



GOBIERNO NACIONAL
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres

DECRETO EJECUTIVO 1,101
Del 30 de diciembre de 2010

(Gaceta Oficial No.26699 del 12 de enero de 2011)

ESTRUCTURA DE CONTENIDOS

GLOSARIO DE SIGLAS

I. ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRADA DEL RIESGO DE DESASTRES?

II. ¿QUÉ CONTIENE ESTA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRADA DEL RIESGO DE DESASTRES?

III. EL CONTEXTO NACIONAL

IV. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y ALCANCES

V. EJES ARTICULADORES Y MEDIDAS

A. *Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible*

1. Planificación de la inversión pública
2. Protección financiera de la inversión
3. Sistematización y generación de información
4. Evaluación de la inversión

B. *Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad*

1. Incorporación de la gestión de riesgos
2. Vivienda y ordenamiento territorial
3. Inversión en infraestructura social básica

C. *Ambiente y Cambio Climático*

1. Armonización del marco de políticas y estrategias en Riesgo-Agua-Ambiente
2. Incorporación del enfoque de gestión de riesgos en el Cambio Climático

D. *Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza*

1. Fortalecimiento de capacidades locales
2. Gestión del riesgo urbano

E. *Gestión de los Desastres y Recuperación*

1. Búsqueda de estandarización del manejo de información y evaluación de daños
2. Recuperación y Reconstrucción con Transformación
3. Consolidación del Mecanismo Regional de Coordinación de la Ayuda Mutua

VI. PROCESOS, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

- A. Fortalecimiento institucional, organizativo y funcional
- B. Participación, Sociedad Civil y Sector Privado

- C. Normativa y Regulación
- D. Rendición de cuentas
- E. Investigación y Gestión del Conocimiento
- F. Financiamiento de la Política Nacional

VII. MARCO ORGANIZATIVO PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA

- A. Estructura
- B. Marco Estratégico y de Planificación
- C. Control y seguimiento



GOBIERNO NACIONAL

REPÚBLICA DE PANAMÁ

I. INTRODUCCIÓN

I.a ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRADA DE RIESGO DE DESASTRES?

La formulación de la política nacional de gestión integrada de riesgos surge de la necesidad y el compromiso de la República de Panamá de contar con un marco guía que oriente las acciones y las decisiones políticas desde una perspectiva integral de reducción del riesgo a desastres, como componente indispensable del desarrollo estratégico sostenible del país, y bajo las premisas de una participación sin exclusión de género, el empoderamiento social, la acción intersectorial y la interculturalidad.

La formulación de este documento de política se sustenta en una serie de compromisos adoptados por Panamá a nivel internacional y regional, que han servido de base para la formulación de este documento. A nivel internacional, la República de Panamá está implementando el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: *Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante Desastres* (MAH), adoptado durante la Conferencia Mundial de Reducción de Riesgo de Desastres, realizada en Japón, en enero de 2005. En ese contexto, Panamá fue el primer país de la región en conformar hacia finales del 2005 la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres en seguimiento a las prioridades de acción del MAH, y a través de activación de la ya existente Comisión Nacional de Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres en América Central (CEPREDENAC).

A nivel regional, Panamá como miembro activo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) forma parte del organismo especializado del Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC. En ese contexto, en la *XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice*, de octubre de 1999, la República de Panamá aprobó el “**Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica**”. Este documento marcó un hito en la generación de lineamientos políticos e institucionales para abordar la relación entre riesgo, desastre y desarrollo. De la misma manera, Panamá participó en el diseño del **Plan Regional de Reducción de Desastres, PRRD**, como eje de operación del Marco Estratégico antes citado.

Panamá ha adoptado la **Política Centroamericana de Gestión Integrada del Riesgo (PCGIR)**, que fuera aprobada en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, en junio de 2010, en la ciudad de Panamá. Los lineamientos de la PCGIR brindan una orientación y una referencia fundamental para la formulación de este documento de Política.

En respuesta a estos compromisos, la *Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD)* complementará el desarrollo nacional, insertando procesos de coordinación y promoción interinstitucional que contribuyan a la intensificación y aumento en la calidad de la de gestión integral del riesgo en Panamá.

Con la implementación de esta política Panamá avanza en la planificación del desarrollo incorporando en forma efectiva acciones participativas a todo nivel de gestión del riesgo

como contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las personas de manera individual y colectiva, poniendo énfasis en las necesidades y participación de las comunidades más vulnerables y en el fortalecimiento de sus capacidades de autogestión y desarrollo. Al mismo tiempo, brindará un marco adecuado para fortalecer los vínculos en esta materia con los compromisos internacionales derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y del Marco de Acción de Hyogo, y los compromisos regionales sintetizados en la PCGIR y el Plan Regional para la Reducción del Riesgo.

I.b ¿EN QUÉ CONSISTE ESTE DOCUMENTO DE POLITICA NACIONAL?

Esta Política procura proporcionar una serie de orientaciones para desarrollar un proceso sostenido de reducción del riesgo de desastres como parte integral de la planificación del desarrollo sostenible del país. Se incluyen lineamientos, compromisos, acciones generales de corto y mediano plazo para guiar la agenda nacional de reducción de riesgos del país. La política establece los alcances que permiten delimitarla y garantizar que se aborde adecuadamente la gestión del riesgo como tema y la integralidad como característica.

