procesos relevantes para la gestión del riesgo, como la gestión integrada de recursos hídricos, la adaptación al cambio climático y los procesos de ordenamiento territorial.

En ese sentido, la PNGIRD impulsó, entre otros procesos:

- i)** La actualización de la Política de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.
- ii)** La propuesta de actualización de la Política Nacional de Cambio Climático.
- iii)** La inclusión de criterios de GRD en la reglamentación de la Ley de Cuencas y en los términos de referencia de la formulación de planes locales de ordenamiento territorial.

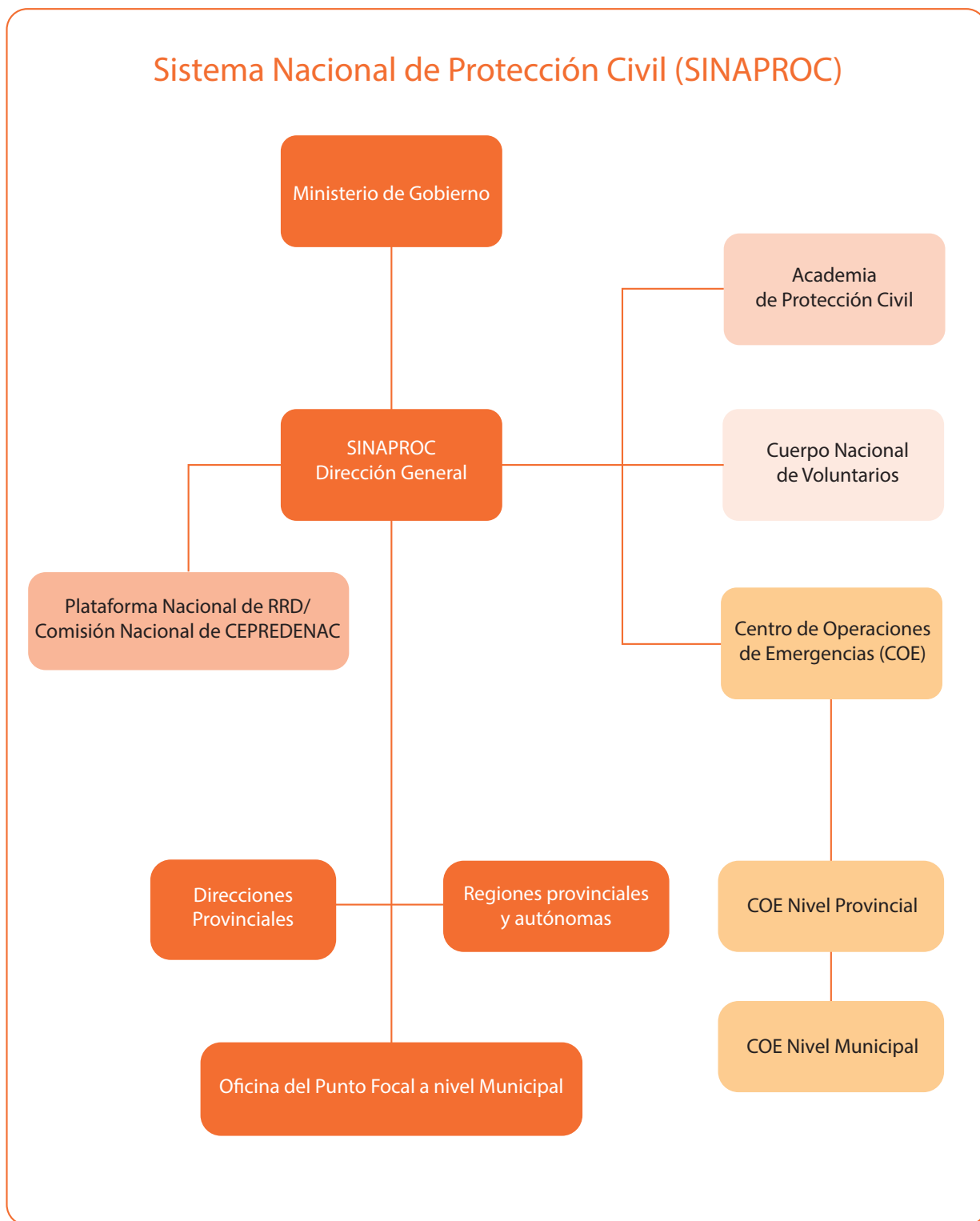
La PNGIRD también impulsa el rol de la Plataforma Nacional al identificarla como el mecanismo multisectorial e interdisciplinario para la promoción, monitoreo y evaluación de la Política, y sienta las bases para la adopción del Decreto Ejecutivo No. 41 del 25 de enero de 2013, que formaliza el funcionamiento de la Plataforma Nacional. De la misma manera, los lineamientos políticos de la PNGIRD han sido referencia para los contenidos del Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2011-2015, y su reciente actualización para el período 2015-2021 (bajo revisión por la actual administración).

La PNGIRD también ha sido el sustento normativo para la actualización de los roles y responsabilidades de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo del Estado (DICRE), del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quien ha liderado procesos relevantes en el ámbito de la gestión financiera del riesgo de desastres, que posicionan a Panamá como uno de los países con mayores avances en aspectos de protección financiera antes desastres.

De la misma manera, es importante destacar que la formulación y adopción de la PNGIRD ha posibilitado la adquisición por parte del Gobierno de Panamá de instrumentos de crédito contingente frente a desastres, como el CAT-DDO del Banco Mundial; y por otro lado, la PNGIRD ha sido la hoja de ruta para la identificación de compromisos de políticas ligados a un importante préstamo programático del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Asimismo en los dos últimos años, al interior de la Plataforma Nacional de Gestión Integral del Riesgo y como compromiso de la PNGIRD, se ha elaborado el Marco Nacional de Recuperación. A partir de este proceso se viene desarrollando un conjunto de actividades para el fortalecimiento de capacidades que incluye a la Asociación de Municipios de Panamá, al Ministerio de Economía y Finanzas y a los diversos sectores.

En la figura 1 a continuación se presenta la estructura orgánica del SINAPROC.



Consideraciones finales sobre el marco normativo-institucional

Tanto el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, como lineamientos políticos y programáticos de la institucionalidad regional del SICA (en particular CEPREDENAC), y más recientemente, procesos de reformas de políticas públicas promovidos por organismos financieros internacionales y regionales (fundamentalmente Banco Mundial y BID) y por el Sistema de las Naciones Unidas (como PNUD y UNISDR - Las Américas) han influido y catalizado en cierta medida la evolución del marco normativo-institucional que ha marcado la última década en Panamá.

Entre los hitos más importantes encontramos la reformulación del SINAPROC a través de la Ley No. 7 y su reglamentación; la identificación y activación de un mecanismo de participación multisectorial como la Plataforma Nacional y su posterior consolidación; la adopción de una Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, y la formulación del primer Plan Nacional de Gestión de Riesgo.

No obstante, Panamá puede ser considerado como un país en un proceso de transición, donde aún la normatividad de mayor fuerza jurídica se soporta en una visión centralizada dentro de la estructura institucional y territorial (Ley No. 7). En la actualidad, se están adoptando normas inspiradas por un enfoque integral de la gestión del riesgo y se están consolidando instrumentos de implementación de más amplia participación.

Los resultados de la reciente aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas para la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)², demuestran que tanto la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo, la Plataforma Nacional de GRD y las decisiones que se toman en el ámbito del Ministerio de Finanzas, son evidencia de un proceso de consolidación de esta visión³. Si bien este proceso marca una tendencia positiva, se debe tener en cuenta que la normatividad más moderna (como la PNGIRD), se encuentra aún a nivel de normativas del poder ejecutivo, lo cual no garantiza el rango de ley de carácter vinculante necesario para asegurar una ampliación en el ámbito de las atribuciones sectoriales y territoriales para la gestión del riesgo de desastres en el país.

2 Indicador de Gobernabilidad y Políticas Públicas para la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), Panamá 2013. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

3 Artículo 19, numeral 3. Ley No. 7 “que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil”. Resolución No. 28 de la Asamblea Nacional. Gaceta Oficial No. 25236. Lunes 14 de febrero de 2005



III. ANALISIS DEL ESTADO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ



III. ANALISIS DEL ESTADO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ



El Marco de Acción de Hyogo (MAH) define cinco prioridades de acción para avanzar en forma sistemática en la reducción del riesgo de desastres en los países. La misión de evaluación interagencial ha tomado la guía de estas cinco prioridades de acción como plantilla básica para guiar el ejercicio de diagnóstico. Los resultados del diagnóstico que se presentan a continuación están basados fundamentalmente en la información recabada en las entrevistas y las visitas de campo que realizó el equipo de la misión, y complementado con información documental relevante y disponible al momento de generar este informe. El análisis se presenta por prioridad de acción del MAH, siguiendo el modelo de la plantilla del HFA-Monitor (ver Anexo II donde se muestra estructura de prioridades e indicadores del HFA-Monitor).

PRIORIDAD 1

Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación.

Bajo esta prioridad se analizan los esfuerzos para fomentar el compromiso político y la participación de la comunidad en la reducción del riesgo de desastres, así como desarrollar o fortalecer los mecanismos institucionales, legislativos y operativos para dicha reducción. Estos esfuerzos suponen la integración de la reducción de riesgo de desastres en la planificación del desarrollo y la descentralización de las responsabilidades. También se consideran las necesidades humanas y financieras, y la asignación de los recursos necesarios para la implementación de las actividades correspondientes. Elementos como la creación y/o fortalecimiento de los mecanismos de coordinación sistemática para la reducción del riesgo y la priorización y asignación de recursos adecuados son claves en el análisis del progreso de esa prioridad de acción.

Contexto general para el diagnóstico de la Prioridad 1

En Panamá existe un avance significativo en cuanto a su marco normativo y legal para la GIRD. Asimismo la política nacional toma como referencia a la PCGIR. En términos generales el país cuenta con una estructura política para la gestión integral de desastres, que aunque ha logrado avances significativos en los últimos diez años, todavía tiene cimientos institucionales débiles. Elementos fundamentales del marco normativo-institucional, como la Política, el Plan, la Plataforma Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres descansan sobre Decretos Ejecutivos, lo que deja expuesto el funcionamiento de éstos a la discrecionalidad de dicho poder del Estado. Esto es un elemento importante que es necesario fortalecer para lograr un mandato más sólido sobre sectores específicos y/o estratégicos para el desarrollo del país. La consolidación de los procesos de descentralización y la asignación de recursos adecuados para impulsar la gestión correctiva y prospectiva del riesgo de desastres son factores importantes para avanzar en las líneas de acción de la Prioridad 1.

Diagnóstico por subcomponentes

1.1. ¿Existen políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todo nivel?

- Panamá ha realizado avances relevantes en el marco normativo para la gestión del riesgo en los últimos diez años. El país aprobó a comienzos del 2005 la Ley No. 7 y su reglamento tres años más tarde, introduciendo una visión más preventiva a la existente y la definición de instrumentos de política para la implementación del marco normativo. En diciembre de 2010 se convierte en el primer país centroamericano en adoptar una Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (aprobada por Decreto Ejecutivo No. 1101), alineada con la PCGIR. Con la aprobación de la Política, se introduce un marco de responsabilidades más específico a nivel sectorial y se da mayor énfasis al enfoque territorial para la GDR en el país. En todo este período, también se consolida un mecanismo multisectorial participativo a través de la Plataforma Nacional, tanto para monitorear la implementación de la Política Nacional, como para formular el Plan Nacional de GRD.
- No obstante el marco normativo vigente impulsa un enfoque sistémico a través del SINAPROC, el cual no se traduce en la articulación interinstitucional en un sistema operativo. Fue evidente en el grueso de las entrevistas que cuando se alude a SINAPROC, aun cuando los interlocutores sean parte del Sistema, en su gran mayoría entienden que se está hablando de una entidad puntual (la Dirección General de SINAPROC). En ese sentido, existe una confusión marcada sobre cuál es el rol y función de la entidad que coordina el Sistema y el Sistema Nacional propiamente dicho. El único mecanismo que el equipo de evaluación pudo percibir que los interlocutores se asocian como parte de una visión de trabajo conjunto es la Plataforma Nacional. En otras palabras, la mayoría de los actores relevantes adolece de un sentido de pertenencia alrededor del "Sistema Nacional".
- En relación con lo anterior, la normatividad que crea el SINAPROC asigna niveles de coordinación y gestión cuyos alcances son de nivel ministerial/sectorial. No obstante, la coordinación del Sistema está a cargo de una Dirección General, ubicada bajo el Ministerio de Gobierno y Justicia, y por ende sin las potestades y la jerarquía para realizar una eficiente coordinación interinstitucional como lo requiere la noción y la funcionalidad de un sistema. En ese sentido, con la Ley No. 7 se abrogan instancias de coordinación de mayor jerarquía que estaban contempladas en la ya obsoleta Ley 22 de 1982, como el Consejo Nacional de Protección Civil integrado por ministros, o la participación directa de las máximas autoridades territoriales (gobernadores y alcaldes) en la integración de las instancias de coordinación subnacionales y locales.

- La GRD no ha estado incluida como un objetivo o meta estratégica explícita en los planes de Gobierno recientes, que constituyen la visión de planificación del país y a los cuales están vinculados los planes de inversión quinquenal. En el Plan de Gobierno 2010-2014 se incluían entre las actividades prioritarias, medidas de adaptación al cambio climático y formación de capacidades, pero no había mención a la gestión del riesgo de desastres.⁴ Cabe destacar que la administración actual está formulando por primera vez para Panamá un Plan de Desarrollo Económico 2015-2025, en el que se encuentran algunas menciones relacionadas específicamente a la gestión de riesgo, pero de una manera tangencial y vinculadas al tema ambiental y de cambio climático, lo que sin embargo brinda la oportunidad de incluir la GRD en una visión de planificación de mediano plazo para Panamá.
- Si bien existe este marco legal y normativo representado por la Ley No. 7, su marco reglamentario y la PNGIRD, no son suficientes para ampliar y hacer vinculante las responsabilidades sectoriales para la GRD, ni promover las atribuciones a las distintas unidades de gestión territorial en la GRD. Los elementos más innovadores y participativos los brinda la PNGIRD, pero en virtud de una norma ejecutiva que no tiene la jerarquía normativa vinculante para promover estas reformas sectoriales y territoriales de fondo. Diversas instituciones entrevistadas manifestaron que si bien la Política Nacional ha promovido la identificación y sensibilización sobre roles y responsabilidades para la GRD, todavía no cuentan con las capacidades ni los recursos financieros para el desarrollo e implementación de los mandatos recibidos.
- Entre los procesos de reforma de políticas públicas que se han impulsado a partir de la PNGIRD, se puede destacar la ampliación de los roles y responsabilidades de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo del Estado (DICRE), a partir del Decreto Ejecutivo 479 del 2011, y su consolidación como el interlocutor para la GRD dentro del Ministerio de Economía y Finanzas. De ésta, se identifican algunos avances en el marco normativo referente a Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la Resolución Ministerial de “Complementariedad” aprobada en 2012, que identifica roles y responsabilidades complementarios y distintivos para la GRD entre el Viceministerio de Vivienda y el Viceministerio de Ordenamiento Territorial. La PNGIRD también sirvió de sustento para la introducción de criterios de GRD en la actualización de los marcos políticos para la Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas. En el sector educación, se destaca la promulgación de la Ley 10 que mandata la Ley 38, el 4 de febrero de 2015, que establece la enseñanza obligatoria de la educación ambiental y la gestión integral del riesgo, y asigna funciones específicas a la Dirección Ambiental del Ministerio de Educación, a las universidades y a los medios de comunicación.
- Generalmente el rol de coordinación interinstitucional del Sistema que mandata la Ley No.7 como una función de la DG-SINAPROC, se está realizando en la práctica a través de la dinámica de trabajo de la Plataforma Nacional y en los eventos en que se activa el COE. En el caso de la coordinación de la Plataforma Nacional, usualmente las responsabilidades dentro de la Dirección Nacional las ha asumido algún funcionario ligado a Cooperación Internacional, pero también se ha delegado esta función a la órbita de la Academia de Protección Civil, que es una institución adscrita al sistema (y a la cual no se le identifican estas funciones amplias de coordinación general). En el caso del liderazgo a través de “Cooperación Internacional”, que es un área distintiva dentro de la Dirección Nacional, se explica más por la naturaleza original de la Plataforma asociada a la “Comisión Nacional de CEPREDENAC”. Cualquiera sea el caso, a nivel de coordinación interinstitucional del Sistema Nacional, no es claro el criterio del Ministerio de Gobierno (que ostenta la Presidencia de la Plataforma), para liderar el trabajo de la Plataforma, o bien la visión para cumplir con ese mandato de coordinación del Sistema Nacional.

4 “Implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, formación de capacidades en cambio climático, e implementación del plan de acción de cambio climático en Panamá” (Plan Nacional de Gobierno 2010-2014, pág.120).

- La Ley No. 7 define a la Academia Nacional, al Comité de Operaciones de Emergencia y al Cuerpo Nacional de Voluntarios, como organismos adscritos al Sistema Nacional de Protección Civil. Si bien la Ley le confiere a la Academia un alcance nacional y regional y el rol de “desarrollar actividades de capacitación técnica y especializada en reducción del riesgo y atención de desastres”⁵, en el marco reglamentario de la Ley no se hace alusión alguna a las competencias de la Academia dentro del Sistema ni de su articulación con la Dirección General, con el COE y con el Cuerpo Nacional de Voluntarios. De hecho, en la reglamentación, toda la Sección II del Capítulo IV, dedicada a las acciones de capacitación y entrenamiento, hacen referencia a las responsabilidades de la Dirección Nacional, sin mencionar la Academia de Protección Civil. En este contexto, queda poco claro el rol, los alcances y el origen de los recursos para ejercer las funciones de la Academia, como uno de los tres organismos adscritos al Sistema Nacional.
- Finalmente, si bien la Política Nacional define claramente que se deberá utilizar el marco legal que brinda la Ley de Transparencia y todos los mecanismos de rendición de cuentas disponibles para que el conjunto de la sociedad panameña y sus instituciones puedan ejercer el derecho a la rendición de cuentas en el marco de las responsabilidades y los roles que se establecen en la normativa nacional para la GRD (incluida la Política Nacional), no se pudo constatar la existencia de mecanismos de fiscalización, regímenes sancionatorios adecuados, ni incentivos a nivel general, para promover el cumplimiento de las normas impulsoras de la GRD.

1.2. ¿Existen recursos dedicados y adecuados para implementar planes y actividades para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos?

- Si bien existen algunos estudios en el ámbito del MEF sobre el gasto público en gestión del riesgo de desastres en los últimos años, la información es muy limitada y casi totalmente sesgada hacia gastos de respuesta y recuperación posdesastre. Tradicionalmente el sistema de clasificación presupuestaria no permite hacer un rastreo de los fondos asignados para los distintos procesos de GRD, y la información más consistente con la que se cuenta la brinda las solicitudes de dispensa en el caso de desastres, que dan una primera noción de lo que los Ministerios reportan como gastos para las tareas de respuesta y recuperación. Recientemente se aprobó un nuevo objeto de gasto (el objeto de gasto 912), que tiene como finalidad identificar recursos presupuestados para inversiones públicas en reducción de riesgo de desastres. Esto podrá implementarse a partir del ejercicio fiscal 2016.
- No obstante las limitaciones anteriores para hacer un análisis detallado, de las entrevistas realizadas se puede apreciar que existe un presupuesto muy limitado para la implementación y el desarrollo de los mandatos que emanan del marco normativo para la GRD en Panamá. Las asignaciones presupuestarias que se pueden identificar más explícitamente están representadas por el presupuesto destinado a la Dirección General del SINAPROC. Este es un presupuesto operativo (no se tiene presupuesto de inversión), destinado a financiar los salarios del personal de la Dirección y fundamentalmente las operaciones básicas de preparativos y respuesta que lleva a cabo la Dirección. En ese sentido, el presupuesto asignado a la DG-SINAPROC, que en los últimos años ha sido del orden de los USD 5 millones anuales, no es suficiente para cubrir todo el marco de responsabilidades asignadas por Ley a esta institución, ni para promover el funcionamiento de SINAPROC como sistema. El presupuesto de la DG-SINAPROC se integra dentro del todo presupuesto que somete el Ministerio de Gobierno y está sujeto a las priorizaciones que también realice el propio Ministerio.

⁵ Artículo 21, numeral 2, de la Ley No. 7 que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil, del 11 de febrero de 2005. Gaceta Digital de Panamá.

- En relación con lo anterior, un porcentaje muy importante de las actividades de coordinación interinstitucional y de implementación de la Política Nacional que lleva a cabo la DG-SINAPROC están financiadas y dependen de la cooperación internacional que eventualmente recibe la institución. Las actividades de coordinación de la Plataforma Nacional, los Foros de la Política Nacional y otros eventos de sensibilización y socialización de la GRD en el país no tienen presupuestos dedicados. De la misma manera, muchas iniciativas que se identificaron en los distintos ministerios, estudios de riesgos o investigaciones y publicaciones técnicas, se han realizado gracias a recursos aportados por organizaciones de cooperación internacional y regional. De la misma manera, las actividades incluidas en el Plan de Gestión de Riesgo, responden muchas veces a oportunidades coyunturales de apoyos técnicos externos, y no a la asignación presupuestaria de las instituciones. En ese sentido, ni el Plan Nacional de GRD ni el Plan Nacional de Respuesta tienen identificado un presupuesto.
- En contraste con lo anterior, es importante resaltar que Panamá ha realizado avances muy significativos en materia de protección financiera ante desastres, sustentados en los mandatos de la Política Nacional y del Plan Nacional de GRD. Panamá se convirtió noviembre de 2014 en el primer país del mundo en adoptar por decreto un Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres⁶, capitalizando las lecciones aprendidas de varios países de la región y delineando claramente la visión del Estado panameño para el desarrollo de su estrategia liderada por el MEF, a través de la DICRE. Entre sus herramientas de retención del riesgo, el MEF ya cuenta con dos líneas de crédito contingentes, una con el Banco Mundial por USD\$66 millones, y una con el BID, por USD\$100 millones, y con el Fondo de Ahorro de Panamá, que incluye una regla de retiro para el caso de desastres de origen natural⁷. El Marco Estratégico identifica otras líneas de acción en materia de transferencia del riesgo (compra de seguros catastróficos) y en la creación de otros mecanismos de retención del riesgo, como el Fondo de Emergencias.
- Cabe destacar que la PNGIRD identifica en cuanto al financiamiento de la Política, que la Plataforma Nacional debe formular una estrategia de movilización de recursos para impulsar la implementación de los ejes articuladores. En febrero de 2012 la Plataforma Nacional realizó un taller donde se discutió una primera propuesta de movilización de recursos, pero que solo llegó a identificar vacíos y algunas líneas generales de acción, pero no a formular un portafolio inicial de proyectos de inversión concretos⁸. De la misma manera, la Política Nacional menciona que:
 - a) se implementará el Fondo de Emergencias.
 - b) se promoverá la creación de un Fondo de Prevención para impulsar la implementación del Plan Nacional de GRD.
 - c) se asignarán partidas presupuestarias a los Ministerios y demás instituciones gubernamentales según las competencias y ámbitos de acción. Hasta el momento, el MEF solo está analizando la cobertura necesaria para la eventual creación de un Fondo de Emergencias.

6 Decreto Ejecutivo No. 578 del 13 de noviembre de 2014 mediante el cual se adopta “El Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres”. Gaceta Digital, 2014.

7 Según la regla de retiro del FAP, el Gobierno podrá utilizar los fondos cuando los costos asociados al evento excedan el 0.5% del PIB, y por un monto que no supere el 1% del PIB. Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres, MEF, 2015.

8 Ver Informe “Propuesta de Movilización de Recursos para Impulsar la Implementación de la Política Nacional y del Plan Nacional de Gestión de Riesgos”, febrero 2012. Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

- Por otro lado, de las entrevistas que sostuvo el equipo se hizo evidente la necesidad de la profesionalización del recurso humano. En ese sentido, la alta rotación de personal, así como la carencia de una meritocracia, son otros factores que afectan a la institucionalización y mejoramiento de las capacidades de gestión para la GR a todo nivel. También se hizo evidente, salvo contadas excepciones, la falta de personal técnico especializado para la planeación y gestión de proyectos tanto a nivel de la coordinación del Sistema, como por parte de los enlaces institucionales con responsabilidades en la GRD. Esto limita la formulación de proyectos de inversión en GDR en el ámbito del accionar de la Plataforma Nacional, por ejemplo. Este es un aspecto que también se identificó claramente en “Diagnóstico sobre Necesidades en Desarrollo de Capacidades” para implementar la Política Nacional y el Plan Nacional, llevado a cabo por la Plataforma Nacional en febrero de 2013.⁹

1.3. ¿Se vela por la participación comunitaria y la descentralización a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local?

- El principal marco normativo para la descentralización en el país lo constituye la Ley No. 37, cuya implementación recién ha comenzado con la nueva administración, a mediados de 2014 (y todavía existe debate en cuanto al proceso de transición para su implementación). Con la entrada en vigencia de la Ley No. 37, se abre un espacio importante para clarificar los mandatos y responsabilidades de las entidades de gestión territorial, así como los recursos para su implementación por parte de los Gobiernos locales. Competencias tales como fortalecimiento de los sistemas de planificación y presupuesto, recuperación de responsabilidades de gestión del territorio a través de los planes locales de ordenamiento territorial, en materia de transporte e infraestructura vial, parques, jardines, pistas y veredas, sistemas de electrificación, agua y alcantarillado, todos procesos sumamente relevantes para la GRD a nivel local.
- A nivel local no se cuenta con una estructura institucional y recursos para la gestión de riesgos. Sólo algunos municipios – e.g. San Carlos – cuentan con unidades relacionadas al tema. En la mayor parte de los municipios esta responsabilidad se añade a las responsabilidades de algún técnico de la alcaldía. La Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), como miembro de la Plataforma Nacional, ha mostrado un interés particular en la GRD y se ha convertido en un socio estratégico para difundir la formación a nivel descentralizada.
- Teniendo en cuenta el contexto anterior, se identifican iniciativas aisladas e incipientes de participación comunitaria en algunas áreas del país, las que han estado fundamentalmente catalizadas por proyectos puntuales de cooperación internacional y regional. En ese sentido, se puede afirmar que no ha existido hasta el momento una visión estratégica de involucramiento de las comunidades en la gestión del riesgo en el país, ni se han asignado recursos para desarrollar la gestión del riesgo a nivel comunitario. No obstante, es importante destacar que la nueva administración de la DG-SINAPROC tiene una visión y una vocación muy fuerte por el fortalecimiento de la gestión a nivel municipal y a nivel comunitario del riesgo de desastres en el país. Esta visión parte del compromiso manifestado a la misión por parte del Director General de SINAPROC y de su personal, y se proyecta en la creación de nuevas unidades enfocadas en el ámbito local/comunitario dentro de la Dirección General. De esta manera, la misión tuvo conocimiento de un plan de trabajo priorizado por parte de la DG-SINAPROC en 35 distritos de Panamá durante el 2015. Cabe señalar que al momento 12 municipios de Panamá se han registrado en la Campaña Mundial de Ciudades Resilientes promovida por UNISDR¹⁰.

9 Informe del Taller de “Diagnostico y propuesta de priorización de actividades para el desarrollo de capacidades”. Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre, 15 de febrero de 2013.

10 Barú, Boquerón, Boquete, Chepigana, Chepo, David, Distrito de Bugaba, Municipalidad de Mirono, Municipio de Boquerón, Municipio de Gualaca, Renacimiento.

