



REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE GOBIERNO
Gabinete de Gestión Integral
de Riesgos a Desastres



Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá

2022-2030

Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022 - 2030

Créditos

Presidente de la República

Laurentino Cortizo Cohen

Ministro de Gobierno

Roger Tejada Bryden

Ministra de Gobierno

Janaina Tewaney Mencomo
2020-2022

Secretario Técnico del Gabinete de Gestión Integral de Riesgo de Desastre

Adherbal De La Rosa

Equipo Secretaria Técnica GIRD

Larissa Samaniego
Yarisel Pérez

Yisuen Jipsion
Arquimedes Barrios

Equipo de expertos

Carlos Cruz
Catalina Espinosa

David Smith
Federico Armien

Mesa 1: Conocimiento del Riesgo

Eric Canto
Luis Villamonte
Edilberto del Cid
Federico Armien
Nadeska Arrocha
Boric Cedeño
Aurora Sánchez
Nina Kalinina
Rosario Oberto
Jovel Núñez
Erika Gómez
Karen Salazar
Fernando Soto
Militza Vaccaro
Karen Zamora
María Fernanda Caballero
Enock Menéndez V.

Francisco García
Walter Myers
Néstor Luque
Julissa Sanjur
Luz Graciela de Calzadilla
Carlos Kan
Esiquio Iglesias
Eric André Hall
Alberto Contreras
Eliana Valdés de Rampolla
Marilyn Bustamante
Amaly Fong
Obdulia Villarreal
Yessenia Barría
Catalina Espinoza
Ana Isabel Gómez

Mesa 2: Reducción del Riesgo

Reyes Jiménez
Luis Díaz
Donatilo Mancilla
José María Guardia
Migdalia Ponce
Carmen Vargas
Ricardo Hughes
Yazmín Brea
Karen Zamora
María Fernanda Caballero
Sarideth Gutiérrez
Bolívar Cañizalez
Jenny Valero
Lucrecia Vallester
Amelia Muñoz
Belén Guevara

Ana Mercedes Castillo
Cap. Nelson Moreno
Edith Castillo
Abel Morales
Noel Trejos
Gloria Arrocha
Krystell Santamaría
Cap. Raúl Dawson
Cap. Lucrecia Díaz
Omar Smith
Omar González
Reinaldo Solís
Rita Vallejos
Roberto Sánchez
Mayor José Murillo
Rafael Prado

**Mesa 2:
Reducción del Riesgo**

Pedro Miranda
Enia Córdoba
Roberty Vargas
Fernando Vargas
Sub. Teniente Janeth Ellis
Manuel Quintero
Giancarlos González
Olmedo Alonso

Raulino Peña Padiña
Euclides Velásquez
Gina Gordón
Einar Cruz
Roberto Oliva
Milquiades Martínez
Saúl Jordán

**Mesa 3:
Manejo de la Respuesta**

Malitzie Rivera
René García
Luis Ruíz
Adelina Miranda
María Joannou
José Aristides Ponce
Raffayet Pedroza
Elvecia Bonilla
Cap. Jorge Espinoza
Cap. Jesús Rodríguez
Cap. Félix Barrera
Lexa Guerrero
Javier Castillo
Emanuel Vásquez
Everyony Monroy
Fátima Urriola
Karen Zamora
María Fernanda Caballero
Diomedes Carles
Harold Hayle

Marisín Santamaría
Tesis Andrade
Onghid Arcia
Franklin Corro
Juan Bernal
Daniel González
Capitán David Vos
Alexis Vergara
Roberto Castro
María de Domínguez
Eurípides Amaya
Arkin Tapia
Yadira Echeverría
Rafael Bonilla
Tte. Cnel. Marcos Reyes
Rodolfo Solís
Yoira Machado
Diego Jaén
Arnoldo Juárez
Vanessa Castillo

**Cooperación Técnica
Internacional**

Banco Mundial:
Luis Rolando Durán Vargas
Iván Morales
Constanza Schmipp
Natalia Víquez
Alessandra Treuherz

RET:
Sophia Rodson
Iris Polanco
Itabe Medina

PNUD
Anarela Sánchez
Luis Gamarra

UNDRR:
Raúl Salazar
Jennifer Guralnick
Saskia Carusi

Naciones Unidas:
Jaqueline Ruíz
Karol King
Diana Romero

USAID/BHA:
Eduardo Gutiérrez
Manuel Santana



Mensaje

Debido a su posición geográfica y características geotectónicas, la República de Panamá, está expuesta a múltiples amenazas de origen hidrometeorológico y geofísico. Esta condición ocurre por una serie de factores que impulsan el riesgo, incrementando la vulnerabilidad y limitan la resiliencia, teniendo consecuencias directas en todos los ámbitos del desarrollo del país.