Los contenidos tienen ejes articuladores, en los cuales se determinan los compromisos asumidos por las autoridades nacionales. Se identifican, también, procesos y medios mediante los cuales esta política será implementada; esto incluye aspectos institucionales, financieros, de supervisión, rendición de cuentas y de participación. Los aspectos más concretos de estos instrumentos, indicadores de impacto y desempeño, responsabilidades de corto y mediano plazo, serán desarrollados a nivel de estrategia y de plan. El Plan Nacional de Reducción de Desastres que está en proceso de elaboración estará guiado y será congruente con esta política, garantizando la incorporación de las acciones y responsabilidades que determina esta Política.

Los contenidos implican una orientación y establecen responsabilidades a nivel de la institucionalidad de Panamá. Esta política ofrece un gran valor agregado a los procesos que hoy se desarrollan en el país, fundamentalmente con una armonización e integración de los enfoques sectoriales, y la actualización de los abordajes teóricos y conceptuales que hoy guían la gestión del riesgo de desastres a nivel internacional.

La versión actual de este documento ha sido desarrollada a partir de un primer borrador elaborado por SINAPROC en el 2008, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ese primer borrador fue actualizado en el 2010 para articular sus contenidos con los lineamientos que establece la PCGIR. También fue sometido a una serie de consultas y revisiones en que se canalizaron a través de los miembros de la Plataforma Nacional. El proceso culminó con un taller organizado por la Plataforma Nacional a fines de octubre de 2010, que contó con la participación amplia del sector público y representantes de la academia y de sociedad civil. Durante todo este proceso de actualización y revisión del documento se contó con el apoyo técnico y la orientación de la SE-CEPREDENAC, el Banco Mundial, el Equipo de Asistencia Humanitaria de Naciones Unidas (UNETE), y la oficina regional de la UNISDR.

II. EL CONTEXTO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ

II.a. La configuración del riesgo ¹

Si bien las estadísticas y los bases de datos sobre ocurrencia de desastres muestran a la República de Panamá como un país con una ocurrencia y un nivel de impactos de desastres relativamente menores en comparación con el resto de Centroamérica; el país no está exento de ellos y el ritmo acelerado de desarrollo e intervención sobre el territorio que viene evidenciando Panamá, tiende a aumentar la exposición física y vulnerabilidad de las comunidades al impacto de amenazas naturales y tecnológicas asociadas. Panamá está caracterizado por precipitaciones intensas y de larga duración, tormentas, fuertes descargas eléctricas, inundaciones, incendios de masas vegetales, trombas marinas, terremotos, tsunamis y episodios ENSO/ El Niño-La Niña y derrames de sustancias peligrosas. Por otro lado, modelos Globales de Cambio Climático indican que Panamá estará sujeto a cambios climáticos severos, tales como incremento de la temperatura, sequías, precipitaciones más intensas, tormentas más frecuentes, y elevación del nivel medio del mar.

El país forma parte del bloque o Microplaca Panamá, que es un área sísmica activa, y las fallas geológicas más importantes son la de Tonosí, Zona de Fractura de Panamá, Falla de Gatún y el ‘cinturón deformado del norte de Panamá’. Por tanto, pueden ocurrir terremotos, como: el de la provincia de Los Santos (1913), Bocas del Toro (1916), Veraguas (1941), Panamá (1971), Darién (1974) y el más grave ocurrido en Bocas del Toro en 1991, que dejó un saldo de 23 muertos, 337 heridos y 720 casas destruidas. Más reciente, se han producido fenómenos como los movimientos sísmicos en Chiriquí (2001), Colón (2003) y las trombas marinas en la Bahía de Panamá (2002).

Con una población de aproximadamente 36.8% en condición de pobreza, incluyendo la pobreza urbana, existen concentraciones poblacionales en áreas altamente vulnerables. Estas zonas se asocian a patrones de desarrollo urbano espontáneo, que no contemplan las normas de construcción y con un impacto muchas veces negativo sobre el ambiente (acumulación de residuos en fuentes de agua y basureros informales).

Eventos como el terremoto que impactó a las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí en 1991; el paso del huracán Mitch en fase de tormenta tropical cerca de las costas panameñas en la provincia de Darién en 1998; los movimientos sísmicos de Chiriquí de 2001 y en Colón en el 2003; las trombas marinas avistadas en el área de la Bahía de Panamá en el 2002 y en agosto del 2003; las graves inundaciones del 17 de septiembre de 2004, que dejaron un saldo de 16 víctimas mortales, 13.011 afectados y 1.405 damnificados, evidenciaron la exposición y la vulnerabilidad de las comunidades panameñas al impacto de amenazas naturales.

¹ Adaptado del Perfil de País para Panamá que se incluye en la sección de perfiles de países de la UNISDR (www.unisdr.org).

II.b. Evolución del Marco Normativo-Institucional

La primera referencia relevante para una política de gestión integral del riesgo dentro del marco normativo de Panamá proviene de la misma Constitución Nacional. En el Título III Capítulo I, Artículo 17, la Constitución Nacional: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley”. De la misma manera, en su Título III, Capítulo 7, Artículo 105, establece que: “Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida esta como el completo bienestar físico mental y social.”

En cuanto al marco institucional más específico, el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) es la institución encargada de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción de la naturaleza o la antropogénica pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social. En particular, le corresponde 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 pueden causar los desastres de origen natural y antropogénico.