- En la misma línea, se identifica un involucramiento creciente, a partir de su participación en el Plataforma Nacional, de AMUPA, que aspira a fomentar la inclusión del tema de GRD en las agendas políticas de los municipios. La AMUPA ha suscrito un Convenio de Cooperación junto con la Oficina Regional de UNISDR - Las Américas con la finalidad de fortalecer capacidades de autoridades locales en la temática de desarrollo local sostenible considerando la RRD y ACC, habiéndose propiciado la participación de autoridades locales en cursos cortos de capacitación en la temática tanto en Panamá como en el exterior, acciones desarrolladas en coordinación con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).
- La Plataforma Nacional, en seguimiento al mandato de la PNGIRD, ha realizado en los últimos años el Foro de la Política Nacional y en forma sistemática se ha incluido el tema local, e incluso se ha puesto el énfasis en los Foros con autoridades locales. En estos Foros, se ha puesto de manifiesto la debilidad y la poca penetración de los temas de GRD en los niveles locales y comunitarios¹¹. Esta tendencia se verá intensificada de acuerdo al enfoque estratégico que compartió la nueva administración con el equipo de evaluación.
- En las visitas de campo realizadas por el equipo de la evaluación se pudo apreciar un desarrollo muy asimétrico del tema a nivel municipal. Por ejemplo, existen municipios como Boquete y Bugaba, en la provincia de Chiriquí, o el municipio de San Carlos, en la provincia de Panamá Oeste, que tienen una visión a nivel de las autoridades locales de integrar la gestión del riesgo de desastres en la planificación de sus jurisdicciones (y en algunos casos, como el de San Carlos, con un comité municipal dedicado exclusivamente al tema). Sin embargo, en la gran mayoría de los municipios no existe un empoderamiento importante alrededor del tema, ni se han desarrollado capacidades para asumir esas atribuciones en el ámbito de sus competencias. De hecho, la misión no pudo verificar la existencia de planes de gestión municipal del riesgo de desastres o planes locales de respuesta a emergencias, ni para la ciudad capital del país, donde se concentra el grueso de la población de los activos panameños.¹²
- La participación ciudadana en temas de GRD es fragmentada y no tiene el mismo alcance de una municipalidad a otra, como se planteó anteriormente. Existen ONG y asociaciones comunitarias que están sensibles al tema de la GRD (mayoritariamente enfocadas hacia la preparación y la respuesta), del ambiente y de los recursos naturales. Pero no existen mecanismos estandarizados para la integración de la sociedad civil a nivel local en procesos de GRD, ni un programa normalizado de fortalecimiento de capacidades a nivel del país, con las herramientas necesarias para integrar la GRD en los procesos de desarrollo a nivel local. El marco reglamentario de la Plataforma Nacional introduce el mandato para fomentar la creación de plataformas locales y tradicionales (comarcales), y a pesar que se identifican en las “Declaratorias” de la Plataforma que se han creado estas instancias en algunas provincias, no se pudo verificar que estas plataformas subnacionales estén activas (la existencia de plataformas a nivel local siendo uno de los posibles mecanismos).

11 Ver “Memoria del Foro de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre”, Panamá, 16 de mayo de 2013. Publicado por la DG-SINAPROC con apoyo del Banco Mundial.

12 Cabe destacar que el Municipio de Panamá expresó el compromiso del Alcalde y su equipo de trabajo de incluir la gestión del riesgo como elemento transversal en la formulación del Plan Maestro de la ciudad, y también la intención de re-activar una unidad dentro del organigrama del Municipio para abordar este tema, desde una perspectiva de planificación

1.4. ¿Está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres?

- Panamá identificó formalmente a fines de 2005, bajo el marco que conformó la Comisión Nacional de CEPREDENAC, la figura de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgos, suscribiendo los lineamientos guía formulados por la UNISDR - Las Américas. De esta manera, Panamá se convirtió en el primer país de la región en conformar la Plataforma Nacional. Posteriormente, con el impulso de la Política Nacional, se formaliza mediante Decreto Ejecutivo No. 41, en enero de 2013, la cual involucra a 43 representantes de las instituciones nacionales, sociedad civil organizada, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. La primera acción de la Plataforma Nacional fue adoptar su reglamento operativo en febrero de 2013.
- Desde su identificación en 2005, hasta su consolidación como mecanismo multisectorial en 2013, la Plataforma Nacional ha servido como el espacio interinstitucional que ha congregado a un número representativo de los miembros del Sistema Nacional de Protección Civil alrededor de los temas de GRD en el país. La Plataforma fue un mecanismo clave para validar los contenidos de los informes de progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo en un principio, y se constituyó en la principal instancia participativa para formular y validar los contenidos de la PNGIRD y las dos versiones que se han desarrollado del Plan Nacional de GRD. También ha sido un mecanismo de reconocimiento de algunos procesos de sistematización de informes, talleres, documentos nacionales relacionados con el tema (como el Marco Nacional de Recuperación), a través de sus “Declaratorias”. De hecho, el proceso de formulación de la Política Nacional a través de la Plataforma Nacional fue reconocido como una de las tres mejores prácticas a nivel de las Américas en la Tercera Plataforma Regional de Reducción del Riesgo de Desastres, realizada en Santiago de Chile en 2012.
- No obstante la importancia que reviste la Plataforma Nacional, en ausencia de un Sistema Nacional que funcione como tal en la práctica, el equipo de la evaluación percibe que el rol y función de la plataforma deben ser redefinidos y fortalecidos, en función de propiciar la toma de decisiones más vinculantes y servir como el espacio de planificación y desarrollo de capacidades decisorias para orientar la gestión y políticas públicas de GRD. En ese sentido, la Plataforma Nacional adolece de un plan de trabajo que incluya actividades priorizadas, responsables institucionales, recursos asignados e indicadores, y que aporte concretamente al seguimiento e implementación de la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo.
- De la misma manera, su ampliación a 43 miembros, obliga a repensar y diseñar una estructura de gobernabilidad adecuada, que permita la existencia de distintos niveles de decisión, y promueve el trabajo de comisiones o comités más técnicos, alrededor de objetivos de trabajo priorizados. Si bien el reglamento de la Plataforma Nacional prevé la formación de las “comisiones técnicas de trabajo”, no se pudo evidenciar que se hayan desarrollado estos comités. Solo se pudo verificar que se ha conformado una Junta Directiva, presidida por la DG-SINAPROC, en representación del Ministerio de Gobierno. El funcionario designado por la DG-SINAPROC corresponde al área de Cooperación Técnica Internacional de la Dirección General. La Sociedad Panameña de Arquitectos e Ingenieros (SPIA), actúa como Secretaría de la Plataforma Nacional. De acuerdo al reglamento, esta Junta Directiva se debe reunir una vez al mes.

- Los nombramientos formales de los representantes ante la Plataforma Nacional están a cargo de la autoridad superior en cada una de las instituciones. Sin embargo, no existe un proceso de inducción con las máximas autoridades ministeriales para facilitar esta selección, de manera de garantizar que los representantes ante la Plataforma Nacional tengan un nivel de conocimiento y de interacción con las distintas áreas de relevancia para la GDR dentro de la institución. Generalmente son varias las unidades dentro de un ministerio u organismo que tienen que ver con temas de gestión de riesgos, pero se pudo evidenciar un sesgo en la identificación de representantes que muchas veces están enfocados en los temas de respuesta. Es importante balancear en la representación sectorial funcionarios con conocimiento de todos los procesos de gestión de riesgos relevantes en esos ministerios, o garantizar que tengan una responsabilidad clara y de responsabilidad transversal dentro de la institución. De la misma manera la conformación y operatividad de los comités puede dar lugar a una participación más amplia de funcionarios con capacidades y competencias técnicas más específicas que las del representante formal ante la Plataforma Nacional.
- Tanto el Decreto Ejecutivo 41 como el reglamento de operación facultan a la Plataforma Nacional a fomentar el desarrollo de plataformas a nivel local y a brindar asesoramiento técnico y de seguimiento a las actividades que desarrollan estas plataformas¹³. Esta es una tarea muy importante en función de lo que ya se identificó como debilidades a nivel de la GDR en las unidades de gestión territorial. Si bien se reporta la creación de dos plataformas provinciales (Chiriquí y Bocas del Toro), la misión no pudo apreciar que estén activas ni que exista un enfoque estratégico que guíe la definición de roles y la composición de estas plataformas, ni su articulación con la visión actual de la DG-SINAPROC de impulsar la GRD en 35 municipios del país.

PRIORIDAD 2

Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana.

Esta prioridad incluye el análisis de actividades de recopilación y uso de datos sobre riesgos de desastre, el desarrollo y el mantenimiento de capacidades e infraestructuras para observar, analizar y pronosticar las amenazas, las vulnerabilidades y los impactos de desastre. Aquí también se analiza el desarrollo de sistemas de alerta temprana que estén centrados en las personas y sus medios de vida y se integren bien en los procesos de toma de decisiones. Supone la evaluación, el monitoreo y el intercambio abierto de información sobre riesgos, y la rápida difusión de las alertas tempranas.

¹³ El Artículo 5, literal “o” del Reglamento General de Funcionamiento de la Plataforma establece que dentro de las funciones y atribuciones de la misma está: “conformar plataformas multisectoriales a nivel de Gobiernos locales y tradicionales”. De la misma manera, en el Artículo 6 del reglamento, sobre obligaciones de los miembros de la Plataforma, se establece en el literal i): “asesoramiento técnico y seguimiento de las actividades que desarrolla el representante de su institución en las plataformas multisectoriales...”.

Contexto general para el diagnóstico de la Prioridad 2:

A pesar de la alta exposición de Panamá al impacto multiamenaza¹⁴, la relativa baja frecuencia y recurrencia de desastres de grandes dimensiones en el territorio nacional, se traduce en una baja percepción del riesgo de desastres en general, situación apreciada por el equipo de evaluación durante las entrevistas y las giras de campo. De acuerdo a los resultados arrojados por el Índice de Gestión del Riesgo de Desastres 2012¹⁵, respecto al tema de identificación del riesgo, los indicadores relacionados con i) inventario sistemático de desastres y ii) pérdidas, evaluación de vulnerabilidad y riesgo, son los dos indicadores en que el país presenta mayores debilidades, principalmente relacionadas con la ausencia de una sistematización de la información sobre la identificación del riesgo y el limitado alcance de las evaluaciones de vulnerabilidad.

El Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2015-2020 (en revisión), que incluye el Eje Temático 3 “Identificación del riesgo y fomento de una cultura de prevención”, y en el cual se identifica el objetivo de fortalecer los procesos de identificación y evaluación del riesgo y promover en forma activa la concientización y el conocimiento sobre el riesgo de desastres en Panamá y las acciones para reducirlo. Sin embargo, el desarrollo del eje está muy limitado por el actual marco normativo para la GRD en el país, el cual no define claramente un actor institucional con las capacidades para asumir la responsabilidad de generar los lineamientos para la identificación del riesgo en todos los niveles territoriales¹⁶. En este contexto, las responsabilidades y las competencias están dispersas entre diferentes instituciones y sin una visión integral de fortalecimiento nacional de las capacidades para la identificación del riesgo y el desarrollo de los sistemas de alerta temprana.

Diagnóstico por subcomponentes

2.1. ¿Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales, basadas en datos sobre las amenazas y las vulnerabilidades, están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave?

- En términos generales, la información sobre la existencia de amenazas, la vulnerabilidad y la evaluación de los impactos se encuentra dispersa. Cada institución maneja la información que dispone en forma fragmentada, y aunque existe disposición de compartir información cuando la situación así lo exige, no hay un sistema que sirva de repositorio de información que se genera en el país sobre temas de gestión integral de desastres. Los estudios que se realizan son financiados principalmente a partir de fondos de cooperación internacional, y son confeccionados en el marco de algún proyecto nacional o regional, pero no existe un mandato claro ni una institución coordinadora que permita integrar estos esfuerzos y estructurar a partir de estos proyectos un sistema de información sobre la amenaza, vulnerabilidad e impacto de los desastres en Panamá, dar continuidad a las acciones desarrolladas y actualización de la información y consolidación de capacidades generadas.¹⁷

14 World Bank: Natural Disaster Hotspots, “A Global Risk Analysis”. *Disaster Risk Management Series*, Washington DC, USA, 2005. (http://publications.worldbank.org/index.phpmain_page=product_info&cPath=0&products_id=22114)

15 BID/ Evaluación de Riesgos Naturales (ERN): Aplicación de los indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos, como insumo del Plan de Evaluación del Programa. Evaluación del Índice de Gestión del Riesgo. Panamá, abril 2012.

16 Los resultados de la aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas iGOPP Panamá sustentan esa noción de que existe un vacío normativo-institucional muy importante en cuanto a la identificación de un actor institucional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres.

17 Esta visión del equipo de evaluación se corresponde también con los hallazgos del “Diagnóstico y Propuesta de Priorización de Actividades para el Desarrollo de Capacidades”. Implementación del nuevo marco político y programático de la reducción del riesgo de desastres en Panamá. Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, 15 de febrero de 2012.

- El equipo de evaluación pudo verificar la existencia de unas pocas iniciativas de evaluación de riesgos basadas en datos de amenazas y vulnerabilidades, que están disponibles al público y que incluyen valoraciones de riesgo para sectores claves, como educación y salud. Entre estas se destacan dos evaluaciones probabilistas del riesgo de desastre sísmico realizadas con la plataforma CAPRA, y con el apoyo técnico del Banco Mundial (una de estas evaluaciones se realizó en David, en 2013, la segunda acaba de finalizar para un sector del área metropolitana de Panamá). Estas iniciativas fueron lideradas por el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá (IG), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), en coordinación con el Ministerio de Educación (MEDUCA) y el Ministerio de Salud (MINSAL). En ambos casos, las evaluaciones se llevaron a cabo en el marco de términos de referencia puntuales acordados entre las instituciones participantes y a los efectos de esos ejercicios en particular. Los análisis están disponibles al público a través de un GeoNodo piloto que viene impulsando el MIVIOT.
- Por otro lado, se pudo corroborar que existen estudios de amenazas hidrometeorológicas y de los efectos del cambio y variabilidad climática realizados por CEPAL, el Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Estos estudios incluyen información sobre impacto en sectores como el agrícola o la biodiversidad, o corresponden a estudios específicos para algunas cuencas prioritarias en el país, entre ellas, la cuenca del río Santa María y la del Canal de Panamá. También existen mapas de amenazas y vulnerabilidad por el aumento del nivel del mar. Pero más allá de estas iniciativas puntuales, el país no ha desarrollado evaluaciones de los riesgos nacionales en forma sistemática, ni estas evaluaciones han estado disponibles a través de un atlas o una plataforma digital disponible para todos los actores relevantes, ni sus conclusiones han sido difundidas para facilitar la toma de decisiones de autoridades a nivel nacional y local, o de la población.
- En general, la información sobre riesgos disponible en Panamá se infiere a partir del análisis de los patrones de ocurrencia e impacto asociados a registros históricos que se mantienen en la base nacional “DesInventar Panamá”, que está a cargo de la DG-SINAPROC. Los mapas que se generan solo dan un indicio de los patrones de riesgo en Panamá, con base en la identificación de áreas donde han coincidido en tiempo y espacio la amenaza y la vulnerabilidad, en forma de daño asociado a la ocurrencia de alguna amenaza natural. Este tipo de análisis se vienen dando en forma muy reciente, para áreas como Juan Díaz, afectadas por inundaciones crónicas¹⁸. Por otro lado, en las entrevistas se reconoce que DesInventar tiene un subregistro importante, especialmente en áreas como las comarcas indígenas, donde se concentra población muy vulnerable. Las actualizaciones de DesInventar se realizan muchas veces a partir de cooperación internacional, pero las capacidades de registro y actualización permanente de DesInventar a nivel de la DG-SINAPROC, son limitadas.
- Como se planteó en el párrafo de contexto, el marco normativo e institucional de Panamá no contempla la existencia o creación de una institucionalidad técnica, con dedicación exclusiva, que asuma el rol de generar información sobre las amenazas, vulnerabilidades y las evaluaciones de riesgos en el país, o bien de definir los lineamientos metodológicos para apoyar el proceso de identificación de riesgos en todos los niveles territoriales. Los roles y competencias para la generación de análisis de amenazas y de vulnerabilidades para diferentes amenazas a las que está expuesto el país, están dispersas y fragmentadas en una serie de instituciones, las cuales no tienen un mandato sectorial/institucional específico para contribuir al proceso de identificación del riesgo en el país. Por otro lado, el equipo de evaluación no pudo constatar la existencia de trabajos que tiendan a unificar estas evaluaciones y masificar su contenido a las comunidades.

18 Gordón C, Guardia R, Osorio, K, 2012: Análisis de la vulnerabilidad ante desastres naturales en Panamá. 1990- 2009. XIII Congreso de Ciencia y Tecnología, APANAC. Panamá, 2012.

2.2. ¿Está el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y otros sistemas institucionales, en capacidad de monitorear, archivar y disseminar información sobre las principales amenazas y vulnerabilidades?

- Existen capacidades institucionales para el monitoreo de la amenaza sísmica y vulcanológica (a nivel del Instituto de Geociencias, de la Autoridad del Canal y de la Universidad de Tecnológica), y para el monitoreo de algunas amenazas hidrometeorológicas por parte de la Gerencia de Hidrometeorología de ETESA, y del Sistema de Información Ambiental de la ANAM. No obstante, estas capacidades no están integradas en un sistema nacional de archivo y con capacidades de disseminación de la información sobre las principales amenazas, vulnerabilidades y riesgos. En otras palabras, no existe el mandato ni existe la institucionalidad en Panamá para desarrollar y gestionar un sistema nacional de información para la GRD, como está contemplado en la normativa y en el diseño institucional de otros países de la región.
- El país no cuenta con un Servicio Hidrometeorológico Nacional. La Gerencia de Hidrometeorología de la Empresa Panameña de Transmisión Eléctrica (ETESA S.A.) tiene la responsabilidad del monitoreo de las condiciones climáticas del país, la generación de productos asociados al tema (mapas de variables climáticas y amenazas hidrometeorológicas) a nivel nacional, y de mantener la red de estaciones meteorológicas en el país. No obstante, esta Gerencia responde a los lineamientos de ETESA y sus prioridades para el sector de energía eléctrica; no tiene un mandato específico sobre la identificación del riesgo y su articulación con las políticas de desarrollo nacional y de gestión del riesgo. Por otro lado, el Instituto de Geociencias (IGC) de la Universidad de Panamá está orientado a asegurar y mantener el monitoreo de las amenazas sísmicas y de origen geológico del país, realiza estudios para la zonificación sísmica, la evaluación de la amenaza y vulnerabilidad ante sismos en el país. En la actualidad se está gestionando la acreditación del IGC ante la Comisión Oceanográfica Internacional (COI), como punto focal nacional de los Sistemas Internacionales de Alerta de Tsunamis para el Pacífico y el Caribe.
- En cuanto al archivo y disseminación de la información sobre las principales amenazas y vulnerabilidades, es importante destacar una iniciativa muy reciente del MIVIOT, apoyado con cooperación técnica del Banco Mundial, para el desarrollo de una plataforma abierta de intercambio de información denominada genéricamente como GeoNodo de Gestión del Riesgo. Con la construcción del GeoNodo, se pretende contribuir a subsanar parcialmente este vacío que existe a nivel de país, poniendo a disposición la información existente a nivel de evaluación del riesgo y de datos georeferenciados importantes para llevar adelante esos estudios, en esta plataforma abierta. El MIVIOT ya ha presentado un piloto que ha permitido contar por primera vez con un sitio de referencia para encontrar la información sobre riesgo de desastres disponible para el país. En este momento se está trabajando en los convenios de cooperación interinstitucional para hacer dinámico y sostenible este GeoNodo.
- De la misma manera, se tuvo conocimiento que la DG-SINAPROC está trabajando con la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) en la firma de un Convenio de Cooperación Técnica, que permita fortalecer las capacidades de la DG-SINAPROC y del COE para implementar mejor sus responsabilidades en sistematización y disseminación de la información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo.

2.3. ¿Están los sistemas de alerta temprana habilitados y disponibles para las principales amenazas y tienen un alcance a nivel de comunidades?

- Si bien existen mecanismos y herramientas de monitoreo de las variables hidrometeorológicas, sísmicas y volcánicas, estos no están integrados en un sistema que garantice, frente a cualquier escenario adverso, la recepción de la alerta temprana en la comunidad. En ese sentido, el equipo de evaluación no pudo acceder a manuales o documentación donde se precise cuáles son los flujos y los protocolos de intercambio de la información para los sistemas de alerta temprana, ni se pudo acceder a los criterios para la emisión de las alertas y los mecanismos de retroalimentación por parte de las comunidades vulnerables, para las principales amenazas a las que está expuesto el país.
- Cabe mencionar que en la administración pasada se realizó una inversión importante para mejorar el conocimiento y monitoreo de la amenaza sísmica y tsunamigénica a través de la compra de veinticinco (25) sismógrafos y cinco (5) mareógrafos.¹⁹ Por otro lado, se han financiado con cooperación internacional iniciativas para la generación de sistemas de alerta temprana comunitarios, por ejemplo para inundaciones en cuencas priorizadas a nivel nacional, como las de los ríos Tabasará y Chuquanaque (este por medio de apoyo conjunto del SNU), o en el río Mamomí, en Chepo y río Sixaola en Bocas del Toro, pero no se ha encontrado evidencia de sistematización de estas experiencias.
- Con el apoyo de CEPREDENAC y a través del Proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Alerta Temprana en América Central, con fondos de DIPECHO VII UNESCO-CEPREDENAC, se confeccionó el Inventario y Caracterización de los Sistemas de Alerta Temprana en América Central (Panamá) y la Guía para la Implementación y Sostenibilidad de Sistemas de Alerta Temprana ante Deslizamiento (SATD) en América Central (Panamá). No obstante, el equipo no pudo identificar un inventario de los SAT locales que se han implementado en el país y su estado de operatividad.
- Bajo el marco del Programa de Modernización y Expansión de la Red Hidrometeorológica a nivel nacional aprobado por ANAM y ETESA, y a través de una donación del BID; se compraron 9 estaciones hidrometeorológicas en 2013 que serán instaladas en sitios que permitirán mejorar en forma significativa el conocimiento y monitoreo de variables climatológicas e hidrológicas.
- En los últimos años la DG-SINAPROC y el COE vienen trabajando en la formulación de un Plan de Preparativos y Respuesta a Tsunamis. La revisión del material que se tiene actualmente muestra que los contenidos son todavía muy limitados y se refieren más citas y referencias generales sobre el tema, pero que no incorporan ningún detalle relevante para el contexto del riesgo de tsunamis en Panamá.
- Finalmente, es importante destacar que el equipo de la evaluación no pudo corroborar la existencia de sistemas de alerta o alarma que sean de amplio conocimiento público, con capacidad de difusión masiva (frente a todo evento) y vinculado a planes y/o acciones de preparación y respuesta, tendientes a salvaguardar la vida (salvo en el caso de los SAT que se manejan desde la ACP).

¹⁹ Sanahuja, et.al. 2014. Diagnóstico General del Marco Normativo Institucional de la Gestión del Riesgo de Desastres en Panamá. Iniciativa Geópolis. Banco Latinoamericano de Desarrollo, CAF (presentando al sector de agua y saneamiento del país en noviembre de 2014).

2.4. ¿Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de reducción del riesgo?

- Se identifican algunas experiencias poco exitosas en la coordinación del riesgo de inundaciones con Costa Rica en la zona fronteriza de Changuinola, en la provincia de Bocas del Toro, en las que participaron la Cruz Roja de ambos países y la DG-SINAPROC.
- Es interesante destacar que la alerta internacional de Ebola generó reacciones positivas hacia la generación de herramientas y protocolos de coordinación para la construcción de cordones fitosanitarios, que ayudaran a controlar el ingreso de posibles portadores al país. Similar proceso se ha implementado en el caso del cólera.
- En el ámbito del riesgo de tsunami, se han detectado iniciativas incipientes que tendientes a conformar un sistema de mayor capacidad para el monitoreo de estos eventos. De todos modos, se mantiene una dependencia de los servicios internacionales, sin que se evidencie sensibilización de este riesgo ante la comunidad.
- Finalmente, cabe mencionar que Panamá ha conformado un equipo de primera respuesta para brindar ayuda internacional y en conjunto con los países miembros de CEPREDENAC, y que incluye la elaboración de las Guías de Funcionamiento de la Fuerza de Tarea Centroamericana, como lo son: Protocolo de Activación de la Fuerza de Tarea Centroamericana y el Reglamento para la Constitución, Mantenimiento y Operación de la Fuerza de Tarea Centroamericana.



PRIORIDAD 3***Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.***

El diagnóstico de esta prioridad contempla los avances en la promoción de la educación, la comunicación y la participación para construir una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel. Si bien se observó la existencia de varios actores involucrados en este tópico tales como la academia, el sector privado y la sociedad civil, el progreso en esta prioridad exige el desarrollo de sistemas y servicios de socialización de la información que permitan el acceso a ella y su aplicación. Supone fortalecer las redes y promover el diálogo y la cooperación entre las comunidades científicas y los profesionales, así como utilizar la terminología estándar en el contexto de la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, requiere promover la inclusión de la RRD en los planes educativos y desarrollar programas de formación y aprendizaje sobre este tema a nivel comunitario. También exige fortalecer la capacidad de investigación y lograr el compromiso de los medios de comunicación para aumentar la concientización.

Contexto general para el diagnóstico de la Prioridad 3

En octubre de 2011 el Ministerio de Educación de Panamá organizó y convocó a los representantes de 18 Ministerios de Educación a la “Conferencia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres en el Sector Educativo en América Latina y el Caribe”.²⁰ Como resultado se firmó la “Declaración de Panamá”, en la que los Ministerios priorizaron las siguientes acciones:

- i)** Garantizar el derecho a la educación en situaciones de emergencia y desastres.
- ii)** Fomentar la incorporación y/o el fortalecimiento de la gestión del riesgo en la currícula y el desarrollo de competencias docentes, en todos los niveles y modalidades educativas, de acuerdo con las políticas específicas de cada país.
- iii)** Constituir una Plataforma Temática Regional para la gestión del riesgo de desastres en el sector educación, de conformidad con las líneas estratégicas construidas por los Estados.
- iv)** Desarrollar sistemas de información que faciliten la toma de decisiones y la implementación de políticas educativas para reducir las condiciones de riesgo y el manejo de las situaciones de emergencia y desastres en el sector educativo.
- v)** Implementar una política de evaluación y mejora permanente de la infraestructura educativa existente y el desarrollo de nuevas edificaciones escolares, de acuerdo a códigos y estándares de gestión del riesgo.
- vi)** Fortalecer los vínculos de coordinación y cooperación entre los Ministerios y Secretarías de Educación de América Latina y el Caribe en materia de gestión del riesgo de desastres. El hito más reciente y más importante para esta Prioridad 3, lo constituye la promulgación de la Ley 38, el 4 de febrero de 2015, que establece la enseñanza obligatoria de la Educación Ambiental y la Gestión Integral del Riesgo, y asigna funciones específicas a la Dirección Ambiental del Ministerio de Educación, a las universidades y a los medios de comunicación.

²⁰ MEDUCA contó para la organización de este evento con el apoyo de UNICEF, Plan Internacional, UNESCO, RET-Protecting Through Education, OFDA/USAID, FICR, World Vision y Save the Children.

Diagnóstico por subcomponentes

3.1. ¿Existe y está disponible información relevante sobre los desastres y es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados?

- La base de datos DesInventar es la fuente principal de información sobre desastres en Panamá. Esta es mantenida por la DG-SINAPROC y los datos corresponden en casi un 100% al período 1990- 2013. Esta base de datos permite analizar variables como el tipo de evento, lugar de ocurrencia, personas y viviendas afectadas entre otras. No obstante no se realiza una valoración de impactos y pérdidas económicas de forma robusta, ni una evaluación de efectos sobre el medio ambiente. CATHALAC es otra institución que realiza ocasionalmente mapas y evaluaciones sobre áreas afectadas por desastres, aunque la información no está disponible.
- La base nacional DesInventar se ha levantado a partir de la revisión de fuentes hemerográficas y también informes oficiales de la DG-SINAPROC, y está disponible al público en Internet. No obstante la DG-SINAPROC tiene un funcionario con responsabilidades sobre el mantenimiento de DesInventar, cabe mencionar que la base se actualiza esporádicamente, y generalmente con apoyo de la UNISDR - Las Américas, o a través del Observatorio OSSO de Colombia.
- Por otro lado, como se ha indicado, no existen mecanismos establecidos para compartir la información sobre desastres entre los diferentes actores de la Plataforma Nacional ni un organismo que administre la información y documentos que se generan. En ese sentido, no se ha designado una institución que coordine el manejo de información y a pesar de que es una de las acciones de la Plataforma Nacional, no existe grupos de trabajo conformados que sistematicen la información y analicen la calidad de ésta. Tampoco se cuenta con mecanismos de comunicación ni coordinación que permitan el dialogo conjunto, intercambio de información sobre los riesgos y desastres y/o acciones conjuntas que garanticen una optimización de recursos. En términos generales, parece existir una debilidad importante en cuanto a la identificación de mecanismos que promuevan el desarrollo de un repositorio centralizado de datos sobre amenazas, riesgos, vulnerabilidad e impacto en el país. Esta debilidad afecta los procesos de identificación de la información existente, actualización y mejora de los datos, además de su distribución y acceso, dado el hecho de su fragmentación en diversas instituciones, factor que impide tener una visión global sobre los avances y vacíos en esta materia y promover decisiones de política pública basadas en información relevante.²¹
- Existe una iniciativa muy importante liderada por el MIVIOT, como se mencionó en el análisis de la Prioridad 2, que pretende generar una plataforma abierta (GeoNodo) para apoyar la toma de decisiones en GRD. Ya existe un piloto del GeoNodo que integra información existente sobre análisis de riesgo (por ejemplo la información generada a través del estudio probabilista de riesgo sísmico en David; mapas generados a partir de DesInventar sobre patrones de ocurrencia de riesgos a nivel distrital), y sobre los procesos de ordenamiento territorial. También está disponible en este piloto cartografía digital sobre amenazas y riesgos basada en la información de DesInventar, en un formato que puede ser más asequible para los tomadores de decisión. En este momento se están generando convenios interinstitucionales para compartir la información entre instituciones como la Contraloría de la República, ANAM; MEF; etc. Un punto importante para resaltar es que el equipo de la evaluación no pudo verificar la existencia de una articulación clara entre el COE, la academia y el Departamento de Comunicaciones de la DG-SINAPROC en cuanto a la colecta, sistematización y disseminación de información sobre desastres ocurridos en el país.