Frente a esta realidad, el Gobierno de la República de Panamá, mediante el Decreto Ejecutivo 251 del 24 de agosto 2021, crea el Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres como el organismo asesor del Órgano Ejecutivo, para promover los lineamientos, las políticas nacionales, los planes estratégicos y programas destinados a la reducción integral de los riesgos a desastres, así como para fomentar la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa de la sociedad panameña.

En correspondencia con su mandato, el Gabinete GIRD, en coordinación con el Ministerio de Gobierno (MINGOB) y el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) ha liderado la preparación de la presente Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022 - 2030, (PNGIRD), que constituye el instrumento de desarrollo de mayor nivel para la orientación política, institucional y programática en esta materia, constituyéndose en un mandato para todas las instituciones del Estado a nivel nacional, provincial, municipal y comarcal. La PNGIRD tiene como visión que "Al 2030 Panamá toma decisiones y dirige sus esfuerzos a la reducción de la mortalidad y los daños, el conocimiento de los riesgos, amenazas, vulnerabilidades y sus necesidades diferenciadas, la generación e implementación de planificación basada en los procesos de la GIRD de acuerdo con las condiciones de los territorios y los propósitos de la descentralización, las inversiones efectivas y resilientes, la capacitación de calidad para lograr un personal mejor formado en el área de gestión de riesgos, la mayor resiliencia en eventos futuros y la utilización de un enfoque comunitario e inclusivo."

A nivel internacional, la PNGIRD 2022-2030 corresponde con una serie de compromisos adoptados por la República de Panamá, entre ellos la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París

sobre Cambio Climático, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR). En el nivel nacional, la PNGIRD 2022-2030 se sustenta en el marco jurídico de la política pública en Panamá, se alinea con el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030) y actualiza la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres aprobada mediante Decreto Ejecutivo No. 1101 de 30 de diciembre de 2010.

La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022-2030, fue elaborada a través de un proceso participativo y consultivo en diferentes niveles institucionales, sectoriales y territoriales que promovió un diálogo abierto, permanente e inclusivo, facilitó la consulta y la participación, aseguró un enfoque interdisciplinario, multisectorial y multinivel, y permitió procesos simultáneos y complementarios de generación de insumos y aportes. Para ello, se trabajó de manera permanente con todas las instituciones que forman parte de la Mesa de Conocimiento del Riesgo, la Mesa de Reducción del Riesgo y la Mesa de Manejo de la Respuesta. Se conformó un grupo de personas expertas en GIRD, con amplia experiencia tanto académica como en el diseño e implementación de políticas públicas e iniciativas en materia de GIRD en Panamá. Se llevó a cabo una consulta territorial con autoridades locales y equipos técnicos a nivel provincial, municipal y comarcal; y, se realizó una consulta sectorial con representantes del sector privado, la sociedad civil y la academia.

Como Presidente agradezco a todas las personas que participaron en este proceso de formulación y que mostraron su compromiso renovado con una visión del desarrollo de Panamá que reconoce la GIRD como instrumento fundamental. Panamá reconoce el valioso aporte de los diferentes organismos de cooperación internacional que facilitaron la asistencia técnica al proceso; entre ellos, el Banco Mundial, UNDRR, PNUD y USAID/BHA.

El desafío para la próxima etapa es llevar a la práctica la presente política a través del impulso de sus diferentes instrumentos de implementación. Por ello, el Gobierno de la República de Panamá y su Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres reafirman su compromiso de continuar promoviendo la GIRD.