Los organismos adscritos al SINAPROC son: El Centro de Operaciones de Emergencia (COE), que es responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta entre los diferentes niveles y jurisdicciones, así como de las funciones de las instituciones estatales y privadas involucradas en la respuesta a emergencias y desastres; la Academia de Protección Civil es un organismo de carácter nacional y regional –la cual funciona en el SINAPROC –, que desarrolla actividades de capacitación técnica y especializada en reducción de riesgos y atención de desastres. De igual forma, promueve una cultura de prevención y mitigación de riesgos con la formación de recurso humano especializado en distintas disciplinas en el campo de la protección civil; el Cuerpo Nacional de Voluntarios, que es un grupo de hombres y mujeres que ofrecen servicios, ad honorem, de apoyo al SINAPROC en la ejecución de los planes de prevención y atención de desastres.

La actual ley No 7 de febrero de 2005 en lo que se refiere al fomento, redacción, mantenimiento y actualización del Plan Nacional para la Reducción de Desastres, ha buscado la ampliación del Plan Básico y la Organización de Protección Civil Institucional, de manera que se logre la mayor participación de entidades estatales y privadas, la mayor parte de las cuales ya están involucradas como parte del Sistema Nacional de Protección Civil en los temas de competencia de cada una de ellas. La Coordinación Institucional está integrada por: ministerios, instituciones, clubes cívicos y organismos no gubernamentales y universidades. Estas instituciones deben aportar y contribuir en la elaboración de planes y programas que sirvan de asesoramiento a la Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil, siempre con miras a dar respuesta inmediata a los desastres.

Mediante el Decreto ejecutivo N° 402 del 12 de noviembre de 2002, se creó la Comisión Nacional del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). Esta Comisión Nacional está integrada por el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Educación, de Obras Públicas, de Salud, de Vivienda, de Desarrollo Agropecuario, la Autoridad Nacional del Ambiente, la Caja de Seguro Social, la Facultad de Ingeniería Civil de la UTP, el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá y la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. Esta misma Comisión Nacional de CEPREDENAC fue reconocida en diciembre del 2005 como la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres², en un taller organizado por SINAPROC con el apoyo de la UNISDR Américas y la agencia de cooperación japonesa JICA. De esta manera Panamá avanzó con la implementación del Marco de Acción de Hyogo al identificar un mecanismo de coordinación multisectorial para avanzar en las prioridades establecidas en este Marco de Acción. En octubre de 2010 la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres fue re-lanzada en forma oficial, como muestra del compromiso de Panamá en avanzar en la agenda de reducción del riesgo de desastres a través de una Plataforma Nacional más dinámica y participativa, tomando en consideración agrupaciones de la sociedad civil e instituciones que no están contemplados en el decreto ejecutivo. Esta Plataforma Nacional ha tenido un rol protagónico en la formulación de esta Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Al influjo del trabajo de la Plataforma Nacional, se destaca también el fortalecimiento institucional del tema de gestión de riesgos de desastres en varios ministerios del sector público, Algunos ejemplos de este gradual fortalecimiento institucional lo muestra el Ministerio de Educación que posee una unidad temática que aborda la gestión del riesgo de desastres, el Ministerio de Salud que mantiene el Sistema Institucional de Emergencias y Desastres (SISED) con oficinas descentralizadas en las regiones de salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha incorporado en su Plan Quinquenal de Inversiones criterios de gestión de riesgo de desastres; la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), con una mayor articulación de la temática de desastres ambientales con la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático, y finalmente, la inclusión del tema en el Ordenamiento Territorial a través de la nueva arquitectura institucional del ahora Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, MIVIOT (antes Ministerio de la Vivienda).

III. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y ALCANCES

A. Principios

Las acciones que se desarrollen en el marco de esta política se acogerán a la normativa jurídica de la República de Panamá establecida en su Constitución Nacional y todo el conjunto de su marco normativo. Los principios que se establecen aquí toman también como referencia los Principios establecidos en la PCGIR, a los cuales la República de

² En adelante en el texto se hará referencia a la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgos, entendiendo que este mecanismo “incluye” siempre a la Comisión Nacional de CEPREDENAC como mecanismo base, aunque su composición puede ser mas abarcativa que la de la Comisión Nacional de CEPREDENAC, cuya composición ya está establecida por decreto

Panamá adscribe, a fin de orientar toda acción de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Los esfuerzos de gestión del riesgo se regirán según los siguientes principios generales:

<ul style="list-style-type: none">• Dignidad humana	El ser humano es la finalidad principal de la gestión de riesgos en cuanto a la conservación de su vida, sus bienes y medios de vida y su entorno.
<ul style="list-style-type: none">• Equidad de Género y Pluriculturalidad	Propugna por la generación de oportunidades iguales para mujeres y hombres y para individuos de diferentes culturas, con equilibrio de participación y trato (Oportunidad / Participación / Beneficios). Es necesario avanzar inicialmente visibilizando la forma diferenciada en que mujeres y hombres, e individuos de diferentes culturas se ven afectados por desastres y los roles también diferenciados que se les asignan frente a la gestión del riesgo y a los procesos de desarrollo..
<ul style="list-style-type: none">• Principio de solidaridad	Este principio asienta las bases de la asistencia espontánea por parte de las comunidades y del gobierno que no han sido requeridas expresamente. No obstante el espíritu de la solidaridad no debería pasar por alto las competencias y conducir a la desorganización.
<ul style="list-style-type: none">• Principio de responsabilidad	Quien genera riesgo debe responder por su mitigación y sus consecuencias. Cuando este principio se es aprendido por la comunidad, se convierte en la base del control social. Este es un elemento dinamizador de ésta política de Gestión de Riesgos.