21 La reciente creación de la Infraestructura Panameña de Datos Espaciales (IPDE) crea un mecanismo que podría ser utilizado para promover la generación de estándares sobre la generación de cartografía de riesgo (como las escalas de trabajo para el análisis en las distintas unidades de gestión territorial).

3.2 ¿Los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la gestión del riesgo de desastres y la recuperación?

- La Ley No. 38 promulgada el 4 de febrero de 2015, establece la enseñanza obligatoria de la Educación Ambiental y la Gestión Integral del Riesgo, y asigna funciones específicas a la Dirección Ambiental del Ministerio de Educación, a las universidades y a los medios de comunicación, aunque cabe destacar que el país carece de un marco general de política educativa.
- Con la aprobación de la Ley No. 38 se pueden articular y dar impulso a iniciativas previas del Ministerio de Educación (MEDUCA) y de algunas universidades, en la elaboración de materiales y documentos sobre el tema, que se fueron desarrollando como parte de proyectos específicos de duración limitada, sin mecanismos de seguimiento y evaluación, por tanto poco sostenibles.
- También cabe mencionar que en el marco normativo que brinda la Ley No. 7 se crea la figura de la “Academia de Protección Civil”, como un organismo de carácter nacional y regional, adscrito al SINAPROC, y se la faculta para desarrollar actividades de “capacitación técnica y especializada en reducción de riesgo y atención de desastres”. De igual forma, se establece que “promoverá una cultura de prevención y mitigación de riesgos” con la formación de recurso humano especializado en distintas disciplinas en el campo de protección civil.
- Durante el 2013 y 2014, el Ministerio de Educación y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Familia (SENNIAF), con la colaboración de las oficinas de UNICEF-Panamá y RET-Panamá, elaboraron sus estrategias institucionales de gestión integral del riesgo. La Secretaría Nacional de Discapacidades (SENADIS) cuenta también con un plan institucional de gestión del riesgo y ha trabajado en la sensibilización sobre la importancia de acciones inclusivas con las organizaciones que forman parte de la Plataforma Nacional. Es importante reconocer los avances del MEDUCA, que ha desarrollado una Estrategia para la Reducción del Riesgo para el sector educativo. No obstante este documento fue validado en el 2014, aún no se ha hecho su lanzamiento oficial ni se han establecido los mecanismos para su difusión y aplicación.
- A pesar que el tema de GRD está incluido en la currícula escolar hay que hacer un trabajo de sensibilización y capacitación para que los docentes impartan el tema. Es importante resaltar que MEDUCA y UDELAS, junto a otros actores relevantes, participan de los foros nacionales y regionales sobre el tema. UDELAS forma parte de REDULAC (Red Universitaria de América Latina y el Caribe para la Reducción de Riesgo de Desastre), y actualmente el Rector de esta Universidad preside esta red, y está conformando una red a nivel nacional. En el marco de REDULAC se estableció la necesidad de trabajar el tema de GRD a nivel curricular, y la Universidad de Panamá quedó encargado de impulsar esta iniciativa.
- La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), ha elaborado gran cantidad de materiales lúdicos y educativos, sin embargo se observan grandes retos en la coordinación con los estamentos oficiales para el trabajo conjunto en las escuelas y a nivel comunitario. También es importante destacar que existen dos carreras que imparte la UTP en las áreas de ingeniería civil e ingeniería ambiental, que incluyen dimensiones de GRD en sus programas.
- En relación con los planes educativos, existen esfuerzos aislados de los diferentes organismos, sin embargo no hay lineamientos ni indicadores a nivel nacional, no se han identificado quienes son los responsables, como se generan los recursos, quien hace el seguimiento de su implementación ni el impacto de éstos.

3.3. ¿Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis costo-beneficio?

- No hay lineamientos nacionales ni presupuesto asignado para la realización de estudios multiamenazas que tomen en cuenta un análisis costo –beneficio desde la visión integral de gestión de riesgos. Solo existe una experiencia del MEF-DPI en la evaluación del riesgo de desastres multiamenaza con análisis costo-beneficio/costo-efectividad, en la fase de pre-inversión de un proyecto de rehabilitación del puente río Sereno - Paso Canoas). Estos escasos análisis costo-beneficio solamente se manejan en términos financieros, las vulnerabilidades sociales no se toman en cuenta.
- Aunque existen algunas investigaciones realizadas por Universidad Tecnológica de Panamá, el Instituto de Geociencias, la Gerencia de Hidrometeorología de ETESA, la Autoridad del Canal, y el Instituto Conmemorativo Gorgas, entre otros, éstas no responden a necesidades identificadas en términos de riesgo de desastres. La información y los productos de estas iniciativas es propiedad de cada institución y no existen mecanismos definidos para compartir o difundirla.
- La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) ha promovido un número importante de investigaciones y de recursos relevantes para varias de ellas con información relevante del tema, sin embargo se identificó que esta información únicamente se encuentra en sus archivos y no se comparte con otras instituciones. Aunque se identifican recursos para la investigación no existen políticas ni mecanismos que promuevan investigaciones específicas sobre el tema ni se aprovechan las tecnologías y recursos que poseen ni se aplican los resultados respectivos.
- Si bien se han desarrollado algunos estudios de evaluación probabilista del riesgo de desastres, que arrojan información muy valiosa sobre las pérdidas esperadas para distintos escenarios de riesgo. Esta información no se ha utilizado todavía para la formulación de planes de reducción de riesgo o informar escenarios de preparativos, respuesta y planificación de la recuperación posdesastre.
- La Plataforma Nacional formuló a principios de 2012 un Diagnóstico y Propuesta de Priorización de Actividades, para la implementación del nuevo marco político y programático de la GRD. No obstante, el equipo de evaluación constató que no existe una propuesta de líneas de investigación y de desarrollo de capacidades / formación que apunten a vacíos identificados en áreas de GRD, que puedan orientar, por ejemplo, líneas de becas por parte de SENACYT.
- Uno de los temas que la DICRE-MEF ya identificó como necesidades de investigación en sus políticas de identificación del riesgo, está referido a las “curvas de vulnerabilidad” para infraestructura nacional. En el contexto de los estudios probabilistas de riesgo, se están utilizando curvas de vulnerabilidad genéricas desarrolladas en otros países para cierto tipo de diseños constructivos que no necesariamente reflejan el contexto nacional. La oportunidad de desarrollar curvas de nivel para la tipología constructiva de Panamá podría alimentar tesis o estudios de grado y post-grado en las universidades nacionales, que serían de una aplicación inmediata en evaluaciones probabilistas del riesgo.

3.4. ¿Existe una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia antes los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas?

- A pesar de que existe una Plataforma Regional de Información y Comunicación a nivel regional coordinada por CEPREDENAC²² Panamá no cuenta con una estrategia a nivel nacional, ni con mecanismos claros para la ejecución de acciones de sensibilización pública como campañas, mensajes, redes sociales, etc. Los pocos esfuerzos sobre el tema son mediáticos, relacionados a la respuesta inmediata y concluyen al terminar la emergencia.

- Cabe destacar que existen campañas enfocadas en la seguridad turística en general, en particular para las áreas de playa, ríos o sitios turísticos de montaña, y notablemente en épocas de afluencia masiva de público como durante el Carnaval. En ese sentido, el equipo de evaluación pudo apreciar un esfuerzo importante por parte de la administración actual de la DG-SINAPROC, en cuanto a la conformación de fuerzas de tareas interinstitucionales alrededor de la noción de seguridad turística. En ese sentido, se debe resaltar la actual tarea de coordinación interinstitucional entre la Autoridad Nacional del Turismo, la ANAM, la DG-SINAPROC y la Policía Nacional para abordar un enfoque más integral de seguridad turística para el país.
- Si bien la Ley No. 7, el reglamento y la PNGIRD hacen referencia explícita al rol de los medios de comunicaciones, no se evidencia que se viene haciendo un trabajo previo con medios de comunicación y/o información para prevenir y preparar a la población, salvo los casos puntuales antes mencionados. Tampoco existe información sobre prácticas comunitarias ni acciones para promover una cultura de prevención.
- Existen varias iniciativas financiadas generalmente por organismos de cooperación relacionadas con educación ambiental y adaptación al cambio climático, sin embargo, no existen mensajes articulados y armonizados para sensibilizar a la población. Se puede decir que no se identifican campañas de comunicación e información para fomentar una cultura de prevención.
- Durante los últimos años, se puede observar un incremento del uso de las redes sociales para difundir la información, sin embargo no existen filtros para la verificación de ésta, ni mecanismos para homologar los mensajes que llegan a la población. No se han hecho campañas interinstitucionales, y los mensajes e informaciones son puntuales por un evento o emergencia, no responden a mensajes asociados a campañas de prevención.

PRIORIDAD 4

Reducir los factores subyacentes del riesgo

El análisis de esta prioridad se enfoca en las condiciones variables en los ámbitos social, económico y ambiental que condicionan la construcción del riesgo, y que se pueden abordar desde la planificación del territorio y en los programas sectoriales del desarrollo, incluyendo la rehabilitación y reconstrucción en las situaciones posdesastres. Asimismo, el análisis de esta prioridad incluye la evaluación de las opciones de diversificación de ingresos, el fomento de mecanismos financieros de socialización de los riesgos y el establecimiento de alianzas entre el sector público y el privado.

Contexto general para el análisis de la Prioridad 4:

Cómo se mencionó en el diagnóstico de la Prioridad 1, el Decreto que adopta la PNGIRD es el principal marco normativo que identifica un nivel genérico de responsabilidades sectoriales para la gestión del riesgo de desastres, pero sin la suficiente fuerza jurídica como para ampliar las responsabilidades sectoriales en la reducción del riesgo de desastres. De la misma manera, la GRD todavía no es parte visible e integral de las políticas y los programas sociales del Estado, ni está contemplada en los planes de Gobierno reciente, aunque si se menciona en forma incremental la temática de adaptación al cambio climático. Se destacan en el análisis de esta prioridad los mandatos para la inclusión del análisis de riesgo en procesos claves como los estudios de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), pero con recursos técnicos e institucionales débiles.

También es importante el desarrollo del país en cuanto a códigos de diseño estructural que contemplan definiciones de infraestructura crítica y especificaciones técnicas para la amenaza sísmica y para las cargas por vientos, pero con débiles mecanismos de control y fiscalización. Por otro lado, instrumentos claves para la GRD como los Planes Locales de Ordenamiento Territorial, son procesos incipientes y en un contexto también en que se está comenzando con la descentralización territorial en el país. Finalmente, recién se están abordando procesos como la planificación de la reconstrucción posdesastre.

4.1. ¿Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo?

- La gestión de riesgo de desastres, que implica procesos sociales, ambientales y económicos complejos, no cuenta con una estructura institucional que facilite su análisis, integración e implementación en todos los ámbitos del desarrollo social.
- El Gabinete Social, dirigido por el Presidente de la República y bajo el liderazgo funcional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), es una estructura que reúne a los ministros de instituciones relacionadas con desarrollo social. Este Gabinete impulsa la agenda social que incluye: sanidad básica, 100-0, techos de esperanza, 120 a los 65, Panamá bilingüe, beca universal ampliada, mi escuela primero, barrios seguros, control de precios, línea 2 del metro, entre otros. Dentro del Gabinete Social, MIDES, MINSA, MEDUCA y MIDA son instituciones con responsabilidades clave en la implementación de programas de protección social relativos a Vivienda, Salud y Seguridad Alimentaria.
- MIDES está ejecutando programas de reducción de la pobreza en conjunto con MEDUCA, para acceso a la educación, y con MINSA para el sector salud. Estos programas operan principalmente a través de transferencias condicionadas. A la fecha los programas no integran explícitamente la gestión del riesgo. En cuanto a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), no hay una ley promulgada (hay una propuesta de Ley en formulación), ni una estrategia adoptada por las principales instituciones que cubren los pilares de la SAN: “acceso, disponibilidad, utilización biológica y estabilidad”.
- Existen estudios de pobreza que son insumo para el Plan Estratégico Nacional que se aplican directamente en la agenda social pero no de manera tan precisa en otros aspectos del Plan Estratégico Nacional, como son la Agenda Económica, los Planes Sectoriales y el Plan Quinquenal de Inversiones. Adicionalmente, los programas de la agenda social, que tienen una cobertura limitada, no se incluye la gestión integral del riesgo, teniendo en cuenta sus capacidades y potencialidades para poder llegar a las poblaciones más vulnerables y en zonas apartadas con altos niveles de riesgo.
- El Estado panameño está llevando adelante procesos importantes para abordar temáticas sociales como: la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, el desempleo, la reducción de la muerte materna y del recién nacido, la reducción de la violencia de género y la protección de la mujer, la atención a poblaciones con diversos tipos de discapacidades, el embarazo en menores de edad, la seguridad ciudadana y la protección y participación de jóvenes y adultos mayores. No obstante, el equipo de la evaluación no pudo corroborar que estos temas estén visibles y sean abordados o incluidos desde la perspectiva de los procesos de gestión de riesgo de desastres, además de temas como interculturalidad y población indígena.

4.2 ¿Es la RRD un objetivo integral de las políticas y los planes, relacionados con el ambiente incluyendo la gestión de los recursos naturales, el uso del suelo y la adaptación al cambio climático?

- Panamá cuenta con una Política Nacional de Gestión del Riesgo (PNGIRD), una Política de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y una Política de Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático. Los lineamientos de la PNGIRD han promovido la actualización y armonización de las Políticas de Recursos Hídricos y de Cambio Climático. La articulación entre ellas es clave, pero es necesario reforzar operativamente la vinculación para la implementación de dichos procesos.
- Actualmente, la Política Nacional de Cambio Climático está siendo revisada y existe una propuesta que incorpora todo el tema de gestión del riesgo como uno de los componentes. Más allá de la integración de la gestión del riesgo, es de interés la generación de instrumentos y capacidades para hacerla operativa; esto incluye la coordinación entre la Plataforma Nacional de GRD y el Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP) así como su vinculación con los Comités de Cuenca que están en formación y con las autoridades locales. Para la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, se están elaborando Planes de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, encomendados por ANAM a los sectores. No obstante, este proceso cuenta con recursos limitados que dificultan consultas adecuadas y coordinación interinstitucional y por ende las propuestas resultantes podrían denotar debilidad en el respaldo institucional para su implementación.
- Con base en la Política Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, vinculada a la Política Nacional de Gestión del Riesgo, se han elaborado análisis de vulnerabilidad en cuencas hidrográficas prioritarias (Santa María, Chucunaque, Tabasará, Chiriquí Viejo y San Pablo). El monitoreo es incipiente, por ahora se da seguimiento a la calidad ambiental – agua y suelos principalmente. En el caso de agua, el monitoreo se lleva en conjunto entre IDAAN, MINSA y ANAM (2 veces al año). En general, las acciones relacionadas con gestión del riesgo en las cuencas han sido más reactivas y no se abordan los factores subyacentes del riesgo.
- Recientemente, se han creado tres “Comités de Cuenca” con la intención de motivar acciones estructurales. El papel y las competencias de los comités de cuenca deberían definirse más claramente frente a las instituciones existentes. Junto con los Comités de Cuenca, ANAM apoya el desarrollo de planes de gestión integral de cuencas. Se han cubierto río la Villa, Chiriquí Viejo y San Pablo. Aunque los Planes están validados, no se cuenta con recursos y colaboración horizontal/vertical para implementar las acciones previstas.
- Uno de los aspectos más importantes para RRD en Panamá que introduce la Ley No. 7 y su marco reglamentario es que mandata que el análisis de riesgo es parte integral del proceso de la evaluación de impacto ambiental. El Decreto Ejecutivo N° 177 que reglamenta la Ley 7, en su artículo 22, establece que “los estudios de riesgos serán parte integral y complementaria de los Estudios de Impacto Ambiental reglamentados en el Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo del 2000 y será la Dirección General de Protección Civil la entidad competente para evaluarlos y aprobarlos, siendo éstos de obligatorio cumplimiento para su titular quien deberá sufragar cualquier costo que éste genere”.²³ Por su parte, el Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000 “Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 del 1 de julio de 1998, Ley General de Ambiente de la República de Panamá”. (G.O. 24,015 de 22 de marzo de 2000), introduce el concepto de “Análisis de Riesgo (Artículo 2) y estipula en relación con la evaluación de los impactos esperados de la obra, que los proyectos de Categoría II y III deben presentar una identificación de los impactos negativos y positivos, sobre el medio físico, biótico, socioeconómico y el paisaje.

²³ Decreto Ejecutivo N° 177 del 30 de abril de 2008. por el cual se reglamenta la Ley 7 del 11 de febrero de 2005 (Ley del SINAPROC). Gaceta Oficial de Panamá, 2008.

- De esta manera, el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) podría ser una herramienta muy potente para la gestión prospectiva del riesgo localizada. Sin embargo, muchos proyectos de gran envergadura se fragmentan para evitar evaluaciones ambientales estratégicas. Se requieren mejores herramientas y capacidades para llevar a cabo las evaluaciones; por ejemplo: un sistema que facilite la gestión de las evaluaciones que incluya mapas de riesgos, planes de ordenamiento territorial y ambiental, registros de visitas a campo y consultas, etc.). Sería útil reforzar procesos de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que implicasen un análisis más amplio de la gestión del territorio y el desarrollo del país o sectorial.
- Por otro lado, la capacidad para monitorear la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones es muy limitada y el proceso podría ser más efectivo con más participación de las entidades locales. La evaluación de impacto ambiental incluye un aval de riesgo para los proyectos de categoría 2 y 3 que tiene que ser formulado por la DG-SINAPROC. El periodo de expedición del criterio técnico de la DG-SINAPROC son solo ocho (8) días, la realidad es que la DG-SINAPROC tiene pocas herramientas y capacidad (humana y técnica) para poder elaborar un aval de esa responsabilidad y magnitud en el período de tiempo estipulado.
- Hay menos de una decena de Planes Locales de Ordenamiento Territorial aprobados, que a su vez están fragmentados y no integran completamente la gestión del riesgo. Los Planes no son conocidos por todos los actores, especialmente en el nivel local, pues son elaborados por medio de expertos/consultores, con apoyo del MIVIOT, e incluso implementados sin consultar a las municipalidades. Por otro lado, la metodología para elaborar los POT no está estandarizada y no incluye criterios ambientales adecuados. En este sentido, la existencia del GeoNodo que impulsa el MIVIOT, supone una oportunidad importante para compartir información digital georeferenciada que sería esencial para el ordenamiento territorial, incluyendo aspectos de riesgo y ambientales.
- En general, en términos de instrumentos de ordenación del territorio, la escasez de planes locales y regionales de ordenamiento significa que la herramienta principal son los planos de zonificación urbana (a partir de los cuales se establecen normas urbanísticas para el diseño de proyectos) y que la identificación de las limitaciones del territorio se da en muchos casos, parcela a parcela, sin una visión global que establezca objetivos y una visión de las regiones en su conjunto.²⁴
- La implementación de los instrumentos de política relevantes para la reducción del riesgo desde la perspectiva de gestión ambiental se ve desalentada por incentivos negativos en diversos sectores. Por ejemplo, la reducción de multas por allanamiento de zonas protegidas, existía una sanción económica de US\$300,000 por hectárea por construcción y se redujo a US\$30,000; las debilidades en la asignación y seguimiento de concesiones, subsidios que promueven prácticas con impactos negativos en el ambiente, etc. De la misma manera, existe una ley de costas que establecía restricciones de construcción en 300m desde la costa y se modificó a menos de 50m.. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)²⁵ tiene diversas unidades con relevancia en la gestión del riesgo: Desastres, Calidad Ambiental, Cuencas, Cambio Climático y Evaluación de Impacto Ambiental. En su mandato, la gestión del riesgo tiene diferentes grados de integración; muchas acciones de estas unidades contribuyen directamente a la gestión del riesgo pero no están etiquetadas bajo este marco de acción. En la institución se está dando relevancia al enfoque de cuencas que involucra la acción multisectorial pero su implementación requerirá de una fuerte colaboración con instituciones como IDAN, ETESA, MICI y MIDA. En este sentido, ANAM comenzará a ejecutar un proyecto sobre degradación de tierras en colaboración con el MIDA. También ANAM tiene a su cargo coordinar la actualización de la Política Nacional de Cambio Climático y los Planes sectoriales de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático. La ANAM también elaboró un plan de manejo del fuego, que de acuerdo a las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación, no se ha implementado a la fecha.

24 Referencia tomada del Diagnóstico del “Marco Nacional para Gestión de Riesgo en Panamá. Sanahuja et al., 2014. Iniciativa GEOPOLIS, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

25 Cabe destacar que en momentos en que se redacta este Informe, se acaba de aprobar la Ley que eleva a ANAM a nivel ministerial, a través de la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente.

4.3. ¿Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas?

- El Plan Estratégico de Gobierno 2015 – 2019 hace mención de los sectores prioritarios – i) transporte, logística y comunicaciones, ii) agropecuario; iii) turismo; y, iv) agenda social – pero no aborda la gestión del riesgo como un eje fundamental. Por otro lado, muchos de los Planes Sectoriales de la actual administración aún están en elaboración. En el pasado algunos Planes Sectoriales hacían referencia a la Adaptación y/o Mitigación del Cambio Climático y/o la Gestión Integral de los Recursos Naturales pero no en todos los casos estos se establecieron como líneas de acción prioritaria.
- La PNGIRD estipula en el eje articulador número V que “la GIRD debe ser considerada parte intrínseca de los procesos de planificación del desarrollo. Siguiendo el principio del ámbito de competencias, cada entidad pública debe reducir el riesgo de su propia actividad social o productiva y debe evitar la creación de nuevos riesgos”²⁶. No obstante esta mención en la PNGIRD, es necesario el desarrollo de normas sectoriales más vinculantes, o bien una actualización de la normativa a nivel de Ley, para impulsar el desarrollo de las responsabilidades sectoriales para la RRD, en el ámbito de competencias de los distintos sectores.
- La ausencia de la gestión del riesgo como eje prioritario en la planificación es un reflejo de su débil integración en los marcos regulatorios de las instituciones. Además de la carencia de un marco regulatorio e institucional robusto para la gestión del riesgo en los sectores, se suma la falta de un sistema de información y seguimiento así como otros instrumentos concretos para la gestión del riesgo. Ambos son aspectos estratégicos para justificar recursos y desarrollar líneas de acción.
- A pesar de los vacíos anteriores en el marco regulatorio y los sistemas de información, algunos sectores han avanzado ciertos instrumentos que de manera concreta facilitan la gestión del riesgo. Entre ellos se destaca el MEF, que ha adoptado instrumentos para la gestión financiera del riesgo (principalmente de retención del riesgo). Actualmente está trabajando en formulación del Plan Operativo Quinquenal para la implementación del “Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres” que beneficiará diversos sectores clave.
- En cuanto a los sectores productivos, como el agropecuario, el MIDA cuenta con una Unidad Ambiental que cubre aspectos ambientales, gestión del riesgo y cambio climático mediante su Plan de Gestión del Riesgo en el Sector Agropecuario (en implementación con un monto de USD\$400,000.00 dedicados principalmente a mapeo de riesgos, sensibilización y capacitación) y su Plan Sectorial de Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático (en elaboración). Entre los institutos que componen el MIDA – BDA, IDIAP e ISA – se realizan algunas acciones conducentes a la gestión del riesgo, tales como Buenas Prácticas Agropecuarias, investigación en agricultura climáticamente inteligente y financiamiento vinculado a seguros agropecuarios.
- Diagnósticos recientes del Banco Latinoamericano para el Desarrollo (CAF) muestran que no existe una penetración de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de planificación de sectores claves como el de “agua y saneamiento”, y el de “transporte y logística conexa”.²⁷ Ambos sectores son claves, en la medida que el país está invirtiendo fuertemente en la expansión de la cobertura de agua y saneamiento, y por otro lado, que el sector de logística es uno de los impulsores más importantes del desarrollo económico del país. Cabe destacar que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, (IDAAN) está en proceso de crear una unidad de Gestión del Riesgo y está explorando posibilidades para desarrollar a modo piloto una evaluación probabilista del riesgo sísmico en infraestructura de agua y saneamiento.

26 Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD), aprobada por Decreto n.º 1101 del 30 de diciembre de 2010, publicado en la Gaceta Oficial Digital n.º 26698-C el 11 de enero 2011.

27 Ver diagnósticos “Marco Sectorial para la GRD en el Sector de Agua Potable y Saneamiento”, y “Marco Sectorial para la GRD en el Sector de Transporte y Logística Conexa”, desarrollados por la CAF en el marco de la Iniciativa GEOPOLIS. Noviembre 2014.

4.4. ¿La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la RRD, entre ellos, el cumplimiento de los códigos de construcción?

- La Ley 61 de 2009 que reformula al Ministerio de Vivienda y crea el Viceministerio de Ordenamiento Territorial establece como función del MIVIOT otorgar “vivienda segura”. En cumplimiento de esta Ley el MIVIOT realiza acciones de reubicación de vivienda por eventos desastrosos. Adicionalmente, el Ministerio aprobó la Resolución N° 372A-2011, por la cual se “establece la complementariedad de funciones entre los Viceministerios de Vivienda y Ordenamiento Territorial en materia de Gestión de Riesgos”. En esta resolución se menciona de forma expresa la GRD como una de sus competencias. Esta resolución también establece: “Asegurar que en los esquemas de ordenamiento territorial se desarrolle el tema de la gestión de riesgo de desastres y cambio climático”, e “incluir dentro de los planes, programas, y proyectos las especificaciones relacionadas con la gestión de riesgos”.²⁸
- Por su parte, la Resolución No 458 de 27 de diciembre de 2007 define que: “el Departamento de Prevención y Mitigación de Riesgos Sociales en la Vivienda, tendrá las siguientes funciones: 1. Atender las comunidades vulnerables y en situaciones de riesgos habitacionales; 2. Mantener actualizada la información de las familias que habitan en casas condenadas, casas abandonadas, albergues, pensiones, barracas y villas comunitarias; 3. Identificar viviendas ubicadas en áreas de riesgo o vulnerabilidad; 4. Cuantificar las necesidades habitacionales en áreas de riesgo; 6. Coordinar las acciones de reubicación de las familias que requieren los servicios, de acuerdo a la situación presentada”.²⁹
- Bajo el Ministerio de Obras Públicas, a través de la ley 15 del 26 de enero de 1959, se crea la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (MOP, UP, SPIA y los colegios de Ingenieros Civiles, Ingenieros Mecánicos e Industriales y el colegio de Arquitectos), liderada por la SPIA. La Junta Técnica es la responsable de revisar y actualizar las normativas nacionales de construcción (REP) cada 10 años; actualmente la norma vigente es la del 2004. La norma abarca aspectos tanto de construcción como de ubicación. En cuanto a los riesgos, se toman en cuenta los movimientos telúricos y cargas de vientos pero no necesariamente se integran riesgos como inundaciones y deslaves/deslizamientos. Otra de las funciones relevantes de la Junta Técnica es la adecuación/aprobación de normativas para la seguridad de ocupantes de infraestructuras como es el caso del código de seguridad humana NFPA 101.
- El Reglamento de Diseño Estructural en la República de Panamá, que se actualiza cada diez años (la última actualización es del 2014), distingue en la “clasificación de edificios y otras estructuras para cargas de sismo y viento” la Categoría III (edificios y estructuras que representan una amenaza significativa a la vida humana en caso de falla), y la Categoría IV (edificios y otras estructuras designadas como facilidades esenciales) para las cuales rigen parámetros de diseño y construcción especiales. Ejemplos de la Categoría III son: escuelas, universidades, estaciones de generación de electricidad, depósitos de sustancias industriales peligrosas. Ejemplos de la Categoría IV: hospitales, estaciones de bomberos, refugios para situaciones de emergencia.³⁰

28 Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas para la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), Panamá 2013. Sección sobre el componente “Reducción del Riesgo de Desastres”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

29 Ibid.

30 Ibid.

- Por otro lado, el Ministerio de Salud en la implementación de la estrategia de Hospitales Seguros ante Desastres, ha avanzado en la generación de capacidades a través de la formación de evaluadores de Índice de Seguridad Hospitalaria (ISH) en tres provincias del país; y en la estimación del riesgo en 18 hospitales del Ministerio de Salud y de la Caja de la Seguridad Social mediante la evaluación aplicando el ISH. De la misma manera, MEDUCA ha avanzado en la implementación del Índice de Seguridad Escolar con la capacitación del personal de la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura de las 15 regionales educativas así como a los enlaces regionales de Educación Ambiental y gestión del riesgo y a personal técnico de la Dirección Nacional de Educación Ambiental (DNEA).
- En los municipios, para la aplicación y cumplimiento de las normas y códigos de construcción, se cuenta con un ingeniero municipal y en algunas municipalidades, con un mecanismo de ventanilla única que reúne especialistas de diversas ramas encargados de verificar que se cumplan con las normativas para la construcción, tanto de viviendas como de edificaciones. Tanto a nivel del distrito capital como en las demás municipalidades no se cuenta con capacidad óptima para la verificación y seguimiento del cumplimiento de los procesos constructivos en la localización adecuada, bajo los diseños presentados y con los materiales de calidad para asegurar que no se construyan nuevos riesgos.
- En cuanto a los inventarios de activos del Estado, la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo del Estado (DICRE), que lidera el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres, se encuentra levantando una base de exposición a riesgos y del valor de la exposición. DICRE está comenzando por infraestructura vial e hidráulica y se avanzará a otros sectores clave. Posteriormente se realizarán los análisis probabilísticos de riesgos, tomando en cuenta la intensidad y frecuencia de las amenazas respecto a los activos expuestos y vulnerables.
- La información de riesgos permitirá el desarrollo de instrumentos financieros para la gestión del riesgos en cuanto a transferencia (coaseguro, aseguramiento catastrófico, seguro agrícola, microseguros) y retención (la gestión del Fondo de Ahorro de Panamá, crédito posdesastre y líneas de crédito contingente y fondo de emergencia o crédito extraordinario). En apoyo a los análisis de riesgo, serán muy importante la consolidación de iniciativas como Geonodo del MIVIOT y el escalamiento de Proyectos de Asistencia Técnica (TAPs, por sus siglas en inglés), como los brindados por CAPRA para dar capacidades en el uso de herramientas para el análisis del riesgo (se han implementado proyectos en David, Chiriquí y Ciudad de Panamá, Panamá).
- El Gobierno de Panamá cuenta con un sistema centralizado, colectivo y estandarizado para el aseguramiento de riesgos estándares. Pero el correcto funcionamiento de este sistema de coaseguro, dependerá de los avances en:
 - i) Inventario de bienes públicos.
 - ii) Análisis de riesgos
 - iii) Mejoras a la política de contratación de seguros.
 - iv) Estudios para maximizar los beneficios de un sistema centralizado.
 - v) El desarrollo de una Política de Administración de Riesgos para el Gobierno Central. A nivel sectorial, el sector agropecuario es el que cuenta con un instituto especializado en seguros: el Instituto de Seguros Agropecuarios (ISA). EL ISA está actualizando la Ley No. 34 de 1996, que da origen al seguro agropecuario, con el fin de ampliar la cobertura y reducir el impacto fiscal de los desastres.