Laurentino Cortizo Cohen
Presidente de la República de Panamá

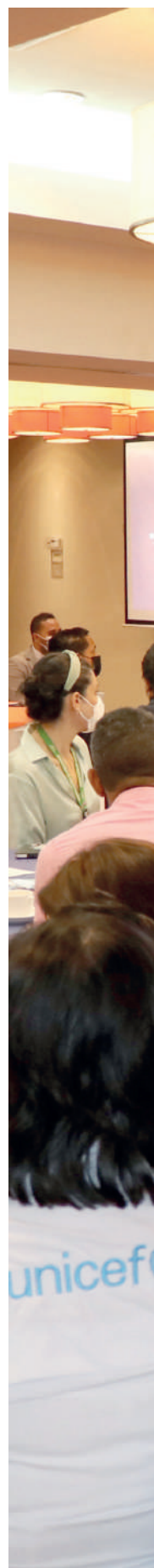
Índice

Mensaje

I. INTRODUCCIÓN	13
II. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA	15
2.1. Marco Internacional	15
2.1.1. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	15
2.1.2. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Acuerdo de París	15
2.1.3. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030	16
2.1.4. Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe	16
2.1.5. Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, PCGIR	16
2.1.6. Marco de integración a la estructura humanitaria internacional	17
2.2. Marco institucional de Panamá	18
2.2.1. Normativa para la política pública	18
2.2.2. Legislación e institucionalidad relacionada a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	18
2.2.3. La necesidad e importancia de una Ley específica para la Gestión Integral de Riesgos a Desastres	20
2.3. Marco conceptual de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	21
2.3.1. La Gestión Integral del Riesgo de Desastres	21
2.3.2. El cambio de paradigma	21
2.3.3. Componentes de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	21
Gestión Prospectiva del Riesgo de Desastres	
Gestión Correctiva del Riesgo de Desastres	
Gestión Compensatoria del Riesgo de Desastres	
III. RETOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ	23
3.1. Contexto del riesgo de desastres en Panamá	23
3.2. Carencias, deficiencias y limitaciones de la Gestión del Riesgo de Desastres en Panamá	26
IV. EL ESCENARIO 2030: APOORTE DE LA PNGIRD	27
4.1. Visión de país al 2030	27
4.2. Principios	27
4.2.1. Gobernanza	27
4.2.2. Enfoque basado en los derechos humanos	28
4.2.3. Vulnerabilidad diferenciada desde la interseccionalidad	28
4.2.4. Resiliencia y continuidad	29
4.2.5. Participación, consulta y rendición de cuentas	29
4.2.6. Financiación y recaudación	29
4.3. Enfoques prioritarios	30
4.3.1. Responsabilidad compartida	30
4.3.2. Responsabilidades del Estado a nivel nacional	30
4.3.3. Responsabilidades de los gobiernos provinciales, distritales y comarcales	31

4.3.4. Responsabilidades del Sector Privado	31
4.3.5. Responsabilidad de la academia, los centros de investigación y la ciencia ciudadana	31
4.3.6. Responsabilidades del sistema nacional de control	31
4.4. Alcances	31
V. PROCESO METODOLÓGICO PARA LA FORMULACIÓN DE LA PNGIRD	32
VI. EJES ESTRATÉGICOS, OBJETIVOS, PROGRAMAS Y PRODUCTOS	33
6.1. Ejes Estratégicos	33
6.1.1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible	33
6.1.2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad	33
6.1.3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático	34
6.1.4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza	34
6.1.5. Gestión de los desastres y recuperación	34
6.2. Objetivos Estratégicos	35
6.3. Programas	36
6.3.1. Ejes Estratégicos, Programas y Responsables	36
6.3.2. Ejes Estratégicos, Programas y Productos	37
6.3.2. Descripción de los Programas y los Productos	38
Programa 1.1 Financiamiento e inversión para la GIRD	38
Prd1.1.1. Fomento y planificación de la inversión pública y privada en GIRD	
Prd1.1.2. Monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la integración de la GIRD en la inversión pública y privada	
Prd1.1.3. Protección, retención y transferencia del riesgo en la Inversión Pública y Privada	
Prd1.1.4. Continuidad de flujos prioritarios, servicios y operaciones	
Programa 2.1 Comprensión del riesgo de desastres y cultura de prevención	39
Prd2.1.1. Sistema Nacional de Información de Gestión Integral del Riesgo de Desastres	
Prd2.1.2. Fortalecimiento de la GIRD en la educación formal y no formal	
Prd2.1.3. Comunicación, sensibilización y difusión del conocimiento del riesgo de desastres	
Prd2.1.4. Investigación básica y aplicada, fomento de la innovación y desarrollo tecnológico en GIRD	
Prd2.1.5. Intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel local, nacional e internacional	
Programa 2.2 Servicios públicos seguros y resilientes	41
Prd2.2.1. Reforzamiento y protección de Servicios públicos	
Consolidación de la GIRD en los servicios públicos de salud y	
Prd2.2.2. saneamiento	
Prd2.2.3. Incorporación de la GIRD en la gestión del patrimonio cultural y del turismo	
Prd2.2.4. Fomento de la actividad económica local segura y resiliente	
Programa 3.1 Cambio Climático y GIRD	41
Prd3.1.1. Articulación entre Cambio climático y GIRD	