Los esfuerzos de gestión del riesgo también tendrán en cuenta los siguientes principios específicos:

Territorialidad: capacidad humana de relación con el territorio, a través de lo cual se establecen procesos de intervención, organización y transformación del hábitat. Es necesario destacar que el concepto de territorialidad ha de estar implícito en los procesos de planificación del desarrollo sostenible y seguro, entendiendo que para llegar a este objetivo se necesita adecuar las actividades económicas y sociales a los espacios más recomendables, en función de la búsqueda de equilibrios y la optimización del uso sostenible de los recursos naturales.

Seguridad Integral Territorial: carácter dinámico y multidimensional de la seguridad, y la consecuente responsabilidad de evaluar el impacto que cada decisión humana puede generar en el conjunto del territorio, visto como unidad de desarrollo. Implica el

compromiso de una seguridad territorial que beneficia a las comunidades humanas y a los ecosistemas, de manera que las dinámicas de unos no se conviertan en amenazas y no generen escenarios de riesgo para otras.

El derecho a la prevención: las personas (nacionales o extranjeras) y comunidades vulnerables, así como los ecosistemas con los cuales interactúan, tienen el derecho a que los procesos, planes y programas de desarrollo se realicen considerando sus condiciones actuales de riesgo y evitando la creación de nuevas amenazas y vulnerabilidades, a través de la gestión integral del riesgo.

B. Objetivo General

El objetivo general de esta política de gestión de riesgos es el siguiente:

Brindar al Estado Panameño y a sus instituciones un marco guía para desarrollar una gestión integrada del riesgo asociado al impacto de amenazas naturales y amenazas tecnológicas a través de un enfoque sistémico e integral de reducción de la vulnerabilidad y fomento de la prevención, mitigación y respuesta efectiva ante desastres.

C. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos de esta política de gestión de riesgos son los siguientes:

- 1- Promover que los procesos de desarrollo impulsados en todo el territorio panameño se diseñen en condiciones de seguridad integral, asumiendo los enfoques de gestión del riesgo y del territorio como unidad de desarrollo.
- 2- Procurar la armonización y la integración de políticas y estrategias públicas sectoriales, territoriales y descentralizadas, a través de incorporación efectiva de criterios de reducción de riesgo de desastres, en el marco del trabajo de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres (Comisión Nacional de CEPREDENAC), y en el contexto amplio del Sistema Nacional de Protección Civil.
- 3- Impulsar la creación, fortalecimiento e implementación de mecanismos e instrumentos para consolidar una gestión integrada del riesgo de desastres, que incluyen, entre otros, actualizar el marco normativo-institucional, planes nacionales, provinciales, distritales y locales de gestión de riesgos y emergencias y la generación/activación de fondos presupuestarios específicos para financiar las acciones correspondientes, al igual que articular Políticas y planes desarrollados para prevenir y mitigar los efectos de eventos de diversas clases, a todo nivel.
- 4- Brindar un marco político adecuado para avanzar en el mandato de la propia Constitucional Nacional y en la implementación nacional de los compromisos internacionales y regionales en la agenda de reducción de riesgos, como las prioridades del Marco de Acción de Hyogo y los lineamientos de la PCGIR, entre otras.

D. Marco conceptual y alcance de la Política Nacional

a. En relación a la gestión

La gestión de riesgo es la capacidad de la sociedad y sus funcionarios para transformar y evitar las condiciones que generan los desastres, actuando sobre las causas que lo producen; ésta debe entenderse como una característica necesaria de la gestión del desarrollo, más que una actividad específica y separada, es decir, su característica principal es que esté presente en todos los niveles de planificación para el desarrollo (PCGIR, 2010).

Como proceso, la gestión del riesgo no puede existir como una práctica o acción aislada. Más bien debe ser considerada como un componente integrante y funcional del proceso de gestión del desarrollo nacional, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario y familiar. Las acciones e instrumentos que fomentan la gestión del desarrollo deben ser a la vez los que fomentan la seguridad y la reducción del riesgo.

Esta Política Nacional privilegia un enfoque de gestión integral del riesgo desde una perspectiva de previsión de riesgos hacia el futuro. En este sentido se distingue entre la gestión prospectiva y la gestión correctiva. La Gestión Prospectiva se realiza en función del riesgo que se puede crear a través de nuevas iniciativas de inversión y desarrollo, tanto para la propia inversión como para una sociedad determinada y sus ecosistemas. En este sentido, la gestión prospectiva constituye una componente integral de la gestión del desarrollo urbano y rural, de la gestión de proyectos de inversión y de la gestión ambiental. Para la República de Panamá, con su ritmo acelerado de crecimiento e intervención en el territorio, esta es una perspectiva de la gestión prospectiva es clave para reducir el riesgo de desastres y garantizar un desarrollo sostenible del país.

Por otro lado, desde una perspectiva de Gestión Correctiva se interviene en las condiciones de riesgo que ya existen y se manifiestan en el territorio, como resultado de procesos de desarrollo previo y actual. En ese sentido, la orientación de esta política es hacia una gestión correctiva que transforme las condiciones sociales, ambientales, de producción y de asentamiento que prevalecen y acentúan la vulnerabilidad como también las amenazas siconaturales y antropogénicas. En territorio panameño ya existen condiciones de riesgo manifiestas que requieren de un enfoque correctivo transformador.