4.5. ¿Las medidas para la RRD se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación posdesastres?

- Panamá ha desarrollado recientemente un Marco de Recuperación que orienta la intervención de los sectores, Gobiernos locales y sector privado, proponiendo un modelo de estructura institucional de gestión de los procesos de recuperación bajo un concepto de planificación y previo a la ocurrencia del desastre, contemplando una visión holística de dichos procesos que implica reconstrucción con transformación y más allá de la reposición de infraestructura afectada. Se enmarca en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y el Plan Nacional, y fue elaborado al interior de la Plataforma Nacional de Gestión del Riesgo (refrendado por la Plataforma Nacional en abril, 2014). Este marco requiere ser aprobado por el Ministerio de Gobierno y Ministerio de la Presidencia, y se debe integrar las recomendaciones de fortalecimiento de capacidades en los planes institucionales correspondientes.
- Las intervenciones en los procesos de recuperación se realizan sectorialmente, de acuerdo a los proyectos que cada ministerio o ente público genera y eleva al MEF; pero no se prepara una estrategia integral de recuperación de la zona afectada ni se articula a los planes de desarrollo (sectorial o territorial) existentes. La inversión en recuperación se centra en la reconstrucción de la infraestructura afectada, con un mayor involucramiento del MOP y MIVIOT. Sin embargo, con este enfoque, hay sectores importantes que aún con grandes afectaciones no reciben recursos suficientes para acciones mínimas (como el sector social, recuperación de empleo y medios de vida, entre otros).
- Los procesos de recuperación no contemplan de manera integral el enfoque de RRD, que evita generar nuevas condiciones de vulnerabilidad. Se cuenta con experiencias piloto, principalmente orientadas a iniciativas de reasentamiento de viviendas pero que no son coordinadas intersectorialmente. De esta manera, en muchos casos, las escuelas y otros centros fundamentales a nivel comunitario así como las actividades económicas, se mantienen en la zona de riesgo, lo cual ha propiciado que los asentamientos regresen a la zona afectada. En algunos casos, el reasentamiento ha alejado a la comunidad de un tipo de amenaza, pero no ha considerado la presencia de otras en la nueva ubicación.
- Más allá de los avances normativos para el sector vivienda, mencionados en el componente anterior, en las giras de campo donde se pudo visitar sitios afectados por desastres y emergencias recientes que incluyeron medidas de relocalización de las poblaciones damnificadas, no se pudo corroborar que exista un abordaje claro de RRD en las intervenciones realizadas por el MIVIOT. En algunos casos se vio que las poblaciones estaban habitando nuevamente en áreas de riesgo no mitigable (Llanos de Chepo, Cerro Punta) aun cuando se les había brindado una solución habitacional más segura. En otros casos se pudo apreciar que a dos años del evento, damnificados que habían perdido sus casas todavía estaban en casas de familiares esperando recibir sus viviendas (ese fue el caso en Colón).
- Los procesos de recuperación no consideran la temporalidad de un proceso de recuperación y reorientación de desarrollo. En ese sentido, se toman medidas de corto plazo, de carácter temporal, aun cuando se reconoce que la inversión en la construcción de un nuevo asentamiento requiere de un periodo largo de tiempo. Es así que las familias afectadas se encuentran por periodos de meses y años residiendo en hoteles, cuartos de alquiler y viviendas de familiares.
- No se cuenta con sistemas de información y monitoreo de los procesos de recuperación, que ayude a evaluar el impacto de la inversión en recuperación y permita incorporar cambios al programa de intervención en la zona afectada. Este sistema permitiría identificar vacíos en cuanto a población que no ha sido beneficiada, territorios que no han logrado ser intervenido o sectores que no han sido considerados.

- La participación de los actores locales (población y sus autoridades) es relativamente baja en los procesos de recuperación (en sus distintas fases: evaluación, planificación, ejecución, monitoreo, reporte), salvo experiencias puntuales. Los casos en los que ha habido una mayor participación corresponden a la intervención en zonas de comunidades indígenas, en los que sus autoridades han exigido una participación en la toma de decisiones incluyendo respecto a la ubicación del asentamiento o del sistema constructivo a utilizar.
- En cuanto a los recursos financieros para la recuperación, existen mecanismos para la reorientación de presupuestos sectoriales y para la utilización del Fondo Nacional de Panamá y créditos contingentes del BM y BID. Sin embargo no se cuenta con un protocolo establecido para su rápida y eficiente utilización. En ese sentido, los proyectos suelen tomar como mínimo un año para su aprobación y financiamiento, dificultando la recuperación y vuelta a la normalidad de la vida de las poblaciones afectadas.

4.6. ¿Los procedimientos están habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura?

- Panamá no cuenta aún con una norma expresa que ordene el análisis de riesgo en la formulación de los proyectos de inversión pública. Por otro lado, cabe destacar que la Ley 43 de 2007, Ley de Responsabilidad Fiscal, en el capítulo de inversiones públicas, señala el compromiso de realizar estudios de pre factibilidad y estudios de factibilidad para proyectos de inversión. Dada la falta de capacidad de las entidades para realizar dichos estudios, se amplió el plazo de implementación de la Ley a 2015, en espera de mejorar las condiciones técnicas necesarias para la correcta formulación de los proyectos. En ese sentido, hasta la fecha no se hacía preinversión; el contratista usualmente incluía los estudios de diseño, que debían cumplir con especificaciones de orden nacional para cada uno de los sectores. SPIA, quien establece las normas de sismicidad y la Cámara Panameña de Construcción vigilan? las contrataciones de grandes proyectos.
- De acuerdo a la Ley de Responsabilidad Fiscal, los proyectos de inversión del MEF, entre los cuales están los proyectos de infraestructura pública, deben contar con un perfil (en proyectos menores a 0.005% del presupuesto), estudio de prefactibilidad (en proyectos de 0.005% a 0.01 % del presupuesto), o estudio de factibilidad (en proyectos mayores a 0.01 del presupuesto). Como se mencionó antes, el análisis del riesgo de desastres no está integrado en la formulación ni del perfil, ni del estudio de prefactibilidad o de factibilidad.
- Cabe destacar que el personal del MEF está siendo capacitado para incluir el análisis beneficio-costos con criterios de reducción del riesgo, y también en mejorar la aplicación de sistemas de información en el diseño e implementación de proyectos de inversión. En el 2011-2012 personal de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del MEF, junto con otros organismos del Estado, realizó un ejercicio apoyado por CEPREDENAC para la inclusión del análisis de riesgo de desastres en un proyecto de rehabilitación de una carretera (río Sereno-Paso Canoas). Hasta la fecha este es el único antecedente de un análisis de riesgo realizado dentro del proceso de planificación de la inversión pública. Por otro lado, la DPI ha desarrollado una propuesta de protocolo de evaluación de proyectos de inversión pública e incluido un Catálogo de Riesgos Integral. Actualmente se está modificando el diseño del Banco de Proyectos y se tiene previsto introducir los criterios de análisis de riesgo en el nuevo diseño. También se prevé modificar el reglamento del SINIP para que todos los proyectos incorporen el análisis de riesgo. Estas propuestas de reformas necesitan de un instrumento legal para hacerlas vinculantes y de obligatoria ejecución.

- Es importante resaltar que la “incorporación del análisis de riesgo en los procesos de inversión pública” es uno de los ejes del recientemente aprobado “Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres”, donde se tiene como líneas de acción:
 - i) Inclusión del análisis de riesgo en la etapa de preinversión.
 - ii) Hacer obligatorio el análisis de riesgo en el proceso de inversión pública.
 - iii) Evaluar la modificación de la Ley General de Presupuesto de Panamá, para hacer vinculante las normas y procedimientos del SINIP con la asignación presupuestaria.
 - iv) Emitir la Ley de Inversiones Públicas.
 - v) Capacitación en herramientas para incluir el riesgo de desastres en el proceso de inversión pública.
- Además de los procesos de reforma antes mencionados, una de las grandes limitaciones que pueden surgir en el contexto de avanzar con el análisis de riesgo en los procesos de la inversión pública, es la escasa información y disponibilidad de ésta sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo que existe en el país. En ese sentido, el fortalecimiento y desarrollo de iniciativas como la del GeoNodo que impulsa el MIVIOT, o la base de datos de exposición que está construyendo la DICRE, serán claves para posibilitar una efectiva inclusión del análisis de riesgo y de los estudios beneficio-coste en la planificación de la inversión pública y de soporte a políticas públicas orientadas a la GRD.

PRIORIDAD 5

Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel.

El diagnóstico de esta prioridad se enfoca en las capacidades operativas que se identifican generalmente con la gestión de emergencias (o de desastres). Para alcanzar un nivel de preparación eficaz, con la capacidad de definir y llevar a cabo los planes de preparación y contingencia, se exigen ciertos fundamentos de las primeras cuatro prioridades³¹. Mecanismos institucionales y marcos normativos sólidos con adecuada asignación de recursos (Prioridad 1) son importantes para un buen funcionamiento de las medidas de preparación y desempeño de los distintos actores involucrados. La identificación del riesgo, incluyendo el monitoreo de las amenazas, el análisis de las vulnerabilidades y los sistemas de alerta temprana (Prioridad 2), ofrece los insumos básicos para la preparación y la planificación de contingencia. El desarrollo de la investigación y de comunicación, y la constante concientización del público (Prioridad 3) facilitan la comprensión y la capacidad para aplicar los planes de preparación y contingencia, al igual que la identificación de factores de riesgo subyacentes (Prioridad 4) contribuye a mejorar las medidas y los planes de preparación y contingencia.

Contexto para el análisis de la Prioridad 5

Como se mencionó en el análisis del marco normativo-institucional en la sección II de este Informe, tanto la Ley No. 7 como su reglamento, más allá de introducir un enfoque preventivo, el énfasis todavía es hacia la atención de desastres. De allí que los temas de respuesta están más presentes en la normativa panameña, aunque no esté necesariamente tan clara la definición de roles y responsabilidades para los temas de preparativos para la respuesta.

³¹ Estos vínculos están explicitados en mayor detalle en la publicación “De las Palabras a la Acción: Guía para la Implementación del MAH”, EIRD, 2007.

La PNGIRD y el Plan Nacional de GRD introducen uno de los ejes articuladores y operativos la “Gestión de Desastres y Recuperación”, con el objetivo de fortalecer el rol y la eficiencia de SINAPROC y del COE en las tareas de preparativos y respuesta a emergencias, y promover una planificación de la recuperación temprana con criterios de reducción de riesgos. No obstante estos avances normativos, en general se encuentran vacíos muy importantes bajo esta prioridad de acción, tanto a nivel de instrumentos (como la falta de un Plan Nacional de Respuesta actualizado), como a nivel de dotación de recursos para implementar los preparativos para la respuesta y su atención en todos los niveles territoriales.

5.1. ¿Existen sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales, para la gestión de desastres, con una perspectiva sobre su reducción?

- En el ámbito de la respuesta a emergencias o desastres, tanto la Ley No. 7 como su marco reglamentario establecen los roles y responsabilidades de la DG-SINAPROC y el Comité de Operaciones de Emergencia, como las instancias de liderazgo y coordinación interinstitucional para las acciones de respuesta. No obstante, es importante resaltar que no se establece un mecanismo, instancia o instrumento de manejo de crisis por desastre al más alto nivel político nacional, ya que la Ley No. 7 establece que en caso de decretarse el estado de emergencia, el Director General de SINAPROC estará al frente de las acciones de respuesta que se tomen, siendo la Dirección General una dependencia bajo la órbita del Ministerio de Gobierno.
- En el ámbito de los preparativos para desastre, el marco normativo establece que es en el contexto del Plan de Gestión de Riesgo que se deben identificar las responsabilidades de las instituciones públicas y privadas en la preparación para emergencias, y dedica dos artículos a este proceso. El Artículo 34 define que “las medidas de preparación tienen como fin fortalecer la capacidad de respuesta ante los desastres” y que “para tales se dispondrá de los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades de manera oportuna, eficiente y eficaz”. El Artículo 35 establece que las instituciones públicas y privadas, “de acuerdo a sus posibilidades”, deben incorporar las medidas de preparación y respuesta para emergencias o desastres”. De la misma manera, el reglamento de la Ley No. 7 establece entre las responsabilidades de la DG-SINAPROC la aprobación de los planes, manuales e instructivos relacionados con la preparación y respuesta a desastres. El marco normativo no precisa las responsabilidades para los preparativos a nivel de las entidades de gestión territorial.
- Si bien el Decreto Ejecutivo 177 del 30 de abril de 2008, “por el cual se reglamenta la Ley 7 de 11 de febrero de 2005” en el capítulo VII, artículo, 47, establece que “los planes, manuales, instructivos y protocolos en materia de riesgos o emergencias, existentes a la vigencia del presente reglamento deberán ser armonizados y actualizados por las autoridades competentes”, no existe la obligatoriedad de formularlos dentro de la normativa vigente.
- La normativa sectorial de salud, ambiente y vivienda establecen la obligatoriedad de realizar acciones de preparación, lo cual contribuye en fortalecer las condiciones sectoriales para este proceso. A nivel de servicios públicos, en telecomunicaciones también se establece este tipo de obligatoriedad. No obstante, no se encontraron evidencias de planes de emergencia, contingencia o continuidad de operaciones.³²
- En caso de atención de desastres, la DG-SINAPROC activa su Centro de Operaciones de Emergencias para la coordinación interinstitucional y manejo de información. El COE ha impulsado la organización y equipamiento de 6 centros de operaciones a nivel provincial. Una estrategia similar desarrolla el Ministerio de Salud (MINSA) quien cuenta con seis centros de operaciones de emergencias de salud (CODES) a nivel del país.

32 Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas para la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), Panamá 2013. Sección sobre el componente “de Preparativos para la Respuesta”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

- Los esfuerzos desarrollados por el Ministerio de Salud con otras instancias de salud y emergencias en el país se han enfocado en el fortalecimiento de la planificación ante emergencias y desastres estableciendo un sistema de coordinación interna en el ámbito nacional, contándose a la fecha con la formulación de planes hospitalarios. Sin embargo, se evidencian brechas de coordinación con entidades claves como la Caja de Seguridad Social. En general, los diversos esfuerzos para la preparación y respuesta han surgido por iniciativa de las organizaciones, de una manera aislada, que no corresponde a una estrategia con una visión de fortalecimiento y desarrollo del sistema.
- El Estado panameño evidencia capacidades económicas y de recurso humano con especialidades técnicas desde la perspectiva institucional para la preparación y respuesta a desastres. Sin embargo la carencia de un enfoque sistémico y el débil liderazgo institucional a nivel de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil, no permite una gestión eficiente e integral de la preparación y respuesta a desastres, con perspectiva de derecho, tal como lo establece el Artículo 17 de la Constitución de la República.
- La falta de claridad en los roles y responsabilidades distintivas entre el Sistema como institución y como Sistema; sumado a su ubicación orgánica para la toma de decisiones y al alto grado de centralismo de la administración pública, lo cual no permite establecer un sistema funcional de coordinación ante situaciones de preparación y respuesta de desastres en el territorio nacional.

5.2 ¿Se establecen planes de preparación y de contingencia en caso de desastres en todos los niveles administrativos, y se llevan a cabo con regularidad simulacros y prácticas de la capacitación con el fin de poner a prueba y desarrollar programas de respuesta ante los desastres?

- Existe un Plan Nacional de Respuesta a Emergencias que data del 2001, con su última actualización en el 2008, el cual no es vinculante al no estar aprobado por Ley y está desactualizado en relación con los escenarios institucionales, marco legal y el panorama de riesgo actual que presenta el territorio nacional. Es importante señalar que el Plan Nacional de Respuesta no cuenta con protocolos de coordinación interinstitucional, ni protocolos de coordinación sectorial, que defina roles y responsabilidades ni procedimientos institucionales en la preparación y respuesta integral a la población afectada.
- El Plan Nacional de Respuesta a Emergencias no establece lineamientos claros, ni define roles y responsabilidades institucionales específicos para la ayuda y asistencia humanitaria a mediano y largo plazo, así también abre la brecha para establecer una estrategia clara de recuperación, rehabilitación y reconstrucción con la participación de autoridades locales, sociedad civil, la población afectada y otros actores.
- Existen planes y protocolos de algunas provincias como Chiriquí y Bocas del Toro, desarrollados como parte de iniciativas de la cooperación internacional. No obstante estos esfuerzos, no se ha evidenciado que los niveles descentralizados (provincias y distritos) cuenten con planes de preparación y respuesta o planes de contingencia frente a los principales eventos de origen naturales que pueden afectar a sus poblaciones.
- No se evidenció una estrategia para el fortalecimiento interinstitucional y multisectorial en la gestión del conocimiento orientado a la preparación y respuesta a desastres. Solo se demuestran esfuerzos aislados institucionales y sectoriales para la elaboración de planes de preparación y respuesta, los cuales no necesariamente responden a una estrategia de integración del Sistema Nacional.

- Se identificó que la prioridad institucional para la preparación y respuesta, se enfoca en actividades puntuales y recurrentes a lo largo del año, caracterizadas por la afluencia masiva de personas como Carnavales y Semana Santa. De la misma manera, se realizan ejercicios de simulación y simulacros de algunas entidades, sin embargo ésta práctica no es regular y no forma parte de un plan estructurado para fortalecer la coordinación interinstitucional.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con manuales para la gestión de la ayuda humanitaria tanto en el contexto nacional como internacional (Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, Manual de Procedimientos de la Cancillería en caso de desastres). Es importante mencionar la iniciativa del Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria para las Américas a establecerse en Panamá. Este proyecto estará ubicado en el Aeropuerto de Panamá Pacífico, antigua Base de Howard, y albergará el Depósito de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD) el cual administra el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y a la Unidad Panamericana de Respuesta de Desastres (PADRU) de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Contará con la presencia de SINAPROC y un Centro de Coordinación para facilitar las operaciones. Se espera poder convertirlo en una verdadera zona franca humanitaria. Éste Centro Logístico Regional además de contar con los depósitos humanitarios, busca la capacitación de personal local y de la región en la preparación para la atención ante la ocurrencia de eventos naturales adversos.
- No obstante la importancia de la localización de este Centro en Panamá, llama la atención por otro lado que las instalaciones de la Dirección General de SINAPROC están ubicadas en forma temporaria y en condiciones un tanto precarias, en la Base Howard, y todavía no tienen certeza de cuál será el espacio donde podrán establecerse definitivamente.

5.3 ¿Hay reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias?

- Panamá cuenta con un Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres adoptado por Decreto Ejecutivo No. 578, del 13 de noviembre de 2014. Este marco identifica los distintos instrumentos de retención del riesgo que tiene el Estado panameño para hacer frente a los impactos de las amenazas naturales:
 - i) Reasignación presupuestales o créditos extraordinarios.
 - ii) El Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), que cuenta con un componente retiro para el caso de desastres de cierta magnitud.
 - iii) Una línea de crédito contingente con el Banco Mundial (CAT-DDO), por el monto de USD \$66 millones, recientemente renovada hasta el 2017.
 - iv) Una línea de crédito contingente con el BID (de tipo paramétrica), por el monto de USD \$100 millones.

- Adicionalmente, la PNGIRD contempla la creación de un fondo de reserva para atender pequeñas y medianas emergencias recurrentes, con el que se puede complementar las herramientas de retención del riesgo con que ya cuenta el país. El Marco Estratégico de Gestión Financiera incluye el análisis y desarrollo de este Fondo de Emergencias, que está siendo evaluado por el MEF.

En el caso del FAP, creado mediante la Ley No. 38 de junio de 2012, el Gobierno podrá utilizar recursos del FAP en situaciones de estado de emergencia declaradas por el Consejo de Gabinete, donde el costo asociado al evento exceda el 0.5% del PIB, y no supere un monto equivalente al 1% del PIB. Debido a las inundaciones y deslizamientos que ocurrieron a finales del 2012 en Colón y Panamá Oeste, el Gobierno adelantó la entrada en vigencia del FAP como posible fuente de recursos contingentes, pero finalmente no se apeló al FAP. También se consideró en esa oportunidad el desembolso del CAT-DDO, que se activa con la declaratoria de emergencia, pero tampoco fue el caso. Hasta el momento no se han presentado desastres que alcancen los parámetros establecidos para el acceso al crédito contingente del BID.

- Dada la centralización administrativa y financiera del estado panameño los Gobiernos municipales no cuentan con una partida presupuestaria para la coordinación y asistencia humanitaria. Por otro lado, no se evidenció la existencia de mecanismos para acceder a otros tipos de fondos bi y multilaterales por parte de organizaciones estatales y no gubernamentales.

5.4 ¿Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de emergencia y desastres, y para conducir revisiones después de éstas?

- La PNGIRD se hace eco de la importancia de este tema incluyendo un componente específico bajo el eje articulador de “Gestión de los Desastres y Recuperación”, y hace un llamamiento a la cooperación internacional para el apoyo técnico y financiera para “concretar un sistema adaptado a la realidad de Panamá, con el cual sea posible interconectar a todas las instituciones que conforman el Centro de Operaciones de Emergencia”.
- El equipo de evaluación pudo constatar que existe un sistema de manejo de información que no está actualizado, y no responde a los requerimientos de los diversos escenarios complejos de riesgo que se desarrollan en el territorio nacional. En ese sentido, si bien los representantes institucionales acuden a los llamamientos del COE, no se aprecia que en las instalaciones del COE tengan acceso a información con mayor valor agregado a la que podrían acceder en sus propias instituciones.
- Por otro lado, no existen herramientas y procedimientos de manejo de información estandarizada en el ámbito interinstitucional que apoyen la evaluación de daños, identificación de necesidades y beneficiarios para una planeación estratégica de una respuesta integral basada en principios humanitarios y de base para la gestión de la recuperación.



V. RECOMENDACIONES



V. RECOMENDACIONES



El equipo de la evaluación interagencial formuló a partir del diagnóstico presentado un total de 129 recomendaciones, desglosadas de la siguiente manera:

- a.** 40 corresponden a la Prioridad 4.
- b.** 28 corresponden a la Prioridad 1.
- c.** 24 corresponden a la Prioridad 3.
- d.** 21 corresponden a la Prioridad
- e.** 16 recomendaciones están enfocadas en la Prioridad 2.

Para cada recomendación se planteó, en forma indicativa, responsables primarios para su ejecución, y una temporalidad para su implementación, teniendo en cuenta la importancia y la factibilidad de llevarse a cabo ya sea: i) en el corto (en el período de un año a dos años); ii) mediano (dos-cuatro años); y iii) largo plazo (más de cuatro años). Cabe destacar que las recomendaciones incluyen los aportes integrados de los representantes de Chile y Colombia.

A continuación se presentan las recomendaciones detalladas por cada una de las prioridades.

PRIORIDAD 1

Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación.

1.1. ¿Existen políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todo nivel?

1. Impulsar la formulación y adopción de un nuevo marco legal (rango de Ley de la República) para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, que incorpore los avances promovidos por la PNGIR y aborde los siguientes aspectos:
 - i) Elevar la jerarquía de la coordinación del Sistema Nacional y de la plataforma nacional a un nivel ministerial que brinde mayor fortaleza en el diálogo intersectorial.
 - ii) Separe institucionalmente el manejo de la emergencia, de las responsabilidades de coordinación del Sistema, en cuanto los procesos de identificación, reducción del riesgo, preparativos y recuperación.
 - iii) Un marco de gobernabilidad para la GRD más descentralizado, en línea con los procesos de descentralización en curso.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante), MINGOB y Asamblea Nacional / Corto-mediano plazo.

2. Promover la inclusión de la GRD como objetivo o meta estratégica en los planes de Gobierno y en la planificación estratégica de mediano plazo del país, garantizando que sea una política pública considerada en la visión de planificación del país y tomada en cuenta en los planes de inversión quinquenal del Gobierno.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MEF / Corto-mediano plazo.

3. Promover la inclusión de las responsabilidades en gestión del riesgo de desastres de las entidades de gestión territorial en el contexto de la revisión e implementación de la Ley de Descentralización. Estas reformas deberían incluir las responsabilidades de la estructura para la operación y funcionamiento de una oficina responsable de la GRD a nivel local (que cuente con un punto focal dedicado a la GRD, con recursos y las capacidades para su funcionamiento).

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante), AMUPA, y Asamblea Nacional / Corto-mediano plazo.

4. Formalizar la adopción y el carácter vinculante de los instrumentos de implementación de los marcos normativos y políticos para la GRD, como son los Planes Nacionales de Gestión de Riesgo y de Respuesta, a través de su adopción por instrumentos normativos como decretos o leyes (actualmente son "reconocidos" a través de declaratorias de la Plataforma Nacional).

Responsables: Junta Directiva de la Plataforma Nacional y MINGOB / Corto plazo-mediano plazo.

5. Promover el desarrollo de un sistema de fiscalización, incentivos, sanciones y rendición de cuentas para fortalecer el cumplimiento de las normas existentes sobre GRD.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

6. Definir el alcance del mandato y fortalecer el rol y función de la Academia Nacional de Protección Civil en apoyo al Sistema Nacional. Desarrollar un plan de acción de la Academia y asegurar la asignación de recursos para su implementación.

Responsables: Academia Nacional de Protección Civil / Corto plazo.

7. Promover a nivel sectorial y territorial la creación de una estructura para la operación y funcionamiento de una oficina responsable de la GRD (que cuente con un punto focal dedicado a las GRD, los recursos y las capacidades para su funcionamiento).

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

8. Promover el desarrollo de una carrera pública en GRD y la nivelación salarial correspondiente en el marco de la estructura salarial del Estado.

Responsables: Academia de Protección Civil y Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

1.2. ¿Hay recursos dedicados y adecuados para implementar planes y actividades para la RRD en todos los niveles administrativos?

9. Completar la revisión del Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2015-2020 e incluir explícitamente los recursos disponibles para la implementación de las actividades y una cartera de proyectos de inversión relacionados con la implementación de actividades prioritarias del Plan Nacional de Gestión de Riesgos.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

10. Revisar, actualizar y consolidar la propuesta de estrategia de movilización de recursos para la implementación de la Política Nacional que fue formulada a principios de 2013, en seguimiento al mandato que emana de la Política Nacional ("financiamiento de la Política"). En este contexto, se debe evaluar la factibilidad de implementar el Fondo de Prevención que se contempla junto con el Fondo de Emergencias en la Política Nacional.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MEF / Corto plazo.