Otro aspecto importante en la definición conceptual y el alcance de esta Política Nacional está relacionado con los conceptos de riesgo intensivo y riesgo extensivo. El riesgo intensivo está asociado a eventos de gran intensidad, con altas tasas de mortalidad, pero de baja frecuencia. El riesgo intensivo se concentra en pocos lugares donde se dan características de alta exposición a amenazas con alto potencial destructivo (como terremotos), y alta vulnerabilidad, combinación que puede encontrarse generalmente en las grandes concentraciones urbanas. Por otro, la gestión del riesgo extensivo se refiere a eventos cotidianos de baja intensidad y alta frecuencia, tales como inundaciones, deslizamientos y vendavales. Estos representan en el caso de Panamá una proporción muy alta del total de eventos de desastres, son los que están aumentando rápidamente y son también los que reflejan en gran medida una vulnerabilidad creciente.

En Panamá, el riesgo extensivo es primordialmente una característica de poblados rurales (dispersos) y sus medios de vida, y de asentamientos urbanos precarios situados en zonas de alto riesgo, altamente vulnerable frente a amenazas vinculadas a fenómenos hidrometeorológicos. Desde este punto de vista, el riesgo extensivo en Panamá está claramente en aumento.

b. En relación al Territorio

El riesgo, resultado de la interacción de amenazas y vulnerabilidades es, en definitiva, un proceso dinámico y cambiante, diferenciado en términos territoriales y sociales. Es en estos ámbitos que el riesgo se expresa claramente y por ende, donde debe enfrentarse y generarse las condiciones de transformación, todo ello canalizado mediante las estructuras descentralizadas del gobierno.

Una consideración de los niveles territoriales diferenciados en cuanto a la causalidad y el impacto reviste gran importancia en términos de la gestión de soluciones tendientes a la reducción del riesgo y la vulnerabilidad. Requiere una intervención, concertación y decisión política que frecuentemente rebasa los niveles locales afectados, llegando a los niveles nacionales o hasta internacionales. Ello quiere decir que avances sustantivos en la reducción del riesgo y la vulnerabilidad solamente pueden lograrse considerando un marco territorial amplio y adecuados niveles de coordinación interinstitucional.

La Política Nacional distingue entre las distintas escalas territoriales de intervención y de generación del riesgo. En ese sentido, si bien se destaca la necesidad de poner un énfasis en la gestión local del riesgo (que puede asumir distintas acepciones, como ciudad, municipio, comunidad, comarca), se reconoce también que los factores causales del riesgo- tanto de los eventos físicos como de los componentes distintos de la vulnerabilidad-, no tienen necesariamente la misma circunscripción territorial. Esta diferenciación entre territorios de impacto y de causalidad es importante cuando se trata de abordar los factores subyacentes del riesgo e implementar acciones para su reducción efectiva. En la práctica, esto implica trabajar con distintas unidades administrativas (incluyendo las comarcas autónomas) y con otras unidades de planificación y delimitación territorial, como son las cuencas hidrográficas o grandes unidades ambientales, como el arco seco.

En ese sentido, la Política considera esencial la armonización de la gestión a nivel local, subnacional y nacional con otras áreas y unidades de planificación territorial, incluyendo áreas de desarrollo estratégico para el país y comarcas indígenas y áreas transfronterizas.

V. EJES ARTICULADORES Y MEDIDAS

La gestión integral del riesgo de desastres debe ser considerada parte intrínseca de los procesos de planificación e inversión pública. 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 (PCGIR; 2010)

Los distintos Ministerios y dependencias del sector público del Estado de Panamá deben incorporar en sus estructuras de planificación la gestión integral del riesgo para el desarrollo de una cultura de seguridad y resiliencia.

A. Reducción del riesgo de desastres en la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible

A.1. Planificación de la inversión pública

El Estado Panameño es consciente que el crecimiento económico del país puede aumentar su vulnerabilidad y sus riesgos, de modo que debe acompañar sus políticas de desarrollo económico, social o territorial con estrategias y acciones para la reducción de riesgos de desastre. Las actividades económicas deberán planificarse y llevarse a cabo considerando sus niveles de exposición al riesgo de desastres y estableciendo los mecanismos para reducirlo o controlarlo, así como para evitar la creación de nuevos riesgos.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) establecerá las orientaciones que garanticen una inversión pública segura en infraestructuras productivas y de servicios, a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI)

A.2. Protección financiera de la inversión

Como parte integral de la Política Nacional de Gestión de Riesgo se incluye la protección financiera. La misma comprende un conjunto de acciones de orden financiero por medio de las cuales se puede diversificar y transferir el riesgo, fortalecer la resiliencia de actores económicos y productivos y enfrentar adecuadamente la respuesta y la reconstrucción.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) implementará la adopción de inversiones de protección financiera a través de mecanismos de seguros, impulsando la creación de productos y mecanismos de protección subsidiaria y solidaria que permitan cubrir grupos sociales "no asegurables", a través de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo del Estado. Igualmente, el MEF deberá proveer recursos financieros para garantizar la reposición de activos afectados por el impacto de amenazas naturales.

A.3. Sistematización, generación de información y evaluación de la inversión

El Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la asistencia técnica, de la Dirección de Sistema Nacional de Protección Civil y de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres diseñarán la sistematización de la información y sus criterios sobre cuantificación y valoración de los daños ocasionados por desastres y garantizarán su disponibilidad para la toma de decisiones en el momento de formular o evaluar proyectos de inversión.

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá diseñar metodologías homologadas de evaluación económica para la inclusión de la gestión de riesgo en la inversión pública, acompañadas de un proceso sistemático de capacitación a los técnicos que tienen relación directa con la formulación y evaluación de proyectos a través de la Dirección de Programación de Inversiones.

A.5. Fomentar la inversión pública en materia de gestión de riesgos

Se establecerán mecanismos de financiamiento y asistencia técnica externa, que permitan garantizar la sostenibilidad de las acciones que se emprenden, al igual que incentivar las iniciativas nacionales públicas y privadas.

B. Desarrollo y Compensación Social para Reducir la Vulnerabilidad

B.1. Incorporación de la gestión de riesgos en la educación formal y no formal

Las entidades del Sector Educativo en conjunto con los Gobiernos Locales y con apoyo de otros miembros relevantes de la Plataforma Nacional (incluyendo la Sociedad Civil), establecerán acciones de sostenibilidad y promoción de procesos de formación y fomento de una cultura de prevención de Riesgos, identificando mecanismos propios de internalización en las estructuras educativas, y en los diferentes campos de investigación, docencia, proyección Social, producción y divulgación.

El Ministerio de Educación (MEDUCA), en el marco de sus Leyes Orgánicas y su Plan Nacional de Educación Ambiental, junto a la Universidad Nacional de Panamá y otros miembros relevantes de la Plataforma Nacional, establecerán acciones de sostenibilidad de estos procesos, identificando mecanismos propios de internalización en las estructuras educativas, tanto a nivel administrativo como docente y en sus diferentes campos de investigación, docencia y proyección social.

B.2. Vivienda y ordenamiento territorial

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) promoverá el enfoque de gestión integral del riesgo de desastres en sus políticas y estrategias de asentamientos humanos y ordenamiento y desarrollo territorial.

El MIVIOT junto con la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), deberá promover una política Nacional de Ordenamiento Territorial con enfoque de Gestión de Riesgo y Cambio Climático.

B.3. Inversión en infraestructura social básica

El Estado garantizara la inversión adecuada desde la planificación hasta la recuperación y resiliencia de la infraestructura social básica con criterio de gestión de riesgo: instalaciones de Salud, instalaciones educativas, instalación para la atención de la infancia y adolescencia, para la atención de adultos mayores, y para las personas con discapacidad.

El Ministerio de Salud (MINSA), dentro del mandato institucional que le otorga la Ley 13, promoverá en todo el territorio del país los objetivos y las herramientas del Programa Hospitales Seguros.

C. Ambiente y Cambio Climático

La administración del ambiente es una obligación del Estado, tal como indica la Ley 41 del 1 de julio de 1998, donde se establece que los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país.

Será de relevancia el fomento y desarrollo de una nueva cultura social sobre el riesgo relacionados con los efectos extremos del cambio climático, pues se requiere medidas urgentes de adaptación y mitigación del cambio climático en la gestión integrada de los recursos naturales y en la protección de los diferentes ecosistemas, con participación social y con enfoque intercultural sin exclusión de género.

C.1. Armonización del marco de políticas y estrategias en Riesgo-Agua-Ambiente

SINAPROC, ANAM, ETESA y otras instituciones relacionadas, coordinarán la aplicación de instrumentos de política y estrategia nacional a saber: Estrategia Nacional del Ambiente, Política Nacional para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Política Nacional de Cambio Climático, Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos, Política Nacional Forestal, Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Nacional; Política Nacional de Información Ambiental, Política Nacional de Biodiversidad y Política Nacional de Producción Más Limpia, Plan de Acción Contra la Desertificación, uso y aplicación de las Guías de Calidad de Agua de Bebida de la OPS/OMS, priorizando los Planes de Seguridad de Agua (PSA); y cualquiera otra política o estrategia que sea adoptada con esta finalidad.

Todas las acciones tendrán como marco normativo mayor la Ley 41 del 1 de julio de 1998 por la cual se dicta la Ley General del Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente.

C.2. Incorporación del enfoque de gestión de riesgos en el Cambio Climático

La Política de Cambio Climático de Panamá constituye el marco orientador para las actividades a desarrollar por el sector público, privado y sociedad civil en general, los cuales deben buscar: gestión del cambio climático para contribuir a la reducción de los gases invernaderos, promover medidas de adaptación y asegurar el desarrollo sostenible.

El 26 de febrero se aprobó mediante decreto Ejecutivo No. 35 la Política Nacional de Cambio Climático, con sus principios, objetivos y líneas de acción. Para el año 2001 se crea el Programa Nacional de Cambio Climático originalmente organizado en cuatro subprogramas. En el contexto del subprograma de Vulnerabilidad y Adaptación engloba las acciones encaminadas a disminuir o prevenir los impactos adversos de la variabilidad y el cambio global del clima se debe impulsar la articulación de la gestión de riesgo de desastres con los esfuerzos de adaptación al cambio climático. De la misma manera, en el contexto del subprograma de Concienciación Ciudadana, que incluye las acciones encaminadas a promover la elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos, se deben incorporar criterios de gestión de riesgo de desastres.