11. Dotar al ente coordinador del SINAPROC (la DG-SINAPROC), de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones de coordinación, además del presupuesto operativo para su funcionamiento y operación, respaldado por la elaboración de su respectivo plan operativo y presupuesto anual que contemple explícitamente estas funciones de coordinación.

Responsables: MINGOB y MEF / Corto-mediano plazo.

12. Finalizar y aprobar formalmente el Plan Operativo Quinquenal para la implementación del Marco de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, dotándolo de los recursos necesarios para su implementación. En este contexto, avanzar en el diseño y creación del Fondo de Emergencias.

Responsables: MEF-DICRE / Corto plazo.

- 13.** Realizar un análisis periódico del gasto público en GRD, a través de la aplicación del objeto de gasto 911 (Emergencias Nacionales) y 912 (Gestión del Riesgo), de manera que se identifiquen y discriminen los recursos que se destinan a acciones de reducción del riesgo y a acciones de emergencia. Adicionalmente, se sugiere hacer un análisis de la aplicación del etiquetador presupuestario que va a implementar la DPI del MEF, para identificar los proyectos de inversión relacionados con la GRD que presentan las instituciones.

Responsables: MF (DICRE-DIPRENA Y DPI) / Corto plazo-mediano plazo.

- 14.** Desarrollar incentivos para implementar acciones de RRD a nivel sectorial y territorial, tanto a en el ámbito público como el privado.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MEF / Mediano plazo.

- 15.** Fortalecer las capacidades de la DG-SINAPROC y de las unidades de GRD existentes a nivel sectorial y territorial para el desarrollo de proyectos de prevención, respuesta y recuperación (se puede considerar el curso que ofrece el MEF sobre formulación de proyectos de inversión).

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MEF / Corto-mediano plazo.

- 16.** Relacionado con lo anterior, se recomienda promover la interacción de las instituciones que forman parte de la Plataforma Nacional para que interactúen más con los analistas responsables de la formulación de los presupuestos institucionales, de manera que se facilite la inclusión de los recursos necesarios para implementar los mandatos establecidos por Ley para la GRD.

Responsables: enlaces ministeriales de la Plataforma Nacional / Corto-mediano plazo.

1.3. Sobre la participación comunitaria y la descentralización a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local

- 17.** Fortalecer la planificación y dar mayor visibilidad en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos a la nueva visión de la administración actual de la DG-SINAPROC en el eje D.1. de la PNGIRD "Fortalecimiento de las capacidades locales", componente que ha sido sistemáticamente reportado como el más débil en los informes y diagnósticos sobre la implementación de la PNGIRD.

Responsables: DG-SINAPROC / Corto plazo.

- 18.** En el contexto anterior, generar un plan de acción con indicadores de desempeño y de resultado para avanzar en el fortalecimiento de la gestión local del riesgo, que integre el accionar de todos los actores institucionales con roles y capacidades para promover estos procesos en Panamá (DN-SINAPROC; AMUPA; Cruz Roja Panameña; ONG locales, entre otras). Ya existe a nivel de la DN-SINAPROC un grupo de 35 municipios seleccionados para comenzar este trabajo, aunque no se pudo conocer el criterio de priorización.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

- 19.** Apoyar las iniciativas en curso lideradas por AMUPA relacionadas con la constitución de unidades de gestión ambiental y de riesgos, y articularlas con el plan de acción antes mencionado, como una oportunidad para apoyar con orientaciones sobre la estructura interna, composición de los roles y funciones de dichas unidades, proveyéndolas de los recursos financieros y humanos y de fortalecimiento de capacidades.

Responsables: AMUPA y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

- 20.** Promover, en el contexto de la recomendación 3 (página 50) la vinculación gradual de distintos aspectos del proceso de descentralización, con las disposiciones emanadas de la PNGIRD en cuanto a la gestión local del riesgo. Esto se puede impulsar por medio de diversos instrumentos normativos, tales como reglamentos, planes o normas ejecutivas.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante), AMUPA y Asamblea Nacional / Corto-mediano plazo.

- 21.** Promover el desarrollo y consolidación de las plataformas locales y tradicionales de GRD, en virtud del mandato explícito que emana del Decreto Ejecutivo, pero articulándolo claramente dentro del proceso de la actual administración de promover la gestión local del riesgo (no pueden ser procesos desvinculados).

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante), AMUPA y Asamblea Nacional / Corto-mediano plazo.

- 22.** Darle continuidad a realización de los Foros de la Política Nacional, con una visión de socializar los avances realizados con la sociedad panameña y de sensibilización. En particular, se alienta la continuidad en la organización de foros con autoridades locales en distintas partes del territorio nacional.

Responsables: DG-SINAPROC y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto-mediano plazo.

1.4. Sobre el funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la RRD

- 23.** Revisar la estructura de gobernabilidad de la Plataforma Nacional a la luz de su decreto de creación y marco reglamentario, y cumplir con el mandato de establecer las comisiones de trabajo que sean necesarias para abordar un trabajo eficiente, delineando claramente las dinámicas y flujos de información desde la Junta Directiva de la Plataforma, hasta sus instancias más operativas en los Comités Técnicos que se definan.

Responsables: Junta Directiva de la Plataforma Nacional y comité relevante / Corto plazo.

- 24.** Formular un plan de trabajo anual para el funcionamiento de la Plataforma, que contemple la dinámica de trabajo de los comités identificados, y que esté orientado al fomento, monitoreo y evaluación de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos.

Responsables: Junta Directiva de la Plataforma Nacional y comité relevante / Corto plazo.

- 25.** Se sugiere considerar en la conformación de comités o grupos de trabajo, la identificación de grupos relacionados con los procesos de gestión de riesgos que requieren fortalecimiento en el país, tales como: a) Comisión Técnica para los procesos de Evaluación del Riesgo de Desastres; b) Comisión de Fomento a la Gestión Local y Comunitaria del Riesgo; c) Comisión de Comunicación y Cultura del Riesgo; d) Gestión Financiera del Riesgo e Inversión Pública; e) Comisión Asesora para procesos de reformas normativas; entre otras, propiciando la inclusión de entidades aún no consideradas como Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

Responsables: Junta Directiva de la Plataforma Nacional / Corto plazo.

- 26.** Se sugiere que la designación de los representantes ante la Plataforma implique un diálogo inicial de la DG-SINAPROC para explicitar los alcances de la participación y responsabilidades de la institución en la Plataforma. En ese sentido, se sugiere que la plataforma genere un “perfil del representante ante la Plataforma”, que la designación del funcionario sea refrendada por un instrumento legal (por ejemplo, una resolución ministerial o resolución administrativa).

Responsables: Junta Directiva de la Plataforma Nacional / Corto plazo.

- 27.** Se recomienda que el funcionario de la DG-SINAPROC que sea designado para coordinar y apoyar el desarrollo la Plataforma Nacional, tenga una asignación de tiempo adecuada para esta tarea de coordinación interinstitucional que no compita con otras responsabilidades mayores dentro de la institución. De la misma manera, es importante que se contemplen los recursos necesarios (esto puede implicar acuerdos interinstitucionales), para garantizar la operatividad de la Plataforma a lo largo del año (presupuesto para las reuniones, comunicaciones, material de divulgación, etc.).

Responsables: DG-SINAPROC y MINGOB / Corto plazo.

- 28.** Se recomienda que tanto el plan de acción como el informe del cumplimiento de éste podría ser presentado ante el Consejo de Ministros, o bien a un comité de alto nivel, con presencia de 4 o 5 ministros, para socializar los resultados y para orientar la visión estratégica y gestión de la Plataforma. De la misma manera, este evento tendría como objetivo obtener el respaldo político y los recursos para la implementación de propuestas de política, planes y programas de gestión pública orientadas a la RRD, que han sido formulados por las instituciones que los propios ministros representan.

Responsables: Junta Directiva de la Plataforma Nacional / Corto plazo-mediano plazo.

PRIORIDAD 2

Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana.

2.1. Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales están basadas en datos sobre las amenazas y las vulnerabilidades, y estén disponibles e incluyan valoraciones del riesgo para cada sector clave

- 1.** Se sugiere promover una adecuación normativa que permita identificar un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres. Esta reforma normativa podría ser parte de una propuesta de actualización normativa mayor, como la señalada en la primera recomendación de la Prioridad 1.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante), Asamblea Nacional / Mediano plazo.

2. Sin desmedro de lo anterior, y entendiendo que dicha reforma puede llevar un tiempo considerable, se recomienda abocarse en forma inmediata a la construcción de protocolos y cartas de acuerdo que identifiquen responsabilidades para las instituciones existentes de cada sector clave, para contribuir a la identificación y análisis de amenazas y vulnerabilidades y las evaluaciones de riesgo de desastre del país. Estas acciones podrían ser parte central de una Comisión Técnica creada al interior de la Plataforma Nacional, en línea con la recomendación No. 26 de la Prioridad 1.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

3. Se recomienda fortalecer y formalizar una de las alianzas técnicas ad hoc que se desarrolló a partir del grupo de trabajo interinstitucional que llevó adelante los estudios de evaluación probabilista del riesgo en el país, de manera de consolidar un equipo de trabajo con capacidades para el desarrollo de evaluaciones probabilistas de riesgo en el país. Este grupo incluye al Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá y la Dirección de Estudios Territoriales del MIVIOT.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante), MIVIOT e Instituto de Geociencias / Corto plazo.

4. Se debe impulsar incorporar adecuaciones normativas para que los sectores y las empresas prestadoras de servicios públicos realicen el análisis de riesgo e incorporen las responsabilidades de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano-largo plazo.

5. Se recomienda impulsar el desarrollo de un sistema, plataforma y/o repositorio, donde se compartan las iniciativas y proyectos que evalúan el riesgo, ya sea en cuanto al análisis de amenazas o vulnerabilidades, a modo de garantizar la integración de la información, tomando como referencia la iniciativa del GeoNodo sobre Riesgo impulsado por el MIVIOT.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MIVIOT / Corto-mediano plazo.

2.2 El Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y otros sistemas institucionales, en capacidad de monitorear, archivar y diseminar información sobre las principales amenazas y vulnerabilidades.

6. Se recomienda trabajar en la integración de los organismos técnico científicos con competencias en el monitoreo, archivo y diseminación de información sobre amenazas y vulnerabilidades a través de un mapeo de roles, responsabilidades y necesidades en desarrollo de capacidades, tomando como objetivo estratégico contribuir al desarrollo y empoderamiento de un Sistema Nacional de Información sobre Riesgo de Desastres y que puede consolidar o ser compatible con otro tipo de información útil para orientar políticas públicas de diversa índole asociadas al desarrollo sostenible del país.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

7. En ausencia de un organismo autónomo que opere como instituto o servicio nacional de hidrometeorología, se recomienda fortalecer y ampliar los roles y ampliar las responsabilidades de la Gerencia de Hidrometeorología de ETESA, en el ámbito de sus competencias para el monitoreo, archivo y diseminación de la información sobre amenazas hidrometeorológicas, de manera que coadyuven a los objetivos de identificación del riesgo en el país.

Responsables: ETESA y Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

8. Se recomienda fortalecer las capacidades nacionales para el monitoreo de las amenaza antrópicas, en virtud del mandato conferido por la Ley No. 7 al SINAPROC, que incluye amenazas de origen tecnológica y otras “provocadas por el hombre”.

Responsables: DG-SINAPROC y Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

9. Se sugiere incentivar el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) para la colecta, archivo y gestión de la información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo.

Responsables: Autoridad de la Innovación Gubernamental (AIG) y Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

2.3. ¿Están los sistemas de alerta temprana habilitados y disponibles para las principales amenazas y tienen un alcance a nivel de comunidades?

10. Se deben crear las condiciones normativas, institucionales y presupuestarias para desarrollar un sistema integrado técnico-científico dedicado al monitoreo, generación de información y establecimiento de sistemas de alerta temprana para las amenazas de mayor importancia, frecuencia, recurrencia y exposición en el territorio nacional.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

11. Se recomienda sistematizar, documentar y elaborar folletos de divulgación sobre los esquemas existentes en el país para las alertas tempranas.

Responsables: COE y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

12. De la misma manera, se sugiere levantar un inventario sobre los sistemas de alerta temprana a nivel comunitario existentes el país, su estado de operatividad y su alcance en cuanto a cobertura de la población vulnerable.

Responsables: COE y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

13. Promover la vinculación de las capacidades de sistemas de alerta o alarma existentes con planes y/o acciones de preparación y respuesta, los cuales deben ser conocidos y comprendidos por la población.

Responsables: COE y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto-mediano plazo.

2.4. ¿Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de reducción del riesgo?

14. Actualizar, elaborar, difundir y poner en práctica a través de simulaciones y simulacros, los protocolos de coordinación para el monitoreo interinstitucional de amenazas regionales y transfronterizos.

Responsables: COE y DG-SINAPROC / Corto-mediano plazo.

15. Fortalecer las iniciativas nacionales sobre el monitoreo, alerta y evaluación del riesgo de tsunamis, aprovechando la cooperación técnica y los esfuerzos regionales existentes alrededor del tema.

Responsables: COE y DG-SINAPROC / Corto-mediano plazo.

16. Potenciar las sinergias entre el desarrollo del “Hub Humanitario Regional” en el país, la coordinación y acceso a evaluaciones regionales del riesgo, y el desarrollo de las evaluaciones de los riesgos nacionales.

Responsables: DG-SINAPROC / Corto-mediano plazo.

PRIORIDAD 3

Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

3.1. Sobre la existencia y disponibilidad de información relevante sobre los desastres, y su accesibilidad a todo nivel y para todos los grupos involucrados.

1. Fortalecer los procesos de alimentación y actualización de la base de datos DesInventar a través de la generación de mecanismos y protocolos que amplíen los medios, a partir de los cuales se colecta e ingresa la información, involucrando activamente a las instancias territoriales de la DG-SINAPROC, a las universidades y a los medios. De la misma manera, unificar herramientas de recolección de datos sobre afectación en los distintos sectores en casos de emergencias y articularlas con la alimentación de DesInventar (incluyendo al sector educativo).

Responsables: DG-SINAPROC y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

2. Generar productos simples de divulgación sobre los patrones de ocurrencia de desastres espaciales, temporales, por tipo de amenazas y por afectación sectorial, basados en los datos de DesInventar, y que puedan ser diseminados a través de los participantes de la Plataforma Nacional, en los Foros de la Política Nacional organizados por la DG-SINAPROC y en las páginas web de la DG-SINAPROC y de otras instituciones que conforman la Plataforma, entre otros medios.

Responsables: DG-SINAPROC y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

3. Realizar un mapeo y selección conjunta de las herramientas y las fuentes institucionales que generan datos sobre desastres, para promover su difusión a través de las plataformas de las organizaciones que hacen parte de la Plataforma, y a partir de éste, establecer mecanismos de coordinación y acciones conjuntas con la participación de los diferentes organismos que forman parte del sector educativo y los medios, para difundir la información, con especial énfasis en los Gobiernos locales y las comunidades.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

4. Impulsar y consolidar el GeoNodo para la Gestión del Riesgo liderado por el MIVIOT, y promover a partir de esta experiencia, el diseño y desarrollo de una plataforma de información de código abierto, que en base a la información de DesInventar y a las otras fuentes de información sobre desastres, permita sistematizar y diseminar la información sobre desastres, para que ésta esté disponible a usuarios institucionales y público en general.

Responsables: MIVIOT y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

3.2. Sobre la inclusión en los planes educativos, materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes de los conceptos y prácticas sobre la gestión del riesgo de desastres y la recuperación.

5. Promover la difusión y conocimiento de la Ley No. 38, tanto dentro como fuera del Sistema Educativo.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MEDUCA / Corto plazo.

6. Conformar la Comisión de Educación Ambiental y Gestión Integral del Riesgo como lo prevé la Ley No. 38 en su artículo 2, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.

Responsables: MEDUCA / Corto plazo

7. Incluir los contenidos de gestión integral del riesgo en las carreras de nivel superior como lo establece el Artículo 5 de la Ley 38, y fomentar la incorporación y/o el fortalecimiento de la gestión del riesgo en la currícula y el desarrollo de competencias docentes, en todos los niveles y modalidades educativas, de acuerdo a lo previsto en la Ley No. 38.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MEDUCA / Mediano plazo.

8. Definir las áreas de formación y capacitación del Sistema Nacional que necesita fortalecer la Academia de Protección Civil, y establecer una estrategia interinstitucional con otras entidades educativas del país, para formalizar y generar una estructura curricular que aborde estas necesidades de capacitación.

Responsables: Academia de Protección Civil y Plataforma Nacional (comité relevante) y MEDUCA / Corto plazo.

9. Hacer un mapeo de las herramientas educativas sobre GRD que existen y se aplican actualmente en el país para generar una línea de trabajo utilizando las diferentes herramientas, incluyendo la creación de herramientas lúdicas y de educación que puedan ser utilizadas en las comunidades.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

10. Se recomienda crear una comisión de trabajo en la plataforma nacional que pueda apoyar la implementación de la Ley No. 38 y generar cambios en el Sistema Nacional (ver también recomendación No. 26, Prioridad 1).

11. Se sugiere elaborar los lineamientos para la certificación de comunidades seguras tomando en cuenta directrices de la Campaña de la UNISDR "Ciudades Resilientes", y otras guías existentes sobre el desarrollo de comunidades resilientes en general.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

12. Se recomienda promover la oferta y postulación de becas de formación en el tema de GRD para el fortalecimiento de las capacidades del SINAPROC.

Responsables: Academia de Protección Civil Y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

3.3. Sobre el desarrollo y fortalecimiento de los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis costo-beneficio

13. Identificar y sistematizar los enfoques metodológicos y las herramientas de evaluación de amenazas, vulnerabilidad y riesgos.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

14. Promover, a partir de algunas de las comisiones técnicas de la Plataforma Nacional, el desarrollo de investigaciones multiamenazas que tomen en cuenta un análisis costo –beneficio de instalaciones esenciales, identificando mecanismos para compartir y difundir sus resultados.

Responsables: Plataforma Nacional (comités relevantes) / mediano plazo.

15. Hacer un diagnóstico de las necesidades prioritarias de investigación y estudios concretos en la evaluación de riesgo de desastres, para orientar y promover la oferta del sector académico e investigador.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

17. Empoderar al SENACYT y otras organizaciones de investigación, para contribuir a crear una cultura de prevención a través del conocimiento de las amenazas y las vulnerabilidades.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

16. Promover la elaboración de mapas de gestión de riesgos que incluyan las capacidades y recursos de las comunidades y de los Gobiernos locales.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

17. Difundir en forma más amplia los resultados de las evaluaciones de riesgos llevadas a cabo en el país (como las realizadas a través de la plataforma CAPRA), y generar mensajes sobre la importancia de invertir en la prevención y la preparación, con base en estadísticas e investigación de costo beneficio y pérdidas y daños, para sensibilizar a los tomadores de decisiones a nivel nacional, regional y local.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo

20. Promover una línea de investigación en las universidades del país para el desarrollo de curvas de vulnerabilidad asociadas a la tipología de construcción del país, para fortalecer los análisis de vulnerabilidad física que se realicen en el país.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

3.4. Sobre la existencia de una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas

21. Elaborar una estrategia de comunicación que incluya componentes de sensibilización y abogacía, y que tome en cuenta la inclusión de elementos de prevención, preparación y educación ante desastres.

Responsables: DG-SINAPROC junto con la Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

- 19.** Elaborar mensajes articulados entre las instituciones que puedan servir para una campaña de sensibilización y comunicación con las comunidades y a nivel institucional utilizados para la alerta temprana por ejemplo. Tomando en cuenta las particularidades de lenguaje y cultura de las comunidades por ejemplo indígenas, comunidades urbanas, grupos etarios, personas con discapacidad.

Responsables: DG-SINAPROC junto con la Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

- 20.** Trabajar con los medios de comunicación para desarrollar estrategias de sensibilización y promoción de una cultura de prevención como lo prevé el artículo 8 de la Ley No. 38.

Responsables: DG-SINAPROC y MEDUCA, junto con la Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

- 21.** Establecer/definir mecanismos de articulación y comunicación entre la parte programática y el departamento de comunicación al interior de la DG-SINAPROC.

Responsables: DG-SINAPROC / Corto plazo.

- 22.** Elaborar / Implementar campañas de sensibilización periódicas con la participación de todos los actores del sistema, y promover alianzas estratégicas con empresas de publicidad, medios de comunicación y creativos que puedan apoyar el desarrollo de materiales y piezas de comunicación sobre el tema.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

- 23.** Incorporar en todos los proyectos y/o acciones que se realicen en las comunidades una línea de sensibilización que tome en cuenta los enfoques inclusivos de gestión de riesgos y las diferentes características de los grupos vulnerables.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

- 24.** Elaborar y/o sistematizar las lecciones aprendidas y buenas prácticas existentes en el país, incluyendo la participación de comunidades en todas las etapas del proceso.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

PRIORIDAD 4***Reducir los factores subyacentes del riesgo*****4.1. Para que las políticas y los planes de desarrollo social se implementen con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo**

1. Integrar, a través del gabinete social del MIDES, un mecanismo articulador que permita integrar y monitorear la gestión del riesgo en los programas de protección social (transferencias condicionadas y otras actividades planificadas con los Gobiernos locales y sociedad civil). El mecanismo deberá apoyar procesos de:
 - i. Organización comunitaria.
 - ii. Capacitación.
 - iii. Análisis y reducción del riesgo local, con participación de especialistas.
 - iv. Formación de brigadas comunitarias.
 - v. Dotación de herramientas y equipamientos de acuerdo a necesidades y capacidades.

Responsables: Plataforma Nacional (enlace MIDES) y Gabinete Social / Mediano plazo.
2. Relevar e incluir población vulnerable y/o con necesidades especiales en los procesos locales y nacionales de GdR, mediante:
 - i. Uso de información disponible en contraloría, SENNIAF, SENADIS, MEDUCA, MINSA, otros.
 - ii. Desarrollo/ implementación de herramientas para el levantamiento y sistematización de información de población georreferenciada.
 - iii. Cruce de variables de población con herramientas para el ordenamiento territorial, como es el caso del GeoNodo del MIVIOT, mapas de riesgo y/u otras herramientas disponibles.
 - iv. Fomentar la participación del SENADIS, SENNIAF, INAMU, entre otros, para integrar las variables de riesgo en el quehacer de las poblaciones con las que trabajan.
 - v. Fomentar la participación de la población local y con necesidades especiales, basado en la información recabada.
 - vi. Implementación de herramientas y procesos que permitan integrar la gestión del riesgo en poblaciones vulnerables, incluyendo, educación en emergencias y GRD, seguridad escolar ISE, Riesgolandia, protocolos del SENNIAF y SENADIS, Paquete Inicial Mínimo de Servicios de Salud Sexual y Reproductiva en Emergencias (PIMS), entre otros.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / mediano plazo.

3. Articular en las líneas de acción prioritarias del Plan Estratégico de Gobierno (2015 – 2019) y en el Plan de Desarrollo (2015–2025) las variables de riesgo, con mayor énfasis en los temas concernientes de inclusión social y calidad de vida; para ello, es necesario:

- i) Integrar experiencias y participación de los sectores prioritarios a fin de consolidar la GRD en el marco estratégico de desarrollo nacional.
- ii) Desarrollar metas alcanzables, estrategias de implementación, mecanismos nacionales de financiamiento y una matriz de indicadores que permitan medir avances, analizar logros y desafíos y orientar rutas de acción.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y MEF / corto plazo.

4. Vincular y articular el trabajo coordinado de la Plataforma Nacional de GRD y el Comité Nacional de Cambio Climático, bajo un enfoque integral de RRD y adaptación al cambio climático, que impulsa la PNGIRD.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y CONACCP / Corto plazo.

5. Integrar criterios de GRD en los planes sectoriales de adaptación. A futuro, se sugiere integrar en un plan integral la GRD y la Adaptación al Cambio Climático.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y CONACCP /Mediano –largo plazo.

6. Alinear las responsabilidades y competencias entre los distintos actores y establecer complementariedades en el marco de las Políticas, Planes Nacionales, la Plataforma Nacional de Gestión del Riesgo, el Comité Nacional de Cambio Climático y los Comités de Cuencas.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) y CONACCP / mediano-largo plazo.

4.2. Para la inclusión de la RRD como un objetivo integral de las políticas y los planes, relacionados con el ambiente, incluyendo la gestión de los recursos naturales, el uso del suelo y la adaptación al cambio climático.

7. Se recomienda que cada sector incluya en su plan de acción y su presupuesto la elaboración de su plan de GRD y adaptación al cambio climático. La ANAM debe contar con un coordinador/ observador en el proceso seguido por cada sector a fin de asegurar la alineación entre instituciones.

Responsables: Plataforma Nacional y CONACCP / mediano-largo plazo.

8. Se sugiere hacer un análisis de vulnerabilidad en todas las cuencas prioritarias y las que incluyan mayor número de población, sistemas productivos y ecosistemas vulnerables.

Responsables: ANAM / mediano plazo.

9. Reforzar la capacidad de la ANAM de supervisión y monitoreo ambiental, aprovechando otras estructuras existentes (ETESA, MINSA, MIDA, municipios, etc.).

Responsables: ANAM y Plataforma Nacional (comité relevante) / mediano plazo.

10. Definir formalmente la estructura, base legal y funcionamiento de los comités de cuenca. Establecer su interacción con las instituciones locales y nacionales pertinentes. De la misma manera, promover la implementación interinstitucional de los Planes de Manejo Integral de Cuenca que sean elaborados por los Comités de Cuenca, y la inclusión de criterios de reducción del riesgo de desastres en éstos.

Responsables: ANAM / Mediano plazo.

11. Se recomienda trabajar con MEF, MIVIOT, IDAAN y otros sectores para construir una base de datos digital sobre el territorio que sirva de apoyo a los planes de ordenamiento territorial, integrando criterios ambientales, las EIA, los avales de riesgo y las EAE. Se sugiere elaborar un protocolo interinstitucional para compartir información.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / mediano-largo plazo.

12. Se recomienda reforzar el equipo técnico de ANAM y SINAPROC para las EIA y avales de riesgo. De la misma manera, se sugiere reforzar los mecanismos de monitoreo y control e involucrar de manera más directa a las autoridades locales en el proceso de EIA.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / corto-mediano plazo.

13. Se recomienda reforzar el proceso de Evaluaciones Ambientales Estratégica como un elemento clave para la GRD.

Responsables: ANAM / Mediano plazo.

14. Se recomienda revisar y actualizar la guía metodológica para la elaboración de POT, generando una metodología estándar que integre los criterios ambientales y que oriente sobre la inclusión de los criterios de riesgo en el proceso de formulación de los POT.

Responsables: MIVIOT y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

15. Se sugiere revisar los instrumentos legales de protección ambiental y desarrollar regulación o planes de manejo para las áreas protegidas en procesos consultivos.

Responsables: ANAM y Plataforma Nacional (comité relevante) / mediano plazo.

16. Se recomienda retomar el plan de manejo del fuego diseñado por ANAM e implementarlo.

Responsables: ANAM / Corto plazo.

4.3. Para que las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se implementen con objetivos de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas

17. En línea con la recomendación No. 3, se recomienda la inclusión de la GRD como uno de los pilares en el Plan de Desarrollo 2015-2025. El Plan debería establecer claramente los vínculos de la gestión del riesgo con la adaptación y mitigación del cambio climático así como la gestión integral de los recursos naturales. El pilar gestión del riesgo en el Plan de Desarrollo idealmente debería contener dos niveles de acción: i) bases generales para la gestión de riesgo de manera integral entre sectores y unidades de gestión territorial; y, ii) productos concretos por sector que se definen a partir de la visión conjunta.

Responsables: Plataforma Nacional (comisión relevante) y MEF- Dirección de Políticas Públicas / Corto plazo.

- 18.** Los planes sectoriales de las áreas productivas deberán incluir la gestión del riesgo como una línea de acción prioritaria para evitar su dilución con un tratamiento supuestamente transversal. La línea de acción sobre gestión del riesgo deberá definir resultados, productos con actividades concretas, indicadores y mecanismos de monitoreo/evaluación.

Responsables: Plataforma Nacional (comisión y enlaces ministeriales relevantes) / Corto plazo.

- 19.** De acuerdo a los mandatos de la normativa vigente, se fomenta el establecimiento de “unidades de GRD” para cada sector, que sean las encargadas de coordinar y dar seguimiento a la implementación de los productos en gestión del riesgo planteados por el Plan Estratégico de Gobierno y los Planes Sectoriales. Estas Unidades interactuarán a través de la Plataforma Nacional de Gestión del Riesgo.

Responsables: Plataforma Nacional / Mediano-largo plazo.

- 20.** El sistema de incentivos económicos, incluyendo todo el sistema de transferencias, incentivos fiscales, entre otros, y por otro lado, los sistemas de sanciones y multas, deben ser revisados y fortalecidos desde una perspectiva de RRD.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

- 21.** Las concesiones deben ser revisadas y actualizadas, tomando en cuenta criterios de gestión del riesgo.

Responsables: MEF-DICRE / Corto-mediano plazo.

4.4. Para la incorporación de elementos de la RRD (entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción), en la planificación y la gestión de los asentamientos humanos.

- 22.** Se recomienda avanzar en la adopción formal de la propuesta de la Dirección de Programación de Inversiones del MEF sobre la obligatoriedad de la inclusión del análisis de riesgo como requisito para considerar la viabilidad y sostenibilidad técnica de todos los proyectos de inversión pública.

Responsables: MEF / Corto-mediano plazo.

- 23.** Es necesario implementar en forma efectiva la normativa del sector vivienda, incluyendo los mandatos de la Resolución No 458 sobre las funciones del Departamento de Prevención y Mitigación de Riesgos Sociales en la Vivienda. De la misma manera, se deben implementar los mandatos de inclusión del análisis del riesgo y cambio climático en los procesos del ordenamiento territorial que se han promovido recientemente en el marco normativo del MIVIOT.

Responsables: MIVIOT / Corto plazo.

- 24.** Es necesario el fortalecimiento de capacidades técnicas de los sectores y de la DG-SINAPROC para la formulación y gestión de proyectos de reducción de riesgos.

Responsables: Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo-mediano plazo.

- 25.** Asimismo, se recomienda el fortalecimiento de las capacidades técnicas en los Gobiernos locales para la evaluación de proyectos, supervisión y monitoreo de éstos.

Responsables: AMUPA y Gobiernos Locales / Mediano-largo plazo.

- 26.** Se recomienda finalizar la construcción de base de datos de exposición de bienes del Estado, orientándola no solo a la construcción de perfiles de riesgo catastrófico, sino también a la toma de decisiones para la reducción de riesgos y de recuperación. Esta base de datos debe estar vinculada en forma dinámica al GeoNodo impulsado por el MIVIOT, y otros sistemas de información relevantes.

Responsables: MIVIOT y Plataforma Nacional (comité relevante) / Corto plazo.

- 27.** Se recomienda conformar mediante norma institucional, el Comité Nacional de Hospitales Seguros frente a desastres que esté integrado por el Ministerio de Salud, Caja de Seguridad Social, Sector Privado, Sociedad Panameña de Ingeniería y Arquitectura, Ministerio de Vivienda, universidades y otras organizaciones. Este comité será responsable de la elaboración de la Política Nacional y proponer lineamientos técnicos para que los nuevos hospitales sean construidos con criterios de hospitales seguros y se reduzca el riesgo en los existentes.

Responsables: MINSA / corto plazo.

- 28.** De la misma manera, se recomienda desarrollar una estrategia de seguridad en edificaciones esenciales asegurando que estas cuenten con medidas de mitigación de riesgos que aseguren la continuidad del servicio en situaciones de desastres y el desarrollo de nuevas edificaciones de acuerdo a códigos y estándares de gestión del riesgo. Esta estrategia debe comprender a la edificación educativa y a los servicios de agua, comunicaciones y energía, entre otros sectores.

Responsables: MEDUCA, IDAAN y Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

4.5. Para la integración de medidas para la RRD en los procesos de recuperación y rehabilitación posdesastres

- 29.** Se recomienda proceder con la aprobación por parte del Ministerio de Gobierno (MINGOB) y del Ministerio de la Presidencia del Marco Nacional de Recuperación, para su utilización como documento que oriente la planificación de la intervención en procesos de recuperación.

Responsables: MINGOB y Presidencia / Corto plazo.

- 30.** Se sugiere el diseño de una metodología centralizada de evaluación de daños y análisis de necesidades de recuperación, que agilice la evaluación y gestión de los recursos financieros (se sugiere considerar el PDNA³³ como modelo) y crear un “roster” de líderes sectoriales capacitados que puedan ser desplegados en caso de necesidad, con potencial de ponerlos a disposición de otros países.

Responsables: Plataforma Nacional y COE / Corto plazo.

- 31.** Desarrollo de instrumentos sectoriales para la intervención en recuperación y programas de fortalecimiento de capacidades.

Responsables: MIVIOT, MOP, MEDUCA, MIDA, entre otros / Mediano plazo-largo plazo.

³³ PDNA (Post Disaster Needs Assessment) refiere la metodología y formato universal para la evaluación el impacto neto de los desastres, que sintetiza la metodología evaluación de daños y pérdidas (DALA, por sus siglas en inglés), y la evaluación de necesidades humanas para la recuperación. Las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Comisión Europea participaron en la preparación de una guía práctica para guiar a los Gobiernos en el uso de esta metodología.

- 32.** Formulación de marcos de recuperación a nivel municipal en las áreas más vulnerables del país y sectores críticos (a modo de planes de continuidad de funcionamiento/operación).

Responsables: Coordinadores del Marco Nacional de Recuperación Posdesastre y Gobiernos Locales / Mediano-largo plazo.

- 33.** Diseño de protocolos de coordinación entre Gobierno central y Gobiernos locales, y al interior del Gobierno central definidos, como parte de la implementación del Marco Nacional de Recuperación.

Responsables: Coordinadores del Marco Nacional de Recuperación Posdesastre y Gobiernos Locales / Mediano-largo plazo.

- 34.** Implementación de un sistema de información de recursos esenciales para la recuperación diseñado y con protocolos para su mantenimiento; incluyendo la intervención del sector privado. (Nota: puede utilizar como base la información de MIVIOT y de la base de exposición de activos del Estado en desarrollo por parte de la DICRE). Responsables:

Responsables: Coordinadores del Marco Nacional de Recuperación Post-desastre y Plataforma Nacional (comité relevante) /mediano-largo plazo.

- 35.** Diseño de sistema de información para el monitoreo de proyectos de recuperación, con medios de difusión masiva establecidos.

Responsables: Coordinadores del Marco Nacional de Recuperación Posdesastre y Plataforma Nacional (comité relevante) /mediano-largo plazo.

- 36.** Diseño de procedimientos para la formulación de propuestas y la ejecución de proyectos de recuperación.

Responsables: Coordinadores del Marco Nacional de Recuperación Posdesastre y Plataforma Nacional (comité relevante) /mediano-largo plazo.

- 37.** Diseño de medidas de aseguramiento de las infraestructuras que reduzca la inversión desde los fondos de contingencia en su recuperación.

Responsables: Coordinadores del Marco Nacional de Recuperación Post-desastre y MEF-DICRE / mediano-largo plazo.

4.6. Sobre procedimientos habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura.

- 38.** Dar continuidad al fortalecimiento de la capacitación en herramientas para la inclusión del riesgo de desastres en el proceso de inversión pública. Responsable: MEF- DPI / corto-mediano plazo.

- 39.** Impulsar la aprobación de la propuesta de la Dirección de Programación de Inversiones de la inclusión del análisis de riesgo en la etapa de preinversión y de la obligatoriedad del análisis de riesgo en todo el proceso de inversión pública.

Responsable: MEF y Plataforma Nacional (comité relevante) / Mediano plazo.

- 40.** Evaluar la modificación de la Ley General de Presupuesto de Panamá, para hacerla vinculante las normas y procedimientos del SINIP con la asignación presupuestaria, y emitir la Ley de Inversiones Públicas con inclusión de criterios de RRD.

Responsable: MEF y Plataforma Nacional (Comité Relevante) / Mediano-largo plazo.

PRIORIDAD 5

Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel.

5.1. Sobre la existencia de sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales, para la gestión de desastres, con una perspectiva sobre su reducción.

1. Se recomienda revisar y actualizar la Ley No. 7 que reorganiza el SINAPROC y su marco reglamentario, en línea con la primera recomendación que se plantea para la Prioridad No. 1, de manera que el SINAPROC y su estructura orgánica responda a los nuevos retos que le exige la PNGIRD.

Responsables: Plataforma Nacional (con liderazgo de DG-SINAPROC), Ministerio de Gobierno, Asamblea Nacional / Mediano plazo.

2. Es necesario hacer un trabajo de docencia y difundir los mandatos del coordinador del sistema y de la entidad operativa, con las instituciones de SINAPROC y con la sociedad civil en general sobre las diferencias conceptuales entre los mandatos y responsabilidades que el actual marco normativo mandata al SINAPROC, como sistema (y por ende, que caben al conjunto de las instituciones que lo conforman), y los roles y las responsabilidades que le caben a la Dirección General de SINAPROC, como ente coordinador. En ese sentido, es necesario generar un empoderamiento mayor de las instituciones como Sistema Nacional.

Responsables: Plataforma Nacional, COE / Corto plazo).

3. Es necesario fortalecer el marco normativo y reglamentario para el proceso de preparativos para respuesta, y desarrollar una estrategia para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades para los preparativos y respuesta a desastres, que involucre a la Academia de Protección y a otras instancias relevantes que actúan en el ámbito de los preparativos para la respuesta en el país (como Cruz Roja, Bomberos y ONG locales).

Responsables: Plataforma Nacional y DG-SINAPROC / corto plazo.

4. Se deben fortalecer los recursos humanos y económicos de los Comités de Emergencia Provinciales, que cuentan con un personal muy reducido y que descansan en gran medida en el trabajo de los voluntarios para atender todas las emergencias que se presentan en sus respectivas jurisdicciones.

Responsables: Ministerio de Gobierno, DG-SINAPROC / Mediano plazo

5. Se recomienda revisar la norma del Sistema Único de Manejo de Emergencias con la finalidad de establecer la existencia de un único número nacional de emergencias, y darle funciones y responsabilidades al 9-1-1 ante emergencias masivas y desastres como integrante del SINAPROC.

Responsables: Ministerio de Gobierno, DG-SINAPROC y COE / mediano plazo.

6. Se recomienda la divulgación de los manuales de Cancillería y CCAH y su incorporación en los ejercicios de simulación y simulacros.

Responsables: DG-SINAPROC, COE y Ministerio de Relaciones Exteriores / corto plazo.

5.2. Sobre el establecimiento de planes de preparación y de contingencia en caso de desastres en todos los niveles administrativos, e implementación con regularidad de simulacros y prácticas de la capacitación con el fin de poner a prueba y desarrollar programas de respuesta ante los desastres.

7. Es prioritario elaborar un Plan Nacional de Respuesta a Emergencias acorde a los escenarios institucionales y de riesgos actuales que presenta el país, y en consonancia con el marco legal actualizado del Estado panameño, que permita una eficaz coordinación tanto en la primera respuesta como en la asistencia humanitaria, garantizando que existan protocolos de coordinación y de responsabilidades por institución.

Responsables: DG-SINAPROC y COE / Corto plazo.

8. En relación con lo anterior, se recomienda que la elaboración del Plan Nacional de Respuesta a Emergencias se realice de forma conjunta y consensuada entre todos los integrantes del Comité de Operaciones de Emergencia y del SINAPROC.

Responsables: DG-SINAPROC y COE / corto plazo)

9. Es necesario estandarizar y socializar las herramientas comunes para la construcción de planes de contingencias institucionales de respuesta ante desastres.

Responsables: DG-SINAPROC y COE / corto plazo-mediano plazo.

10. Como mecanismos de validación de los procedimientos operativos en los planes de contingencias y el plan de emergencias deben planificarse ejercicios de simulación y simulacro entre todas las instituciones que forman parte de la gestión reactiva del SINAPROC.

Responsables: DG-SINAPROC y COE / corto plazo- mediano plazo.

11. Elaborar lineamientos metodológicos para la formulación de los planes de preparación y de contingencia para los diferentes niveles administrativos, que incluyan estrategias para que estos planes estén articulados entre las diferentes organizaciones y guarden coherencia con el plan de emergencia a nivel nacional.

Responsable: DG-SINAPROC y COE / corto plazo-mediano plazo.

12. Utilizar la Plataforma Nacional como un espacio de socialización de los planes de preparación y contingencia elaborados por las instituciones, con la finalidad de promover la articulación de estos con otros planes existentes, así como para establecer responsabilidades de cada institución participante en las tareas de preparación y respuesta ante eventos estacionales y recurrentes.

Responsables: DG-SINAPROC y Plataforma Nacional / mediano plazo.

13. Promover la actualización de los planes de preparación y contingencia de los diferentes niveles administrativos con base a una nueva versión del Plan Nacional de Respuesta a Emergencias, e incorporar en estos los protocolos de actuación que sean necesarios identificando claramente responsabilidades y funciones que eviten la duplicidad de trabajo, y que faciliten la identificación de los recursos humanos y materiales que son necesarios para que cada institución cumplan lo establecido en el marco normativo.

Responsables: DG- SINAPROC / mediano plazo

14. Se sugiere establecer como requisito normativo que las instituciones públicas y privadas realicen un número mínimo de simulacros por año, en el cual se revisen y validen sus planes de emergencia.

Responsables: DG-SINAPROC / mediano plazo-largo plazo.

15. Se recomienda una evaluación de su estrategia y sistema de manejo de suministros y logística en su totalidad. Asimismo valorar la experiencia del Ministerio de Salud en la integración de sus almacenes mediante el LSS SUMA, como una experiencia con potencial de réplica por el SINAPROC, acciones que se deben orientar a facilitar la gestión y sistemas contabilidad de los almacenes de insumos en los diferentes niveles administrativos.

Responsables: DG-SINAPROC, COE y MINSA /mediano plazo.

5.3. Sobre la existencia de reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias.

16. Se recomienda avanzar en la implementación del Fondo Nacional de Emergencias que permita tener acceso a recursos para las emergencias pequeñas y recurrentes, que no ameritan el endeudamiento a través de líneas contingentes y no gatillan los parámetros para el uso de los recursos del FAP.

Responsables: MEF-DICRE / Mediano plazo.

17. En la misma línea, se recomienda avanzar en la aprobación e implementación del Plan Quinquenal del Marco Estratégico para la Gestión Financiera del Riesgo, y el fortalecimiento de los mecanismos de transferencia del riesgo, a través de instrumentos como el aseguramiento catastrófico, para complementar los instrumentos más desarrollados de retención del riesgo.

Responsables: MEF-DICRE / Corto plazo.

18. A fin de consolidar los importantes avances en materia de protección financiera ante desastres, es muy importante y crítico definir en el contexto del Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo, los criterios y lineamientos para optar y acceder a los distintos instrumentos de retención del riesgo que tiene el país, una vez declarado el estado de emergencia nacional.

Responsables: MEF-DICRE y Plataforma Nacional / Corto plazo.

19. Se sugiere socializar con la Plataforma Nacional, el COE y los Gobiernos locales los contenidos y lineamientos del Marco Estratégico de Gestión Financiera que recientemente adoptó el país.

Responsables: MEF-DICRE y Plataforma Nacional / Corto plazo.

5.4. Sobre la existencia de procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de emergencia y desastres y para conducir revisiones después de éstas.

20. Construir un sistema de manejo de información que permita en los procesos de preparativos y respuesta la interacción de todas las instituciones que participan para facilitar la toma de decisiones ejecutivas y operativas sectoriales.

Responsables: COE y DG-SINAPROC / Mediano plazo.

- 21.** Fortalecer el acceso a tecnologías de comunicación por parte de la DG-SINAPROC y el COE, e implementar redes y canales de comunicación redundantes para casos de emergencia, que garanticen la comunicación integrada e interinstitucional.

Responsables: COE y DG-SINAPROC / Mediano plazo.

Priorización de recomendaciones

No obstante la metodología de la evaluación incluye la formulación de recomendaciones específicas y detalladas para cada componente de las cinco prioridades de acción del MAH, en el formato que se presentó en la sección anterior, la coordinación técnica de la misión consideró importante consolidar este conjunto de recomendaciones detalladas en un formato más sinóptico y priorizado de recomendaciones, en función de su importancia y viabilidad de implementación en el corto, mediano y largo plazo. A continuación, se presenta las recomendaciones anteriores en este formato más sintético y priorizado, que puede informar más fácilmente un plan de trabajo del SINAPROC para los próximos años. Cabe destacar que la selección de las recomendaciones responde al criterio de la coordinación técnica de esta evaluación y no necesariamente al de los integrantes de la evaluación interagencial.



RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN EL CORTO PLAZO	
RECOMENDACIÓN	RESPONSABLE
Realizar un trabajo de docencia con las instituciones de SINAPROC y con la sociedad civil en general sobre las diferencias entre los mandatos y responsabilidades que mandata el actual marco normativo al SINAPROC, como sistema (y por ende, que caben al conjunto de las instituciones que lo conforman) y los roles y responsabilidades que le caben a la Dirección General de SINAPROC, como ente coordinador.	Plataforma Nacional, COE
Completar la revisión del Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2015-2020 e incluir explícitamente los recursos disponibles para la implementación de las actividades y una cartera de proyectos de inversión relacionados con la implementación de actividades prioritarias del Plan Nacional de Gestión de Riesgos.	Plataforma Nacional (comité relevante)
Finalizar y aprobar formalmente el Plan Operativo Quinquenal para la implementación del Marco de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, dotándolo de los recursos necesarios para su implementación. En ese contexto, se sugiere avanzar en el diseño y creación del Fondo de Emergencias.	MEF-DICRE
Aprobar por parte del Ministerio de Gobierno (MINGOB) y del Ministerio de la Presidencia del Marco Nacional de Recuperación, para su utilización como documento que oriente la planificación de la intervención en procesos de recuperación.	MINGOB y Presidencia
Elaborar un Plan Nacional de Respuesta a Emergencias acorde a los escenarios institucionales y de riesgos actuales que presenta el país, y en consonancia con el marco legal actualizado del Estado panameño, que permita una eficaz coordinación tanto en la primera respuesta como en la asistencia humanitaria, garantizando que existan protocolos de coordinación y de responsabilidades por institución.	DG-SINAPROC y COE
Definir el alcance del mandato Academia Nacional de Protección Civil y fortalecer su rol en función del apoyo al Sistema Nacional, desarrollando un plan de acción que contemple el establecimiento de una estrategia interinstitucional con otras entidades educativas del país, para formalizar y generar una malla curricular que aborde las necesidades de capacitación, y asegure los recursos necesarios para su implementación.	Academia Nacional de Protección Civil y Plataforma Nacional (comisión relevante)
Diseñar una metodología centralizada de evaluación de daños y análisis de necesidades de recuperación, que agilice la evaluación y gestión de los recursos financieros e informe adecuadamente los procesos de recuperación posdesastre.	Plataforma Nacional y COE
Definir en el contexto del Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo, los criterios y lineamientos para optar y acceder a los distintos instrumentos de retención del riesgo que tiene el país, una vez declarado el estado de emergencia nacional.	MEF-DICRE y Plataforma Nacional

Generar un plan de acción con indicadores de desempeño y de resultado para avanzar en el fortalecimiento de la gestión local del riesgo, que integre el accionar de todos los actores institucionales con roles y capacidades para promover estos procesos en Panamá (DN-SINAPROC; AMUPA; Cruz Roja Panameña; ONG locales, entre otras).	DG-SINAPROC y Plataforma Nacional (comité relevante)
Fortalecer y formalizar una de las alianzas técnicas <i>ad hoc</i> que se desarrolló a partir del grupo de trabajo interinstitucional para los estudios de evaluación probabilista del riesgo en el país. Este grupo incluye al Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá y la Dirección de Estudios Territoriales del MIVIOT.	Plataforma Nacional (comité relevante), MIVIOT e Instituto de Geociencias
Impulsar y consolidar el GeoNodo para la Gestión del Riesgo liderado por el MIVIOT, y promover a partir de esta experiencia, el diseño y desarrollo de una plataforma de información de código abierto, que permita sistematizar y diseminar la información sobre desastres, para que la misma esté disponible al público en general.	MIVIOT y Plataforma Nacional (comité relevante)
Promover la difusión y conocimiento de la Ley No. 38, tanto dentro como fuera del Sistema Educativo, y conformar la Comisión de Educación Ambiental y Gestión Integral del Riesgo como lo prevé esta Ley en su artículo no. 2, estableciendo mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.	Plataforma Nacional (comité relevante) y MEDUCA
Conformar comités o grupos de trabajo relacionados con los procesos de gestión de riesgos que requieren fortalecimiento en el país, tales como: a) Comisión Técnica para los procesos de Evaluación del Riesgo de Desastres; b) Comisión de Fomento a la Gestión Local y Comunitaria del Riesgo; c) Comisión de Comunicación y Cultura del Riesgo; d) Gestión Financiera del Riesgo e Inversión Pública; e) Comisión Asesora para procesos de reformas normativas; entre otras.	Junta Directiva de la Plataforma Nacional
Formular un plan de trabajo anual para el funcionamiento de la Plataforma, que contemple la dinámica de trabajo de los comités identificados, y que esté orientado al fomento, monitoreo y evaluación de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos.	Junta Directiva de la Plataforma Nacional y comité relevante
Difundir en forma más amplia los resultados de las evaluaciones de riesgos llevadas a cabo en el país (como las realizadas a través de la plataforma CAPRA), y generar mensajes sobre la importancia de invertir en la prevención y la preparación, con base en estadísticas e investigación de costo beneficio y pérdidas y daños, para sensibilizar a los tomadores de decisiones a nivel nacional, regional y local.	Plataforma Nacional (comité relevante)
Vincular y articular el trabajo coordinado de la Plataforma Nacional de GRD y el Comité Nacional de Cambio Climático, bajo un enfoque integral de RRD y adaptación al cambio climático, que impulsa la PNGIRD.	Plataforma Nacional (comité relevante) y CONACCP
Se recomienda conformar mediante norma institucional, el Comité Nacional de Hospitales Seguros frente a desastres que esté integrado por el Ministerio de Salud, Caja de Seguridad Social, sector privado, Sociedad Panameña de Ingeniería y Arquitectura, Ministerio de Vivienda, universidades y otras organizaciones.	MINSA / corto plazo.

RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN EL CORTO PLAZO-MEDIANO PLAZO	
RECOMENDACIÓN	RESPONSABLE
Impulsar la formulación y adopción de un nuevo marco legal para la gestión integral del riesgo de desastres, que incorpore los avances promovidos por la PNGIR y aborde los siguientes aspectos prioritarios: i) elevar la jerarquía de la coordinación del Sistema Nacional y de la plataforma nacional a un nivel ministerial o bajo la órbita directa de un ministerio con mayor peso en el dialogo intersectorial; ii) separe institucionalmente el manejo de la emergencia, de las responsabilidades de coordinación del Sistema, en cuando los procesos de identificación, reducción del riesgo, preparativos y recuperación; iii) un marco de gobernabilidad para la GRD más descentralizado, en línea con los procesos de descentralización en curso; iv) identifique un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres.	Plataforma Nacional (comité relevante), MINGOB y Asamblea Nacional
Formalizar la adopción y el carácter vinculante de los instrumentos de implementación de los marcos normativos y políticos para la GRD, como son los Planes Nacionales de Gestión de Riesgo y de Respuesta, a través de su adopción por instrumentos normativos como decretos.	Junta Directiva de la Plataforma Nacional y MINGOB.
Se recomienda reforzar el equipo técnico de ANAM y SINAPROC para las EIA y avales de riesgo. De la misma manera, se sugiere fortalecer los mecanismos de monitoreo y control e involucrar de manera más directa a las autoridades locales en el proceso de EIA.	Plataforma Nacional (comité relevante)
Dotar a la DG-SINAPROC, de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones de coordinación, además del presupuesto operativo para su funcionamiento y operación, respaldado por la elaboración de su respectivo plan operativo y presupuesto anual que contemple explícitamente estas funciones de coordinación.	MINGOB y MEF
Promover la inclusión de las responsabilidades en gestión de riesgo de desastres de las entidades de gestión territorial en el contexto de la revisión e implementación de la Ley de Descentralización.	Plataforma Nacional (comité relevante), AMUPA, y Asamblea Nacional
Formalizar la adopción y el carácter vinculante de los instrumentos de implementación de los marcos normativos y políticos para la GRD, como son los Planes Nacionales de Gestión de Riesgo y de Respuesta, a través de su adopción por instrumentos normativos como decretos o leyes (actualmente son “reconocidos” a través de declaratorias de la Plataforma Nacional)	Junta Directiva de la Plataforma Nacional y MINGOB.
Se recomienda sistematizar, documentar y elaborar folletos de divulgación sobre los esquemas existentes en el país para alertar tempranamente. Adicionalmente, se sugiere levantar un inventario sobre los sistemas de alerta temprana a nivel comunitario existentes en el país, su estado de operatividad y su alcance en cuanto a cobertura de la población vulnerable.	COE y Plataforma Nacional (comité relevante)
Elaborar una estrategia de comunicación que incluya componentes de sensibilización y abogacía, y que tome en cuenta la inclusión de elementos de prevención, preparación y educación ante desastres, tomando en cuenta las particularidades de lenguaje y cultura de las comunidades (indígenas, urbanas, grupos etarios, personas con discapacidad, etc.).	DG-SINAPROC junto con la Plataforma Nacional (comité relevante)
Planificar ejercicios de simulación y simulacro entre todas las instituciones que forman parte de la gestión reactiva del SINAPROC.	DG-SINAPROC y COE

RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MEDIANO PLAZO	
RECOMENDACIÓN	RESPONSABLE
Promover una adecuación normativa que permita identificar un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres. Esta reforma normativa podría ser parte de una propuesta de actualización normativa mayor, como la planteada para la Prioridad 1.	Plataforma Nacional (comité relevante)
Implementación de un Fondo Nacional de Emergencias que permita tener acceso a recursos para las emergencias pequeñas y recurrentes.	MEF y Plataforma Nacional (comité relevante).
Se deben crear las condiciones normativas, institucionales y presupuestarias para desarrollar un sistema integrado técnico-científico dedicado al monitoreo, generación de información y establecimiento de sistemas de alerta temprana para las amenazas de mayor importancia, frecuencia, recurrencia y exposición en el territorio nacional.	Plataforma Nacional (comité relevante)
Incluir los contenidos de gestión integral del riesgo en las carreras de nivel superior como lo establece el Artículo 5 de la Ley 38, y fomentar la incorporación y/o el fortalecimiento de la gestión del riesgo en la currícula y el desarrollo de competencias docentes, en todos los niveles y modalidades educativas, de acuerdo a lo previsto en la Ley No. 38.	Plataforma Nacional (comité relevante) y MEDUCA
Integrar, a través del gabinete social del MIDES, un mecanismo articulador que permita integrar y monitorear la gestión del riesgo en los programas de protección social (transferencias condicionadas y otras actividades planificadas con los Gobiernos locales y sociedad civil).	Plataforma Nacional (enlace MIDES) y Gabinete Social
Revisar y fortalecer desde una perspectiva de RRD el sistema de incentivos económicos, incluyendo todo el sistema de transferencias, incentivos fiscales, entre otros, y los sistemas de sanciones y multas.	Plataforma Nacional (comité relevante)
Desarrollar una estrategia de seguridad en edificaciones esenciales asegurando que estas cuenten con medidas de mitigación de riesgos que aseguren la continuidad del servicio en situaciones de desastres y el desarrollo de nuevas edificaciones de acuerdo a códigos y estándares de gestión del riesgo. Esta estrategia debe comprender a la edificación educativa y a los servicios de agua, comunicaciones y energía, entre otros sectores.	MEDUCA, IDAAN y Plataforma Nacional (comité relevante)
Impulsar la aprobación de la propuesta de la Dirección de Programación de Inversiones de la inclusión del análisis de riesgo en la etapa de preinversión y de la obligatoriedad del análisis de riesgo en todo el proceso de inversión pública.	MEF y Plataforma Nacional (comité relevante)
Fortalecer los recursos humanos y económicos de los Comités de Emergencia Provinciales, que cuentan con un personal muy reducido y que descansan en gran medida en el trabajo de los voluntarios para atender todas las emergencias que se presentan en sus respectivas jurisdicciones.	Ministerio de Gobierno, DG-SINAPROC

Promover la actualización de los planes de preparación y contingencia de los diferentes niveles administrativos con base en una nueva versión del Plan Nacional de Respuesta a Emergencias, e incorporar en estos los protocolos de actuación que sean necesarios identificando claramente responsabilidades y funciones que eviten la duplicidad de trabajo, y que faciliten la identificación de los recursos humanos y materiales que son necesarios para que cada institución cumplan lo establecido en el marco normativo.	DG- SINAPROC
Revisar la norma del Sistema Único de Manejo de Emergencias con la finalidad de establecer la existencia de un único número nacional de emergencias, y darle funciones y responsabilidades al 9-1-1 ante emergencias masivas y desastres como integrante del SINAPROC.	Ministerio de Gobierno, DG- SINAPROC y COE

RECOMENDACIONES DE MEDIANO-LARGO PLAZO	
RECOMENDACIÓN	RESPONSABLE
Diseñar protocolos de coordinación entre Gobierno central y Gobiernos locales, y al interior del Gobierno central definidos, como parte de la implementación del Marco Nacional de Recuperación.	Coordinación del Marco Nacional de Recuperación Post-desastre y Gobiernos Locales
Formular marcos de recuperación a nivel municipal en las áreas más vulnerables del país y sectores críticos (a modo de planes de continuidad de funcionamiento/operación).	Coordinación del Marco Nacional de Recuperación Post-desastre y Gobiernos Locales
Evaluar la modificación de la Ley General de Presupuesto de Panamá, para hacerla vinculante las normas y procedimientos del SINIP con la asignación presupuestaria, y emitir la Ley de Inversiones Públicas con inclusión de criterios de RRD. Responsable: / Mediano-largo plazo.	MEF y Plataforma Nacional (Comité Relevante)
Establecer como requisito normativo que las instituciones públicas y privadas realicen un número mínimo de simulacros por año, en el cual se revisen y validen sus planes de emergencia.	DG-SINAPROC

Consideraciones finales

Es importante destacar que las observaciones y recomendaciones generales alcanzadas por los representantes de Chile y Colombia enriquecieron el diagnóstico, así como las presentadas en las secciones anteriores. En la sección específica incluida en el Anexo I, Chile y Colombia destacan también los avances normativos recientes que se han dado en Panamá y plantean reflexiones y lecciones aprendidas sobre la visión más sistémica tanto en Chile y Colombia sobre los SAT y sobre el involucramiento de sociedad civil en sus Sistemas Nacionales. También coinciden con el equipo interagencial en destacar los avances de Panamá en gestión financiera del riesgo y endosan la visión de la administración actual de la DG-SINAPROC de impulsar la GRD a nivel local, como una prioridad para el país.