En general, los enfoques de la gestión de riesgos deben abordar impactos del cambio climático, incorporando riesgos conocidos y abordando los impactos de riesgos e incertidumbres desconocidos que se derivan del cambio climático. Es prioridad gestionar el riesgo y e incluir la incertidumbre, en particular en escenarios como las cuencas hidrográficas. Es importante resaltar que los estudios contenidos en las Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climáticos identifican que Panamá experimentará cambios significativos en los patrones de las amenazas hidrometeorológicas.

D. Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza

D.1. Fortalecimiento de capacidades locales

Esta política esta circunscripta dentro del marco legal y la estructura política-administrativa del país (corregimiento, distritos, provincias y comarcas), para favorecer los procesos de gobernanza y promover las competencias, atribuciones y recursos a los distintos niveles de organización político-administrativa territorial. En ese sentido, esta Política promueve la relación armónica entre las estructuras de gobierno legítimamente establecidas y la sociedad civil en el ámbito de la gestión local del riesgo.

La política promueve el desarrollo y el fortalecimiento de los mecanismos locales para la gestión del riesgo, con participación de la sociedad organizada. En ese sentido, esta Política abogará a través de las autoridades locales y las organizaciones de base un gradual empoderamiento de la gestión del riesgo a nivel local, con procesos participativos y con una asignación de recursos que se correspondan con las responsabilidades y competencias que requiere la gestión local del riesgo.

En ese sentido, esta Política favorece la convergencia de todos los sectores en las provincias, distritos, corregimientos, comunidades y barriadas, mediante mecanismos de coordinación acordados socialmente y los instrumentos de gestión, como mapas, diagnósticos, planes, presupuestos y otros. Alentará, documentará y socializará todas las experiencias exitosas en donde los gobiernos locales en alianzas con el resto del sector público y privado, pero principalmente con la sociedad civil, mantienen planes y programas de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

D.2. Gestión del riesgo urbano

En reconocimiento a la importancia creciente que tienen los entornos urbanos en la configuración del riesgo de desastre, esta Política promoverá el empoderamiento, el desarrollo institucional y la capacidad de planificación de las autoridades locales para la gestión del riesgo en las grandes concentraciones urbanas del país, como la ciudad capital, al igual que en las ciudades intermedias que muestran procesos rápidos de crecimiento.

E. Gestión de los Desastres y Recuperación

La finalidad primordial de la ayuda en casos de desastre es salvar vidas humanas y eliminar los peligros que corren las personas, la infraestructura importante para la colectividad, y los bienes. Las autoridades nacionales, provinciales y locales deben

transformar rápidamente la ayuda espontánea de la comunidad, en ayuda organizada e integrar a las personas que están prestándola a los organismos de socorro.

E.1 Búsqueda de estandarización del manejo de información. y evaluación de daños

Las Instituciones encargadas del manejo de información tendrán como responsabilidad proporcionar los insumos necesarios para una nueva planificación en la respuesta. En este sentido se propondrá a la cooperación Internacional el apoyo técnico y financiero para concretar un sistema adaptado a la realidad de Panamá, con el cual sea posible interconectar todas las instituciones que conforman el Centro de Operaciones de Emergencia.

E.2. Recuperación y Reconstrucción con Transformación

En consecuencia, con el PCGIR el Gobierno Nacional adopta el paradigma de la recuperación y la reconstrucción con transformación, así como el proceso de la recuperación temprana.

Esto permitirá la reconstrucción bajo la óptica de desarrollo, restableciendo las capacidades de las personas, sus medios de vida y los territorios.

Por lo anterior, el SINAPROC en coordinación con las instituciones competentes supervisará el proceso de recuperación sostenida de las áreas que han sido afectadas.

Las instituciones encargadas de recuperación deben garantizar la implementación de mecanismos sostenibles. En ese contexto, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) cumplirá un rol importante como institución rectora para las acciones en el ámbito social en casos de emergencias y desastres.

E.3 Consolidación del Mecanismo Nacional de Coordinación de la Ayuda Mutua.

SINAPROC por medio del Centro de Operación de Emergencia, fungirá como coordinador Nacional del mecanismo de ayuda mutua, articulando acciones con las Instituciones y Organismos Nacionales e Internacionales competentes y sociedad civil.

Se deberá fortalecer la capacidad del SINAPROC para garantizar una respuesta eficaz y efectiva al momento de un evento.

VI. PROCESOS, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

A. Fortalecimiento institucional, organizativo y funcional

El Gobierno Nacional adoptará los arreglos institucionales más adecuados que permitan promover la implementación de la PNGRD como una plataforma política de alto nivel en el país.

Se respaldarán procesos de modernización de marcos jurídicos e institucionales, que den viabilidad al enfoque de la Política en la escala nacional; considerando criterios de seguridad, gestión de riesgo, gestión de desastres, recuperación segura con

transformación y reconstrucción, así como la necesidad de un enfoque congruente con la gestión ambiental y la gestión integral de los recursos hídricos.

El Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de Protección de Civil, coordinado por la Dirección General de SINAPROC, implementará plenamente sus mecanismos internos de participación y organización, y en particular promoverá el fortalecimiento de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo a Desastre, como la instancia pertinente para catalizar y concretar la aplicación de la política.