Las agencias del Sistema de Naciones Unidas y la FICR manifestaron su compromiso para apoyar a Panamá en la implementación de las recomendaciones planteadas, en el ámbito de sus competencias. De la misma manera, Chile y Colombia se mostraron interesados en propiciar intercambios de experiencias con la República de Panamá en temas en algunos discutidos con la DG-SINAPROC.

Finalmente, todos los integrantes del equipo de la evaluación valoraron la oportunidad de interactuar con el Sistema de Naciones Unidas y con países amigos en un ejercicio de evaluación conjunta, que les permitió tener una comprensión mucho más concreta de los avances propiciados por el Marco de Acción de Hyogo y de los desafíos a tener en cuenta para los procesos que se impulsen a partir de la Conferencia Mundial de Reducción del Riesgo de Desastres, llevada a cabo en marzo del 2015 en Sendai, Japón.



V. ANEXOS



V. ANEXOS

ANEXO I- INFORME DE PARES (CHILE Y COLOMBIA)

Para el desarrollo de esta misión evaluadora de la Gestión del Riesgo de Desastres en la República de Panamá, se consideró incorporar la visión de pares siguiendo experiencias desarrolladas principalmente en Europa, que consiste en incorporar al equipo de evaluadores, del Sistema de Naciones Unidas, a representantes de países de la región latinoamericana.

Por ello en esta misión se han incorporado a las naciones de Colombia y Chile, por medio de representantes designados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en el caso de Colombia, y por la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), en el caso de Chile. Ambos países fueron invitados a participar de la evaluación por el Gobierno de la República de Panamá, a través de la Dirección Nacional de SINAPROC, y por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR - Las Américas).

Los representantes de ambas naciones participaron en las entrevistas programadas para la evaluación, pero enfocados principalmente en el análisis de las Prioridades 1, para el caso de Colombia, y para en la Prioridad 2, en el caso de Chile. El desarrollo de esta iniciativa ha permitido a los representantes de los países invitados trabajar conjuntamente con las distintas agencias de Naciones Unidas, de una manera integral y armónica para el desarrollo conjunto de la evaluación, lo que permitió fortalecer lazos de trabajo y el intercambio de conocimiento.

Impresiones generales sobre el sistema de gestión de riesgo panameño

Durante el desarrollo de la misión estuvieron disponibles como material de consulta los diferentes cuerpos legales que fundamentan al SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil), la Plataforma Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, así como informes nacionales respecto del avance en la implementación del Marco de Acción de Hyogo.

De ellos se desprende que Panamá dispone de una amplia reglamentación respecto de la organización de un Sistema de Gestión del Riesgo, liderado por SINAPROC y que suma a las distintas organizaciones que forman parte del mismo. No obstante, durante la rueda de entrevistas no se verificó que el Sistema fuese participativo en varios sentidos, como lo exige la Política de Gestión Integral de Riesgo de Desastres en su título VI, literal B., en cuanto a la incorporación de la sociedad civil y al sector privado.

Aun cuando la sociedad civil debe cumplir un rol dentro del Sistema de Gestión del Riesgo, durante esta evaluación no se formularon instancias que permitieran detectar el nivel de resiliencia en la población. No se ha detectado una organización que permita interactuar las inquietudes y responsabilidades de las comunidades en conjunto con las entidades públicas y privadas.

Una de las principales barreras en la comprensión de la organización de la República de Panamá en cuanto a la Gestión del Riesgo de Desastres, tuvo directa relación con el nombre que recibió por ley el servicio público dedicado a planificar, investigar, dirigir, supervisar y organizar las políticas y acciones tendientes a prevenir los riesgos: SINAPROC. Esta sigla encierra el nombre de Sistema Nacional de Protección Civil, lo que en Chile y Colombia representa a la organización conjunta de las instituciones públicas, privadas y comunitarias que participan en la Gestión del Riesgo de Desastres, siendo entonces ONEMI y UNGRD un eslabón más de dicho sistema.

Asimismo, entre las instituciones panameñas entrevistadas se evidenció similar nivel de confusión, situación que genera que ellas desestimen sus responsabilidades compartidas en la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y las asignen únicamente a SINAPROC, servicio público que no cuenta con el recurso y capacidades humanas, técnicas y presupuestarias suficientes para llevarlas a cabo.

Las impresiones más específicas de los representantes de Colombia y Chile, respecto del nivel de avance en la implementación del MAH fueron integradas en las observaciones generales de la misión.

Experiencia colombiana y chilena en la implementación de las prioridades 1 y 2 del MAH

No obstante, como parte de la visión de pares la UNGRD-Colombia cree válido destacar, que en el marco de Prioridad de Acción 1: Velar porque la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación; ha emprendido importantes innovaciones al sistema colombiano. El 24 de abril de 2012, el Gobierno del Presidente de Colombia Juan Manuel Santos sancionó la Ley 1523 de 2012 mediante la cual se establece, por primera vez, una Política Nacional para la Gestión del Riesgo. Esto se dio a la temporada de lluvias 2010-2011 que produjo fuertes aguaceros, causando inundaciones en diferentes zonas de Colombia, provocadas por depresiones tropicales y frentes cálidos propios de la época húmeda ocasionados por el fenómeno de La Niña.

Esta Política se estructura en ocho capítulos que organizan al país desde el nivel nacional al territorial, modifica la estrategia de asistencia a personas afectadas, permite tomar decisiones oportunas y ejecutar presupuestos necesarios para la atención de las emergencias, donde participan los sectores públicos, privados y comunitario.

Esta dinámica de organización es ahora una política de desarrollo, primordial para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, ya que está directamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de Gobierno y la efectiva participación de la población. Bajo esta experiencia de cambio que ha tenido Colombia se enmarca la prioridad 1 del MAH que para este diagnóstico se apoyó detalladamente.

COLOMBIA

1. Retos desde la perspectiva de país en Gestión del Riesgo de Desastres y compartir experiencias

- En Colombia se ha emprendido desde la adopción de la Ley 1523 de 2012 desafíos tales como los planteados desde el enfoque de procesos, desarrollar la gestión del riesgo en: conocer el riesgo, reducir el riesgo y manejar el riesgo.
- En Colombia, La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en su calidad de Coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuenta con el Plan Estratégico Institucional para la vigencia 2014 – 2018 donde define las líneas y estrategias que permitirán fortalecer las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socionatural, tecnológico y humano no intencional.
- Existen buenas prácticas en el escenario de riesgo por Tsunamis, desde simulacros, información, hasta asistencia técnica a los municipios y departamentos en donde se ha identificado este escenario.
- La Ley 1523 de 2012, otorga responsabilidades Art. 32. “los tres niveles de Gobierno formularán e implementarán planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del Sistema Nacional, en el marco de los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y de Manejo de Desastres, como parte del ordenamiento territorial y el desarrollo, así como para realizar seguimiento y evaluación”. Y claramente en el Art. 14. Le confiere a los Alcaldes “como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

Lo anterior empodera y facilita organización, dirección y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, llevando a un nuevo nivel la autonomía de las autoridades locales en materia de riesgo; pues es en los departamentos donde se plasman las acciones en materia de orden público y desarrollo definidas desde el nivel nacional, lo cual concluye la gestión del riesgo. En consecuencia, desde el departamento se proyecta hacia las regiones la política del Gobierno nacional y es el nivel departamental quien debe responder por la implementación de los procesos de Conocimiento, Reducción del riesgo y Manejo de Desastres en el ámbito de su competencia a nivel territorial.

- La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD, es la que dirige, orienta y coordina la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres. En este sentido se realiza un planificado trabajo con los Departamentos y Municipios empoderándolos de su rol dentro de la Gestión del Riesgo, mediante la asistencia técnica en distintos factores.

2. Planteamiento general sobre las perspectivas futuras de cooperación entre pares con respecto a los objetivos nacionales para la reducción del riesgo de desastres.

- Durante la evaluación se evidenció que se pueden generar espacios de intercambio o transferencia de conocimiento entre Colombia y Panamá en temas tales como: Participación comunitaria y desarrollo local en gestión del riesgo, planeación de la gestión del riesgo de desastres generada por los Consejos Locales y departamentales, dinámica operativa del Sistema Nacional para la gestión del riesgo de desastres, el rol del voluntariado en la gestión del riesgo; también otra temática relacionada en la que Panamá esté interesado. Se propone una agenda en Colombia.
- Lo anterior es una muestra clara de acciones específicas que el Gobierno Colombiano ha incorporado en la Gestión del Riesgo de Desastres mediante la creación de la Ley 1523 de 2012; acciones que como Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo estamos presentando al Gobierno Panameño a través de la aceptación de la invitación a este diagnóstico, son acciones que generan buenas prácticas que han resultado para tener una Colombia menos vulnerable con comunidades más resilientes.

CHILE

Por su parte, ONEMI destaca que en el mismo proceso de avance en la implementación del MAH, particularmente en la prioridad de Acción 2 Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana, y como fruto de las lecciones aprendidas luego del mega-terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, a lo que se suman los terremotos en la zona norte del país y al incendio que destruyó a más de 2,000 viviendas en abril de 2014, en materia de fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana se han llevado a cabo interesantes experiencias, como la implementación de protocolos de coordinación interinstitucional con las entidades de monitoreo, alerta temprana, respuesta y rehabilitación, garantizando el desarrollo eficiente de las actividades que a cada servicio le corresponden y reduciendo además las posibilidades de error.

Tal es el caso del Protocolo que suscribe ONEMI con el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile (SHOA) y con el Centro Sismológico Nacional (CSN), que coordina las responsabilidades de cada servicio ante la ocurrencia o amenaza de sismos y tsunamis en el territorio nacional. Similar experiencia corresponde a los protocolos que se han elaborado para la coordinación frente a incendios forestales, que definen las fases de alerta frente a esta variable y el ordenado uso de medios humanos, materiales y económicos, con los principios de uso escalonado de los medios y ayuda mutua. Similar experiencia es la lograda en materia hidrometeorológica con la Dirección Meteorológica de Chile, en la variable volcánica con el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), en materia de crecidas de ríos y embalses con la Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas (DGA), con el Ministerio de Energía en cuanto a interrupciones de servicio eléctrico y de distribución de gas, entre otros.

Este desarrollo metodológico del sistema ha sido acompañado por esfuerzos en la implementación de nuevas tecnologías y servicios, que han fortalecido las capacidades de los servicios chilenos en la generación y pronósticos de riesgo para la población en el territorio nacional.

En este mismo sentido, el Gobierno de Chile por medio de su Subsecretaría de Telecomunicaciones y de la ONEMI, han desarrollado e implementado el Sistema de Alerta de Emergencia (SAE), que corresponde a un servicio de telefonía que permite emitir alertas a los usuarios adscritos aun cuando se genera congestión de las redes telefónicas. En paralelo, ONEMI en conjunto con los Gobiernos Regionales trabaja en la implementación de sirenas de alarma para comunicar masivamente a las comunidades expuestas al riesgo de tsunami cuando se hace necesario evacuar.

Del mismo modo, se han implementado protocolos de trabajo con las principales radioemisoras del país, para suministrarles información inmediata de primera fuente ante la declaración de alertas o la ocurrencia de emergencias de gran impacto, incentivándolos además a mantener sistemas de respaldo energéticos y así mantengan sus transmisiones.

Finalmente, es bueno destacar que se ha potenciado el empleo de redes sociales para comunicar mensajes de prevención y para informar sobre las emergencias y alertas que se declaran en el país. Actualmente, la cuenta de Twitter de ONEMI es una de las más populares de Chile.

Al igual que lo indicado por la representación de Colombia, el representante de Chile considera la disponibilidad para compartir las lecciones aprendidas en cuanto al desarrollo de la prioridad N°2, particularmente en la formulación de convenios o protocolos interinstitucionales que tiendan al desarrollo exitoso de actividades combinadas en materia de alertar a poblaciones vulnerables.

ANEXO II- SECCION DE PREGUNTAS POR PRIORIDAD DE ACCIÓN

PRIORIDAD 1	Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación.
<i>Agencias líder</i>	<i>OEA, CEPAL, PNUD</i>

Componente 1.1.	¿En qué grado existen políticas y marcos nacionales institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres con responsabilidades y capacidades explícitas en todos los niveles?
1.1.1.	¿Cómo se traduce en la práctica el rol que su institución tiene asignado formalmente/legalmente dentro del sistema nacional de gestión de riesgo? Dé ejemplos del tipo de tareas que aborda su institución
1.1.2.	En su experiencia ¿diría usted que el resto de las instituciones que conforman el Sistema Nacional tienen claro su mandato legal según la normativa nacional para la gestión del riesgo o la reducción de los desastres? Y si es así, ¿aplican en consecuencia las acciones que les competen al respecto, a cada uno? Sí /No. ¿Por qué?
1.1.3.	¿Están incorporadas al Sistema todas las instituciones que deben formar parte de él? Sí / No. Explique
1.1.4.	¿Faculta la ley al sistema nacional de gestión/reducción de desastres en todas las capacidades requeridas o existen vacíos o conflictos legales que obstaculizan su funcionamiento? De ser así, ¿puede mencionar un ejemplo?
1.1.5.	¿Se ha logrado a través del marco legal vigente, el fortalecimiento y coordinación inter-institucional requerida para las necesidades de la gestión de riesgos? Sí / No. Mencione un ejemplo, en caso de que la respuesta sea positiva. Si no lo fuera, por favor, indique por qué cree que ese marco no ha contribuido con dicho fortalecimiento.
1.1.6.	¿Cuáles son las tareas ordinarias de coordinación que aborda el sistema y con qué frecuencia se efectúan reuniones de trabajo? ¿Es apreciable la asistencia a dichas reuniones, por parte de todas las instituciones?
1.1.7.	Según su experiencia, ¿podría afirmar que se están incorporando los criterios de reducción de riesgo en las políticas y la planificación del desarrollo?

Componente 1.2.	¿Existen recursos exclusivos y adecuados para implementar planes y actividades para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos?
1.2.1.	¿Tiene su institución un plan propio para la gestión del riesgo? Sí /No. En caso de tenerlo, es un plan integral de GR o parcial, ligado a un componente, como la respuesta a contingencias?
1.2.2.	¿Conocen todos los actores de la institución esos planes? ¿De qué manera se promueve su conocimiento? ¿Se efectúan actividades periódicas de refrescamiento o ejercicios para el manejo de los planes institucionales/sectoriales que competen a su institución? ¿Articulan esos planes a todos los actores institucionales, y lo hacen apropiadamente? Explique.

1.2.3.	¿Qué tipo de planes institucionales/sectoriales relacionados con la gestión del riesgo en el país puede identificar? ¿Puede brindar detalles? (por ejemplo, si son planes ligados a la normativa y si son integrales o con énfasis en un componente de la GR)
1.2.4.	¿Tienen los niveles departamentales/municipales planes de gestión para la reducción del riesgo (número a escala departamental, con estos instrumentos en vigencia)? Sí /No, en este caso, ¿por qué?
1.2.5.	¿Existen mecanismos de seguimiento o monitoreo a la implementación de los planes? ¿Se utilizan indicadores? De no ser así, ¿considera que son necesarios? Sí / No
1.2.6.	¿Esos planes contemplan actividades / acciones periódicas de actualización? En caso de que así sea, por favor, comente.

Componente 1.3.	¿Se vela por la participación comunitaria y la descentralización y están aseguradas a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local?
1.3.1.	¿Existen mecanismos de seguimiento o monitoreo a la implementación de los planes departamentales/municipales? Se utilizan indicadores? En tal caso, ¿en qué consisten?
1.3.2.	¿Cómo se expresa la descentralización del país en la GR (ha sido sistemática o coyuntural) y cuáles instituciones han sido objeto de la descentralización para la GR?
1.3.3.	¿Se evalúa, monitorea, sistematiza o da algún seguimiento al trabajo con comunidades en GR desde el Gobierno central? Detalle.
1.3.4.	¿Se promueve el trabajo con comunidades, para la GR? ¿Hay una unidad, institución u oficina a cargo de promover este trabajo permanente y sistemáticamente como parte de una lógica o proceso? Indique su nombre.
1.3.5.	¿Se ha otorgado una mayor competencia a los municipios en el tema de la GR como parte de esa descentralización? Sí / No. En caso de haberse dado dicho proceso, ¿cómo califica el desempeño municipal en el tema?
1.3.6.	¿Conoce si existen cifras en su institución sobre número, nombre o regiones del país beneficiadas con proyectos de aumento comunitario de capacidades en GR? Detalle.
1.3.7.	¿Disponen las administraciones regionales / locales de fondos propios para la GdR. Sí / No. ¿De dónde provienen esos fondos?
1.3.8.	¿Qué porcentaje del gasto regional (departamental?) y local, es recibido desde el presupuesto nacional por parte del Gobierno central, para la GdR?
1.3.9.	¿Cómo se desglosa en el presupuesto entre acciones de respuesta, acciones de preparativos y acciones integrales de reducción del riesgo (gestión correctiva y preventiva) en el nivel regional y local?
1.3.10.	Indique de qué forma los sectores del país aportan al financiamiento de la GdR (prevención, mitigación, manejo de emergencias y reconstrucción) ¿Existen mecanismos presupuestarios fiscales /gubernamentales específicos para estos fines (fondos de prevención, emergencias, etc.)?
1.3.11.	¿Cuál es el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la GdR? Brinde una cifra si la conoce. De dicho monto, ¿cuánto se destina a la atención de emergencias por desastres?

Componente 1.4.	¿Está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres?
1.4.1.	¿Existe un proceso de conformación de una plataforma nacional de reducción de riesgos en el país? En el caso de que la plataforma ya está establecida, ¿cuál es el rol de su institución en la misma? Si la plataforma y el sistema son la misma figura, sin ningún cambio, por favor, indíquelo
1.4.2.	¿Cuál es el valor agregado de la plataforma para la institución a la que pertenece y cuál el grado de articulación con el sistema nacional? ¿Se complementan? ¿Se potencian? ¿Es clara la articulación? ¿Se tiene un plan de trabajo con roles y asignación de tareas definidos? Sí /No. Explique
1.4.3.	Tiene la plataforma nacional una vocación de apertura para la participación activa de la sociedad civil, academia, medios, y sector privado en su dinámica de funcionamiento? Sí/ No, Detalle. Dichos actores están ya incorporados a la plataforma? Sí / No. ¿Puede mencionar a los que forman parte de ella?

PRIORIDAD 2	Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana.
<i>Agencias Líder</i>	<i>OEA, OMM, UNESCO</i>

Componente 2.1.	¿Se practican evaluaciones de los riesgos nacionales y locales, basadas en datos sobre las amenazas y las vulnerabilidades, están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave?
2.1.1.	¿Están identificadas todas las amenazas que afectan al país? ¿Quiénes realizan evaluaciones de amenazas en el país? Indique las entidades o proyectos, para qué fenómenos y tipo de infraestructura o tipo de evaluación se desarrollan
2.1.2.	¿Se han practicado evaluaciones de amenazas respecto de sectores productivos o áreas geográficas específicas? Si la respuesta es positiva, indique cuáles sectores han sido beneficiados con tales estudios
2.1.3.	¿Cómo se utilizan los resultados de las evaluaciones de amenazas en el país? ¿Cuáles son las principales necesidades para mejorar la evaluación de las amenaza sísmica, volcánica, remoción en masa o hidro-meteorológicas?
2.1.4.	¿Existe un atlas a escala nacional para las categorías de amenazas? ¿Cuáles categorías están incluidas en él? ¿Quién lo elabora? ¿Existen atlas a escalas subnacionales sobre esas amenazas? (Enliste por favor) ¿Se actualizan periódicamente? ¿Quién los elabora?
2.1.5.	¿Cómo se emplea la información de estas evaluaciones? Detalle si es difundida, por parte de quién, en qué tipo de ejercicios / procesos institucionales se aplican
2.1.6.	¿Existe suficiente financiamiento para este tipo de estudios y evaluaciones?
2.1.7.	¿Están disponibles evaluaciones de los riesgos nacionales y locales basadas en información sobre amenazas y vulnerabilidades? ¿Incluyen evaluaciones de riesgo para los sectores clave?
2.1.8.	¿Quiénes realizan evaluaciones de vulnerabilidad y riesgo en el país? Indique las entidades o proyectos, para qué fenómenos y tipo de infraestructura o tipo de evaluación se desarrollan.
2.1.9.	¿Conoce los alcances y nivel de detalle que se aplican en las evaluaciones de la vulnerabilidad y riesgo? (Escala de Trabajo).

2.1.10.	¿Los estudios de evaluación de vulnerabilidad y riesgo son parte de un proceso regular y sistemático? De no ser así, ¿lo consideraría necesario su institución? ¿Qué uso le daría su institución a esos datos?
2.1.11.	¿Existe suficiente financiamiento para este tipo de estudios y evaluaciones? Sí /No. En caso de que no sea así, indique por qué
2.1.12.	¿En qué grado están desarrolladas las herramientas y los métodos de investigación para evaluaciones multi-riesgo y análisis costo-beneficio?
2.1.13.	¿Se efectúan estudios de análisis costo –beneficio sobre el riesgo y evaluaciones multi-riesgo? Sí/ No. Si la respuesta es positiva, ¿quién los elabora y cómo se utilizan en los procesos de inversión pública política ambiental/planes de desarrollo/Planes Sectoriales/Proyectos de inversión)? Especifique el nombre de la institución, si lo conoce, e indique un ejemplo del uso de esa información por parte del estado para priorizar las acciones en GdR.
2.1.14.	¿Son esos estudios pertinentes, se difunden y comparten sus resultados? Sí / No
2.1.15.	Si esos estudios no se practican aún, ¿lo consideraría importante? Sí / No, ¿por qué?

Componente 2.2.	¿Está el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y otros sistemas institucionales, en capacidad de monitorear, archivar y diseminar información sobre las principales amenazas y vulnerabilidades?
2.2.1.	¿Cuenta el sistema nacional con una componente dedicada a la gestión de la información sobre el riesgo de desastres? En tal caso, ¿cuáles son las actividades que desempeña?
2.2.2.	¿Hay redes de monitoreo de las amenazas instaladas en el país? ¿Qué tipos de amenazas son permanentemente monitoreadas? ¿Cuál institución está a cargo de ello?
2.2.3.	¿Hay regiones del país con importantes amenazas identificadas que no están siendo monitoreadas? De ser así, indique la razón, el nombre de esas regiones y el tipo de amenaza (inundación, erupción volcánica) al que corresponde y el porcentaje de cobertura poblacional, si lo conoce.
2.2.4.	¿Cuál es el origen de los fondos que sostienen las redes de los sistemas de monitoreo de amenaza? Indique el nombre de la institución auspiciadora, si la conoce, para uno o varios de esos sistemas, o si lo hace el Gobierno del país. ¿Son sistemas sostenibles desde el punto de vista financiero?
2.2.5.	¿Este monitoreo se vincula con el sistema, plataforma o cualquier otra modalidad de articulación de las instituciones que trabajan en GR en el país? ¿Se transmiten los datos hacia la agencia, institución u oficina nacional de GR, Defensa Civil u órgano correspondiente en el país?
2.2.6.	¿Cuál institución debe archivar y conservar esta información sobre las amenazas?
2.2.7.	¿Existe información relevante, disponible y accesible sobre los riesgos en todos los niveles y para todos los actores involucrados (a través de redes, sistemas desarrollados para compartir la información, etc.)?
2.2.8.	¿Es compartida con la población la información relacionada con el riesgo y las amenazas presentes en el país? ¿Qué medios se utilizan y con qué frecuencia, se trata de un proceso permanente? ¿Cuál es la institución responsable de esta tarea?
2.2.9.	¿Se difunden entre la población amenazada, los resultados del monitoreo de las amenazas naturales que se efectúan en el país? Sí /No. Si la respuesta es positiva, ¿por qué medios se difunde esa información? ¿Hay un sistema para hacerlo, basado en niveles de riesgo?

Componente 2.3.	¿Están los sistemas de alerta temprana habilitados y disponibles para las principales amenazas y tienen un alcance a nivel de comunidades?
2.3.1.	En su conocimiento, ¿diría usted que existen verdaderos “sistemas” de alerta temprana en funcionamiento en el país? ¿Cuál es la cifra de comunidades y población beneficiada por cada uno de esos sistemas? Indique en caso de disponer de esos datos.
2.3.2.	¿Qué tipo de SAT se han dispuesto? ¿Son comunitarios y de gestión local, tienen una componente tecnológica de tiempo real (por ejemplo, para deslizamientos o inundaciones)?
2.3.3.	Si no existen o no hay suficientes, ¿considera necesario introducirlos? ¿Para qué amenazas deben en tal caso, ser destinados?
2.3.4.	En el caso de SAT en existencia, ¿se han empleado? De ser así, ¿han sido efectivos?

Componente 2.4.	¿Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de reducción del riesgo?
2.4.1.	¿Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta los riesgos transfronterizos/ regionales?
2.4.2.	¿Se aplica para ello, una aproximación integral de la reducción del riesgo?
2.4.3.	¿Hay acciones de cooperación binacional y regional (con otros países, además de Haití), para la reducción del riesgo, por ejemplo, en el caso de los huracanes o de otros eventos? Sí / No. De no ser positiva su respuesta, ¿lo considera necesario?, ¿por qué no se dispone de dichas medidas?

PRIORIDAD 3	Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
<i>Agencias Líder</i>	<i>FIRC, PNUD, UNESCO</i>

Componente 3.1.	¿Existe y está disponible información relevante sobre los desastres y la misma es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados (a través de redes, el desarrollo de sistemas para compartir información, etc.)?
3.1.1.	¿Existen modalidades abiertas de gestión de la información sobre riesgo y desastres en el país? Sí / No. De existir, ¿cuáles son las instituciones y actores involucrados en ese proceso?
3.1.2.	¿Se considera que la información sobre el riesgo y los desastres se maneja de forma participativa? Sí / No
3.1.3.	¿Existen redes, sistemas para compartir información, para el Gobierno nacional así como para los ciudadanos? Sí / No. Explique en qué condiciones acceden ambos grupos a la información y cuáles son los medios a su disposición para hacerlo

Componente 3.2.	Los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación
3.2.1.	¿Existen iniciativas de educación no formal para las comunidades, por parte del Estado? ¿Podría enumerar qué mecanismos se han creado y que instancias (sectoriales institucionales) participan en la ejecución de estrategias, planes o programas de comunicación y educación no formal sobre GdR para las comunidades?
3.2.2.	¿Conoce los mecanismos de financiación para la formulación e implementación de estos instrumentos de gestión de riesgo? Sí / No
3.2.3.	¿Qué otros actores promueven acciones de este tipo en el país? Puede mencionarlos? ¿Trabajan conjuntamente con las instituciones de Gobierno? Sí / No
3.2.4.	¿Considera útil este tipo de iniciativas? Sí / No. Detalle
3.2.5.	Además del tema de los preparativos para desastres, ¿existen otros que estén siendo abordados en la educación informal con comunidades u otros grupos? Sí / No. ¿Podría dar un estimado de cuanto se invierte a nivel nacional o institucional en estos programas, por parte del Estado?
3.2.6.	¿Cuáles son las instituciones educativas que han avanzado más en la promoción de esta temática en el país?
3.2.7.	¿Cuántas de ellas tienen iniciativas formales sobre diversos temas de gestión de riesgo?
3.2.8.	¿Conoce si las secretarías o ministerios han llevado a cabo talleres a nivel nacional o departamental sobre Gestión de Riesgo para el sector educativo y cuál ha sido su temática?
3.2.9.	¿Cuáles son los avances en la incorporación de la GRR en las currículas escolares y en los materiales educativos?
3.2.10.	¿Cuáles son los medios para la difusión del tema de gestión de riesgo utilizados por los ministerios o secretarías en las escuelas y colegios? ¿Se trata de un esfuerzo permanente o coyuntural?
3.2.11.	¿Existen programas o cursos universitarios que aborden la GdR de manera parcial o total? ¿Cuáles y cuántas carreras tienen cursos de este tipo? ¿Cuántos programas de educación superior existen enteramente dedicados a la GdR y al conocimiento o estudio del riesgo de desastres? ¿A qué nivel de titulación corresponden?

Componente 3.3.	Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio
3.3.1.	La academia, como subsector nacional, ¿aporta a los estudios e investigación sobre este tipo de herramientas y métodos? Sí / No. Si no lo hace las posibles razones
3.3.2.	¿Se estudian de forma múltiple las amenazas en el país, con alcance territorial o específico, por parte de alguna entidad técnico- educativa o de investigación? Sí / No
3.3.3.	¿Es conocido el concepto de análisis costo – beneficio, aplicado a los estudios de riesgo de desastres? Sí / No

Componente 3.4.	Existe una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas
3.4.1.	¿Existe una estrategia nacional de sensibilización pública sobre la necesidad de la reducción del riesgo de desastres?
3.4.2.	¿Se estimula la noción de una cultura de resiliencia ante los desastres, con alcance a las comunidades rurales y urbanas?
3.4.3.	¿Existen programas de información y productos dirigidos a los medios masivos de comunicación a nivel nacional, regional y local?, ¿cuáles son las iniciativas más reconocidas en este campo y quién las promueve? ¿Son permanentes? Explique

PRIORIDAD 4	Reducción de los factores de riesgo subyacentes
<i>Agencias Líder</i>	<i>CEPAL, OEA, PNUD</i>

Componente 4.1.	¿Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo?
4.1.1.	¿Qué acciones concretas relacionadas con RRD realiza su institución?
4.1.2.	¿La política de estado en torno a la seguridad alimentaria, la salud pública y el mejoramiento de la vivienda de interés social contempla como criterio la reducción de la vulnerabilidad al impacto de amenazas naturales? ¿Existen mecanismos de seguimiento? De ser así, ¿a cargo de quién está y cómo se aplican?
4.1.3.	¿Cuáles son las modalidades de protección social que podrían estar contribuyendo con la reducción de la vulnerabilidad de la población, aunque no se haga explícita esta relación? Cite los que considere más importantes.
4.1.4.	¿Elabora el estado, estudios que correlacionen la pobreza y el riesgo de desastres? Sí / No. En caso de que se efectúen, ¿cómo se emplean sus resultados? ¿Hay acciones concretas que se apliquen para reducir la pobreza y el riesgo de desastres de manera conjunta? De ser así, detalle.

Componente 4.2.	¿Es la reducción del riesgo de desastres un objetivo integral de las políticas y los planes relacionados con el ambiente, incluyendo la gestión de los recursos naturales, el uso del suelo y la adaptación al cambio climático?
4.2.1.	¿Qué avances existen a nivel de políticas e instrumentos que permitan articular la gestión ambiental, el tema de cambio climático y la gestión de riesgo? Detalle y cite además, ejemplos sobre instrumentos como los planes de ordenamiento de cuencas, planes de manejo ambiental, licencias ambientales.
4.2.2.	¿Existe una política nacional sobre gestión integrada de recursos hídricos que la vincule con la gestión de riesgo? Sí / No. Si existe describa como se lleva a la práctica, cuándo fue creada, qué instituciones son parte de ella y si se aplica efectivamente.
4.2.3.	¿Existe una estrategia nacional de cambio climático que vincule la gestión integrada de los recursos hídricos, la gestión ambiental y la gestión de riesgo? Sí / No. ¿A quiénes compete su rectoría? ¿Está en vigor y es efectivamente aplicada?

Componente 4.3.	Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas
4.3.1.	¿Existen instrumentos concretos de los sectores productivos para practicar la GdR? Si existen, cuáles son y qué sectores disponen de ellos
4.3.2.	¿Cómo promueve el estado el desarrollo de esos instrumentos?
4.3.3.	¿Cuántas políticas económicas y sectoriales existen, para intervenir sobre la vulnerabilidad de las actividades económicas ante el riesgo de desastre en el país?

Componente 4.4.	La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción.
4.4.1.	¿Existen programas de incentivos a la edificación de viviendas seguras ante desastres? ¿En qué consisten y como se promueven?
4.4.2.	¿Se aplica un código de construcción en el país? ¿Está actualizado? ¿Incluye elementos relacionados con las amenazas naturales? ¿Cuáles amenazas están contempladas en el diseño de ese código y las estipulaciones para construir? ¿Considera que ese código está debidamente planteado o tiene limitaciones? De ser así, ¿cuáles son?
4.4.3.	¿Los códigos de construcción cuentan con mecanismos de seguimiento y control? ¿Existen instituciones especializadas que den cuenta del cumplimiento de los mismos? ¿Cuáles son los criterios de seguimiento? ¿Cuál es el papel de las municipalidades en ello?
4.4.4.	¿Conoce si actualmente se aplican códigos de construcción que contemplan la RRD?
4.4.5.	¿Conoce si las infraestructuras que pertenecen o son responsabilidad de su institución cumplen con normas de construcción que contemplan la RRD?
4.4.6.	¿Se han aplicado evaluaciones a los impactos asociados con desastres en los Proyectos de Inversión Pública (Fases de prefactibilidad, diseño, ejecución)?
4.4.7.	¿Se producen inventarios nacionales sobre el estado de la infraestructura pública y su exposición a amenazas? ¿Se aplican reforzamientos a la infraestructura pública, ante amenazas específicas, como los huracanes y sismos? De ser así, ¿con qué frecuencia se hace? ¿Se conoce cuáles sectores desarrollan acciones en este sentido (salud, en hospitales; educación, en escuelas, otros)?
4.4.8.	¿Existe algún decreto, ley u ordenanza que especifique condiciones de control de la inversión pública ante amenazas naturales, como requisito para avalar un proyecto de infraestructura? ¿De qué forma se regula la inversión pública en infraestructura en términos del riesgo de desastre?
4.4.9.	¿Qué grado de desarrollo tienen los seguros como mecanismo de transferencia de riesgo?
4.4.10.	¿Existen primas diferenciadas por zonas de riesgo de desastre? De ser así, cómo se describen? (por tipo de amenaza, por nivel de riesgo, etc)? ¿Conoce a cuánto asciende la cobertura actual alcanzada en seguros de la infraestructura, en esas zonas de riesgo (ya sea que se disponga o no de primas diferenciadas)?
4.4.11.	¿Se promueve alguna política particular de seguros en las regiones más propensas a desastres? ¿Existen esquemas de seguros multi-amenazas?

Componente 4.5.	Las medidas para la reducción del riesgo de desastres se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación post desastres
4.5.1.	Adicional a las acciones de respuesta y atención, conoce sobre planes de reconstrucción y recuperación que se apliquen en el país? Sí / No. Detalle por favor.
4.5.2.	En su experiencia, ¿se ha promovido un enfoque de reducción del riesgo hacia el futuro en las etapas de rehabilitación y reconstrucción post-desastre?
4.5.3.	¿Cuáles actores institucionales participan de esos procesos? ¿Puede comentar cómo, mediante acciones concretas, se ha introducido dicho enfoque?
4.5.4.	¿Se han practicado estudios o análisis sobre la eficiencia de esos procesos, en cuanto a haber logrado una adecuada recuperación post impacto?
4.5.5.	¿Cómo se ha desarrollado la reconstrucción post desastre? ¿Qué criterios correctivos se han aplicado?
4.5.6.	¿Se han efectuado evaluaciones para conocer la opinión de lo municipios y comunidades afectados y beneficiados por estos procesos? Sí / No.

PRIORIDAD 5	Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel
<i>Agencias líderes</i>	<i>FICR, OCHA</i>

Componente 5.1.	Existen sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales, para la gestión de los desastres con una perspectiva sobre su reducción?
5.1.1.	¿Qué entidades son responsables (incluidos órganos no gubernamentales) de los preparativos para desastre en los planos local, subregional y nacional? ¿Se refleja claramente este aspecto en sus mandatos, en sus planes de trabajo y en las descripciones de las funciones de su personal?
5.1.2.	¿Tienen las autoridades nacionales encargadas de los preparativos y respuesta un conocimiento de su responsabilidad e influencia a través de sus acciones en el ámbito amplio de la reducción de riesgo de desastres
5.1.3.	¿Qué resultados se consideran esenciales para el desarrollo de capacidades de preparación?
5.1.4.	Conoce la sociedad civil y las organizaciones comunitarias sus funciones y responsabilidades dentro de Sistema Nacional en el área de los preparativos y respuesta? ¿Participa y apoya la sociedad civil el desarrollo de los esfuerzos de coordinación de preparativos a todas las escalas de intervención?

Componente 5.2.	¿Están habilitados a todos los niveles administrativos los planes de preparación y contingencia en caso de desastres, incluyendo ensayos y simulacros llevados a cabo con regularidad para probar y desarrollar programas de respuesta a desastres?
5.2.1.	¿Se dispone de planes de emergencia, protocolos nacionales y de asistencia mutua y marco normativo para la ejecución de operaciones de emergencia? ¿Están estas herramientas actualizadas?
5.2.2.	¿Existe un mapeo institucional y están claros los recursos, responsabilidades institucionales, protocolos y procedimientos para abordar estas etapas?
5.2.3.	¿Existen inventarios de equipos, herramientas e infraestructura; se tiene determinado cuáles son las entidades mejor dotadas, cuáles son las deficiencias que enfrentan?

5.2.4.	¿Existe personal capacitado en las instituciones del campo de la respuesta, para efectuar Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades? ¿Se cuenta con herramientas de intercambio de información para el reporte de EDAN? ¿Cuáles son las metodologías EDAN que se aplican (CRD, USAID, otra)?
5.2.5.	¿Se mantienen prácticas de formación y preparación institucional para la respuesta ante eventos de desastre?
5.2.6.	¿Se efectúan simulacros de preparación para la respuesta ante eventos? En caso de que se haga, con qué frecuencia se practican, a cargo de quién está su coordinación y cuáles han sido los resultados?

Componente 5.3.	Hay reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesaria
5.3.1.	¿Cuáles son las modalidades que se aplican para disponer de fondos para la respuesta y la recuperación post desastre?
5.3.2.	¿A cuánto ascienden las reservas y cuáles son los mecanismos para aplicar esos fondos ante un desastre?
5.3.3.	¿Se trata de modalidades sostenibles y suficientes para responder a estas necesidades? Sí / No. Comente por favor.

Componente 5.4.	Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de emergencia y desastres, y para conducir revisiones después de éstas.
5.4.1.	¿Qué institución(es) da(n) seguimiento y asesoría técnica a la comunidad para preparativos o respuesta a emergencias? ¿Con qué frecuencia se aplican estas acciones de capacitación y seguimiento a las comunidades?
5.4.2.	¿Existen protocolos de comunicación entre entidades con reportes estándar para el suministro de información durante situaciones de emergencia?
5.4.3.	¿Qué acciones de recopilación de información y verificación de procesos se practican, luego de una intervención post desastre?
5.4.4.	¿Se dispone de mecanismos bilaterales de cooperación internacional con países de la región, en caso de una emergencia por desastre? ¿Cuáles son los convenios interinstitucionales para apoyo con equipo y recursos para la respuesta a emergencias y desastres en la escala nacional, regional o local de los países?

ANEXO III LISTADO DE INSTITUCIONES E INTERLOCUTORES

PRIORIDAD 1		Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación.	
Agencias líder		UNISDR - Las Américas (Julio García) y Colombia (Silvia Ballén)	
Institución a entrevistar	Entrevistados / Informantes Claves	Notas	Fechas entrevista
Componente 1.1.	¿En qué grado existen políticas y marcos nacionales institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres con responsabilidades y capacidades explícitas en todos los niveles?		
Dirección General de SINAPROC (DG-SINAPROC)	José Donderis (Director General)	Perspectiva del nuevo Director	
DG-SINAPROC / Coordinación Plataforma Nacional	Rafael Bonilla (Director de Cooperación Internacional)	Coordina la Plataforma Nacional	
Alcaldía de Boquete	Lic. Vázquez (Alcalde)	Se va a visitar este municipio	
Autoridad Local para Alcaldía de Panama	Raiza Banfield (Vice-alcalde de Panama); Manuel Trute (Planificación)	Se va a visitar este municipio	
Informantes claves	Haris E. Sanahuja (consultor)	Levantó el IGOPP de Panamá para el BID en el 2013	
Componente 1.2.	¿Existen recursos exclusivos y adecuados para implementar planes y actividades para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos?		
Dirección General de SINAPROC (DG-SINAPROC)	José Donderis, Director General	Perspectiva del nuevo Director	
Dirección de Programación de Inversiones, DPI-MEF	Oliver Serrano (Subdirector); Fabio Bedoya (Analista), Walter Santiago (Analista)	Están implementando un nuevo etiquetador de GDR	
Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA-MEF	Alejandro Vernaza, Analista	AV participó en el desarrollo del objeto de gasto para GRD	
Alcalde de Boquete	Lic. Vazquez (Alcalde de Boquete)	Perspectiva desde el ámbito municipal	
Autoridad Local para Alcaldía de Panama	Raiza Banfield (Vice-alcalde de Panama), Manuel Trute (Planificación)	Perspectiva desde el ámbito municipal	
Componente 1.3	¿Se vela por la participación comunitaria y la descentralización y están aseguradas a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local?		
Dirección General de SINAPROC (DG-SINAPROC)	José Donderis (Director), Angela Buendía, Yira Campos		
Autoridades locales de los sitios a visitar	Lic. Vazquez (Alcalde de Boquete); Autoridad del Municipio de Panamá		
Asociación de Municipios de Panama - AMUPA	Presidente de AMUPA		
Autoridades provinciales de SINAPROC en sitios a visitar	Director de COE Provincia de Chiriquí, Angela Buendía, Lizzi Espinosa		

Componente 1.4.	¿Está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres?		
Dirección General de SINAPROC (DG-SINAPROC)	Rafael Bonilla (Coordinador de la Plataforma)	Visión de la coordinación	
Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo, DICRE-MEF	Dilka Escobar (Subdirectora), Omar González (Analista)	Enlace del MEF con Plataforma, visión del MEF	
Dirección de Educación Ambiental, MEDUCA	Adilia de Pérez (Directora)	Enlace MEDUCA con Plataforma (ha estado en la PN desde 2005)	
Sistema Interinstitucional de Emergencias, SISED, MINSA	Dr. Rogelio Muñoz	Enlace MINSA con Plataforma	
UNISDR - Las Américas	Ricardo Mena y Julio García	Perspectiva de la UNISDR	
Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos -SPIA	Emilio García (enlace PN)	Miembro Junta Directiva de PN (visión gobernanza de la PN)	
Informantes claves /cooperación internacional	Haris E. Sanahuja (Consultor BID y BM); Luis Gamarra (PNUD),		

PRIORIDAD 2		Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana.	
Agencias Líder	PMA (William Vigil) y OCHA		
Institución a entrevistar	Entrevistados / Informantes Claves	Notas	Fechas entrevista
Componente 2.1	¿Se practican evaluaciones de los riesgos nacionales y locales, basadas en datos sobre las amenazas y las vulnerabilidades, están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave?		
Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá	Dr. Eduardo Camacho (Director)		
Gerencia de Hidrometeorología de ETESA	Ediberto Esquivel (Director); Berta de Olmedo (Meteorología), Ivan Jaramillo (Hidrología)		
Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas-DIGICIR, ANAM	Emilio Sempris (Subadministrador); Ing. Noel Trejos (Director- DIGICIR);		
Dirección de Estudios Territoriales del MIVIOT	Arq. Rodrigo Guardia (Director)		
Dirección de Ingeniería y Arquitectura, MEDUCA	(a identificar a través de Adilia de Pérez)		
Sistema Interinstitucional de Emergencias, SISED, MINSA	Dr. Rogelio Muñoz (Director)		
Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo, DICRE-MEF	Dilka Escobar (Subdirectora), Omar González (Analista)		
Informantes claves /cooperación internacional	Carlos Gordón (consultor)		

Componente 2.2		¿Está el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y otros sistemas institucionales, en capacidad de monitorear, archivar y diseminar información sobre las principales amenazas y vulnerabilidades?	
DG-SINAPROC y COE	José Donderis (Director DG-SINAPROC), De la Rosa (Director COE)	SAT en general	
Gerencia de Hidrometeorología de ETESA	Ediberto Esquivel (Director); Cesar Osorio (Vigilancia y Pronóstico); Emanuel Aguilar (Red HM)	Monitoreo red nacional de estaciones hidro-meteorológicas	
DIGICIR, Dirección de Administración del Sistema de Información Ambiental,	Ing. Noel Trejos (Director-DIGICIR); Helvecia Bonilla (enlace plataforma)	Monitoreo amenazas hidrometeorológicas, SIG ambiental	
Dirección de Estudios Territoriales del MIVIOT	Arq. Rodrigo Guardia (Director)	Responsables del desarrollo de GEONODO para GRD	
Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá	Dr. Eduardo Camacho (Director); Yadira Esquivel (investigadora)	Monitoreo y evaluación amenazas geológicas	
Componente 2.3.		¿Están los sistemas de alerta temprana habilitados y disponibles para las principales amenazas y tienen un alcance a nivel de comunidades?	
DG-SINAPROC	José Donderis (Director General)		
Comité de Operaciones de Emergencia -COE	Cesar Lange (Director de Emergencias)		
Autoridad Marítima de Panamá -AMP	Enlace con la Plataforma Nacional		
Instituto de Geociencias- IG	Eduardo Camacho (Director), Arkin Tapia (investigador); Nelson Luque (investigador)		
Gerencia de Hidrometeorología de ETESA	Ediberto Esquivel (Director); Cesar Osorio (Vigilancia y Pronóstico); Emanuel Aguilar (Red HM)		
Sistema de Emergencias, SISED, MINSA	Rogelio Muñoz (Director)		
Autoridad del Canal- ACP	Jorge Espinosa (Director, División de Recursos Hídricos); Rafael Rodríguez (enlace PN); Johnny Cuevas; (enlace PN)	Responsables de los SAT dentro del area del Canal	

Componente 2.4.	¿Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de reducción del riesgo?		
DG-SINAPROC	Jose Donderis (Director)		
Sistema Interinstitucional de Emergencias-SISED, MINSA -	Rogelio Muñoz (Director)	Existen planes para riesgos biológicos a nivel regional	
Instituto de Geociencias-IG	Eduardo Camacho (Director), Arkin Tapia (investigador); Nelson Luque (investigador)		
Autoridad Marítima de Panamá-AMP	Rafael Rodríguez (enlace PN); Johnny Cuevas; (enlace PN)		

PRIORIDAD 3	Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.		
<i>Agencias Líder</i>	<i>FICR (Kristel Santamaría) y UNICEF-UNETE (Raisa Ruiz)</i>		
Institucion a entrevistar	Entrevistados / Informantes Claves	Notas	Fechas entrevista
Componente 3.1.	¿Existe y está disponible información relevante sobre los riesgos de desastres y la misma es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados (a través de redes, el desarrollo de sistemas para compartir información, etc.)?		
Dirección de Ambiente y Riesgo, MEDUCA	Arq. Rodrigo Guardia (Director Estudios Territoriales)		
Academia Nacional de Protección Civil	Rafael Bonilla y Lizzi Espinosa		
Dirección de Fomento de la Cultura Ambiental, ANAM	Katherine García		
Autoridad Nacional del Turismo	Néstor Ríos (enlace PN)		
Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia, SENIAF	Mariela Bernal (enlace PN)		
Secretaría Nacional de la Discapacidad, SENADIS	Enlace con la Plataforma Nacional		
Instituto Nacional Agropecuario -INA, MIDA	Lic. Catya Martínez (enlace con PN)		
Cruz Roja Panameña	Lic. Alfonso Rodríguez (Director Nacional de Socorristas)		
Autoridades locales de los sitios a visitar	Alcaldía de David; Alcaldía de Boquete; Alcaldía de Panamá		

Componente 3.2.		Los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación	
Ministerio de Educación	Adilia de Pérez (Directora)		
Academia Nacional de Protección Civil	Rafael Bonilla, Lizzi Espinosa, Juan Carlos Rivas		
Universidad de Panama	Enlace con la Plataforma Nacional		
Universidad Tecnológica de Panamá, UTP	Leónidas Rivera (enlace PN)		
Universidad de las Américas, UDELAS	Silena Meneses (enlace PN), Fernando Best (enlace PN)		
Componente 3.3.		Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio	
Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo, DICRE	Dilka Escobar (Subdirectora), Omar González (Analista)		
Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá	Dr. Eduardo Camacho (Director); Yadira Esquivel (investigadora)		
Dirección de Estudios Territoriales del MIVIOT	Arq. Rodrigo Guardia (Director)		
Dirección de Programación de Inversiones -DPI, MEF	Fabio Bedoya (Analista), Walter Santiago (Analista)		
Secretaría de Ciencia y Tecnología, SENACYT	Enlace con la Plataforma Nacional		
Componente 3.4.		Existe una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas	
Ministerio de Educación	Arq. Rodrigo Guardia (Director)		
Academia Nacional de Protección Civil	Rafael Bonilla, Lizzi Espinosa y Juan Carlos Rivas		
Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia, SENIAF	Mariela Bernal (enlace PN)		
Sociedad Nacional de la Cruz Roja	Enlace con la Plataforma Nacional		
Autoridades locales de los sitios a visitar	Alcaldía de David; Alcaldía de Boquete; Alcaldía de Panamá		

PRIORIDAD 4		Reducción de los factores de riesgo subyacentes	
Agencias Líder		PNUD (Geraldine Becchi) y FAO (Yarelis Sánchez)	
Institución a entrevistar	Entrevistados / Informantes Claves	Notas	Fechas entrevista
Componente 4.1.	¿Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo?		
Dirección de Políticas Públicas del MEF	Lic. Valderrama (Director)		
Ministerio de Desarrollo Agropecuario, MIDA	Catya Martínez (enlace PN)		
Ministerio de Desarrollo Social, MIDES	Ana Cecilia Bernal (enlace PN)		
Dirección de Planificación y Dirección del Subsector de Agua y Saneamiento del Ministerio de Salud (DISAPAS), MINSA	Dra. Reina Roa (Directora Planificación), Dra. Itzabel Santamaría (Subdirectora)	Evaluación de indicador desempeño de MINSA en GDR -	
Secretaría de la Discapacidad; SENADIS	Enock Menéndez (enlace PN)		
Ministerio de la Presidencia, Oficina de Metas	(consultar a Dilka Escobar)		
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, SENIAF	Mariela Bernal (enlace PN)		
Componente 4.2.	¿Es la reducción del riesgo de desastres un objetivo integral de las políticas y los planes relacionados con el ambiente, incluyendo la gestión de los recursos naturales, el uso del suelo y la adaptación al cambio climático?		
Dirección de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, DIGICIR y Dirección de Áreas Protegidas; Unidad de Cambio Climático; ANAM	Ing. Noel Trejos (Director-DIGICIR); René Flores (Cambio Climático); Mirta Benítez (Cambio Climático)		
Dirección Nacional de Estudios Territoriales; Dirección Ambiental, MIVIOT	Arq. Rodrigo Guardia (Director); Blanca de Tapia (Directora)		
Ministerio de Desarrollo Agropecuario, MIDA	Catya Martínez (enlace PN)		

Componente 4.3.		Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas	
Ministerio de la Presidencia, Oficina de Metas	(consultar con Dilka Escobar)	GDR en Plan de Gobierno	
Dirección de Políticas Públicas del MEF	Lic. Valderrama (Director)	Estrategia de desarrollo, de mediano plazo	
Dirección de Programación de Inversiones, DPI-MEF	Oliver Serrano (Subdirector); Fabio Bedoya (Analista), Walter Santiago (Analista)	Inclusión del análisis del riesgo en inversión pública	
Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo, DICRE-MEF	Dilka Escobar (Subdirectora), Omar González (Analista)	Marco Estratégico de Gestión del Riesgo de Desastres	
Ministerio de Comercio e Industria, MICI	Héctor Mosquera (enlace PN)	Gabinete Logístico, desarrollo minero	
Autoridad Marítima de Panamá, AMP	Enlace con la Plataforma Nacional	Estrategia Marítima / Desarrollo del sector logístico,	
Ministerio de Desarrollo Agropecuario, MIDA	Catya Martínez (enlace PN)	Seguridad alimentaria / resiliencia del sector	
Consejo Nacional del Desarrollo, CONADES	Montog Romero (Director de Proyecto); Darío Delgado (Planificación)	Políticas de agua y saneamiento/Planes de desarrollo provinciales	
Componente 4.4.		La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción.	
Dirección Estudios Territoriales; Dirección de Asentamientos Humanos; Dirección de Ordenamiento Territorial; MIVIOT	Arq. Rodrigo Guardia (Director); Arq. Rubén Aguilar (Director)	Inserción de criterios de GRD en planes de OT	
Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, SPIA	Emilio García (enlace PN)	Reglamento de Construcción de Panamá	
Camara Panameña de la Construcción, CAPAC	Julio Aizpurúa (enlace PN)		
DG-SINAPROC	Yira Campos, Inspecciones en Panamá		
Componente 4.5.		Las medidas para la reducción del riesgo de desastres se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación post desastres	
DG-SINAPROC	Jose Donderis (Director); Rafael Bonilla; Juan Carlos Rivas		
Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo -DICRE, MEF	Dilka Escobar (Subdirectora), Omar González (Analista)		
MIVIOT	Francisco García (enlace PN)		
Informantes claves /cooperación internacional	Luis Gamarra (consultor), Julio García (UNISDR - Las Américas)		

PRIORIDAD 5		Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel	
Agencias líderes		OCHA (Mauricio Bustamante)	
Institucion a entrevistar	Entrevistados / Informantes Claves	Notas	Fechas entrevista
Componente 5.1.	Existen sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales, para la gestión de los desastres con una perspectiva sobre su reducción?		
DG-SINAPROC	Jose Donderis (Director); Rafael Bonilla; Juan Carlos Rivas		
Cruz Roja Panameña	Lic Alfonso Rodríguez (Director Nacional de Socorristas)		
Cuerpo Nacional de Bomberos de Panamá	Enlace con la Plataforma Nacional		
Autoridades locales de los sitios a visitar	COE Chiriquí; autoridades de la Alcaldía de Panamá		
Informantes claves / Cooperación internacional	Grupo UNETE; Krystell Santamaría (FICR)		
Componente 5.2.	¿Están habilitados a todos los niveles administrativos los planes de preparación y contingencia en caso de desastres, incluyendo ensayos y simulacros llevados a cabo con regularidad para probar y desarrollar programas de respuesta a desastres?		
DG-SINAPROC	Jose Donderis (Director); Rafael Bonilla; Juan Carlos Rivas		
Comité de Operaciones de Emergencia -COE	Cesar Lange (Director de Emergencias)		
Cruz Roja Panameña	Lic Alfonso Rodríguez (Director Nacional de Socorristas)		
Cuerpo Nacional de Bomberos de Panamá	Enlace con la Plataforma Nacional		
Autoridades locales de los sitios a visitar	COE Chiriquí; autoridades de la Alcaldía de Panamá		
Informantes claves / Cooperación internacional	Grupo UNETE; Krystell Santamaría (FICR);		

Componente 5.3.		Hay reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias	
Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo -DICRE, MEF	Dilka Escobar (Subdirectora), Omar González (Analista)	Han desarrollado un Marco Estratégico para Gestión Financiera del Riesgo	
Dirección de Crédito Público -DCP, MEF	Victor Rodríguez (Subdirector)	Participaron en negociaciones de créditos contingentes	
Instituto Nacional de Seguro Agropecuario -INSA, MIDA	(consultar a Dilka Escobar)	Esquemas de transferencia del riesgo para sector agropecuario	
DG- SINAPROC	José Donderis (Director), Rafael Bonilla (Coop. Internacional)	Perspectiva desde PC	
Componente 5.4.		Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de emergencia y desastres, y para conducir revisiones después de éstas.	
DG-SINAPROC	Jose Donderis (Director); Rafael Bonilla; Juan Carlos Rivas		
Comité de Operaciones de Emergencia -COE	Cesar Lange (Director de Emergencias)		
Cruz Roja Panameña	Lic Alfonso Rodríguez (Director Nacional de Socorristas)		
Cuerpo Nacional de Bomberos de Panamá	Enlace con la Plataforma Nacional		
Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo -DICRE, MEF	Dilka Escobar (Subdirectora), Omar González (Analista)	Están trabajando en metodologías para evaluación	
Autoridades locales de los sitios a visitar	COE Chiriquí		
Informantes claves / Cooperación internacional	Grupo UNETE		

Con la coordinación de:



Y la colaboración de:



Al servicio
de las personas
y las naciones