B. Participación, sociedad civil y sector privado

El sistema debe ser participativo en varios sentidos. Primero, debe tener metas explícitas, rendir cuentas y someterse a la vigilancia ciudadana. Segundo, vincular a todos los sectores de la sociedad, tanto del ámbito público como del privado. Tercero, vincular y no sustituir a las comunidades en riesgo o afectadas, en los procesos de gestión de riesgos. Cuarto, debe tener como base la capacidad de reacción y recuperación de la propia comunidad. Y quinto, debe tener como uno de sus pilares la disponibilidad de información para la gente.

Se promoverá la participación e inclusión de la sociedad civil en los mecanismos de fortalecimiento de gestión de riesgo a todo nivel, respetando la estructura administrativa y política del país como son las provincias, comarcas, distritos, corregimientos y comunidades, vigilando la participación particular de la sociedad civil organizada, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otras formas de organización.

Dentro del marco de la Política de Discapacidad de Panamá, se impulsará la labor de Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS) en la incorporación de la población con discapacidad en los planes y acciones de prevención de riesgos y desastres. De la misma manera, se fomentarán programas y actividades en la sociedad orientados a crear una cultura de gestión de riesgos, a fin que se popularice y empodere la política de gestión de riesgos.

C. Normativa y Regulación

Se debe trabajar en la elaboración de protocolos para la atención de escenarios potenciales de desastres que tengan en cuenta las características físicas, económicas y sociales de cada región y se deben fortalecer los organismos operativos nacionales, provinciales y municipales.

Por medio de esta política se articulará, implementará y auditará el cumplimiento de la normativa conectando o articulando las diferentes políticas y normativas en gestión de riesgo a nivel interinstitucional.

D. Rendición de Cuentas

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 proceso de rendición de cuentas en el

marco de las responsabilidades y los roles que se establecen en esta Política y en la normativa nacional, en la gestión de todas las actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres.

E. Investigación y Gestión del Conocimiento

La Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo a Desastre definirá “líneas de investigación prioritarias” para el país y la región tendientes a fortalecer el conocimiento sobre gestión del riesgo y de esta forma optimizar las estrategias de prevención, respuestas y recuperación aplicando diseños cualitativos y cuantitativos de investigación y evaluación.

Es esencial coordinar la participación de los científicos y técnicos para que se establezcan los lazos de comunicación con los responsables de la política y de la gestión del desarrollo y las comunidades, a fin de contribuir con la toma de decisiones adecuadas en materia de manejo de riesgos.

Estos esfuerzos deben estar coordinados armónicamente con la Política de Ciencia y Tecnología que desarrolle Panamá, a través del Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología vigentes.

F. Financiamiento de la Política Nacional

La Plataforma nacional de Reducción de Riesgo a Desastre, deberá formular una estrategia de movilización de recursos para impulsar los lineamientos establecidos en esta Política.

En particular, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se:

- Implementará el Fondo de Emergencias que ya está contemplado el marco normativo vigente, con identificación clara de los mecanismos para su utilización y vínculos con el Plan Nacional de Emergencias.
- Se promoverá la creación e implementación de un Fondo de Prevención que permitirá financiar parte de las acciones prioritarias y estratégicas que se incorporen en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos
- Se asignarán partidas presupuestarias específicas al interior de los ministerios y demás instituciones gubernamentales según las competencias y ámbitos de acción, para fortalecer las capacidades institucionales para la gestión del riesgo de desastres

VII. MARCO ORGANIZATIVO PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA

A. Estructura

El Ministerio de Gobierno, a través, del Sistema Nacional de Protección Civil será el responsable de velar por la implementación de los mecanismos de la política y de

facilitar la dinámica de promoción y coordinación entre los distintos órganos del sector público, sociedad civil, sector privado, y medios de comunicación masiva.

Se establece una instancia de seguimiento en la figura de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo a Desastre que será responsable de los procesos de convocatoria y secretaría de esta instancia. Esta instancia dará seguimiento a los procesos y mecanismos de implementación de la política a lo interno de los sub-sistemas, así como el carácter integral y multisectorial de la política

B. Marco Estratégico y de la Planificación

Para desarrollar esta política, los distintos ministerios del sector público, sociedad civil, y sector privado incorporarán en sus respectivas **estrategias y políticas institucionales** el enfoque de Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Los dos instrumentos principales de planificación a través de los cuales se implementará esta política son:

El **Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PNGRD)**, que integrará las acciones a corto y mediano plazo en todas las escalas y niveles de ejecución en el territorio nacional. El mismo será formulado para responder a los propósitos de la presente política

El **Plan Nacional de Respuesta a Emergencias**

El **Plan de Trabajo de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres**, que establecerá las acciones específicas de competencia de este órgano en el marco de esta Política Nacional.

El plan de acción anual y plurianual de CEPREDENAC será considerado como guía y referencia para la formulación de los documentos antes mencionados.

C. Control y seguimiento

En respaldo de la presente política, El Ministerio de Gobierno, por medio del Sistema Nacional de Protección Civil, impartirá directrices concretas acerca de la forma de aplicar sus principios y cada una de sus directivas. Las directrices de aplicación e implementación de esta política, serán revisadas anualmente por una comisión interinstitucional tomando como base las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que surjan.

De la misma manera, se prevé la organización de un Foro abierto con la participación del sector público, sociedad civil, sector privado, academia y medios, para socializar los contenidos de este documento de Políticas y como mecanismo de consulta para incorporar y actualizar aspectos que deban ser tenidos para la implementación efectiva de los lineamientos de esta Política.