Programa 4.1. Planificación y gobernanza territorial para la GIRD	42
Prd4.1.1. Desarrollo de capacidades y competencias en GIRD de entidades nacionales y locales, públicas y privadas	
Prd4.1.2. Ciudades y comunidades resilientes, seguras e inclusivas	
Prd4.1.3. Inclusión de la GIRD en la planificación y el ordenamiento territorial a nivel local y nacional	
Prd4.1.4. Fortalecimiento de la gobernanza local, sectorial y nacional para la GIRD	
Prd4.1.5. Participación Ciudadana inclusiva en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	
Programa 5.1 Preparación y respuesta	43
Prd5.1.1. Fortalecimiento de los marcos normativos de Preparación y respuesta en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	
Prd5.1.2. Fortalecimiento del equipamiento y capacidades para la respuesta frente a emergencias y desastres	
Prd5.1.3. Coordinación regional centroamericana para la gestión de emergencias	
P5.2 Recuperación y reconstrucción	44
Prd5.2.1. Sistema Integrado de Manejo de Información y Evaluación de Daños, Pérdidas Económicas y Necesidades de Recuperación	
Prd5.2.2. Marco nacional de recuperación que facilite un proceso eficiente, rápido e inclusivo (BBB)	
Prd5.2.3. Fortalecimiento de capacidades locales y nacionales para reconstruir mejor	
VII. INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN	44
7.1. Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD)	45
7.2. Plan Nacional de Respuesta	45
7.3. Marco Nacional de Recuperación Post-Desastres	45
7.4. Mesas de trabajo y Foro consultivo nacional	45
7.5. Estrategia financiera y mecanismos de financiamiento	46
7.6. Sistema Nacional de Información de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres	46
7.7. Guías para la implementación de provincias, municipios y comarcas	46
VIII. GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA	46
8.1. Gobernanza nacional, sectorial y territorial	46
8.2. Seguimiento y evaluación	47
8.3. Rendición de cuentas	48
IX. ANEXO	49
Acrónimos y siglas	49
Glosario	51
Bibliografía	55







MINISTERIO DE GOBIERNO
Gabinete de Gestión Integral
de Riesgos a Desastres

I. INTRODUCCIÓN

El aumento en el nivel de exposición y la poca disminución de la vulnerabilidad se han visto manifestados recientemente en nuestro país, lo cual ha marcado un punto de inflexión para todos, un punto que ha servido para transformar nuestras debilidades en fortalezas. Por una parte, es indiscutible que el proceso acelerado y no planificado de expansión urbana es un factor dominante en el riesgo de desastres, así como también lo son las intervenciones no planificadas en las zonas rurales y la desigualdad socioeconómica que limitan la capacidad de afrontamiento de la sociedad panameña, lo cual está ampliamente validado en diferentes instrumentos globales que colocan a Panamá entre los países con niveles considerables de riesgos de desastres y expuestos a múltiples amenazas según su superficie terrestre.

Por otra parte, es también evidente la evolución significativa en la Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual ha sido un proceso de aprendizaje a nivel mundial e inherentemente de Panamá. Es precisamente basados en esa experiencia internacional que responsablemente hemos adoptado una serie de marcos orientadores como los descritos en el Capítulo II, los cuales permean en las metas locales, nacionales y regionales. Es sumamente importante las fortalezas que se construyen con la aplicación de normativas internacionales, pues estas nos orientan a escenarios que afortunadamente no hemos experimentado y que conlleva a que nos enfoquemos en los desastres frecuentes y de bajo impacto. En este sentido, cabe resaltar que la información existente destaca aquellas amenazas siconaturales que son cada vez más recurrentes y que alteran zonas urbanas y rurales por igual, tal como se detalla en el Capítulo III. Este capítulo supone un gran reto, en particular, por la limitada información válida con la que contamos, no obstante, nos contextualiza la situación del riesgo de desastres.

De igual manera, así como algunos factores subyacentes del riesgo de desastres han aumentado de forma negativa en los últimos años, también podemos constatar avances significativos en la Reducción del Riesgo de Desastres. El progreso se manifiesta notoriamente en el aspecto de educación, en el sector salud y en la gobernanza sobre el riesgo de desastres. En el tema propiamente de Gestión del Riesgo de Desastre estábamos ávidos de una iniciativa que respondiera los retos identificados, por lo cual se han incorporado en el capítulo IV nuestra Visión al 2030 y aquellos enfoques prioritarios y principios en los que se fundamenta la política nacional. En esta misma sección se concretan los alcances que se esperan lograr.

El propósito principal de esta política es accionar los engranajes de los múltiples sectores y actores que están involucrados, y establecer una hoja de ruta a corto y mediano plazo, para lograr esto, la política debe ser basada en la participación ciudadana. Es por lo anterior, que la Política se fundamenta en un proceso consultivo, participativo e inclusivo descrito en el capítulo V. El resultado de esta consulta ciudadana está planeado en los ejes estratégicos de acción con objetivos claros y fundamentado en un conjunto de programas y productos que, sin lugar a dudas, permitirán fortalecer la resiliencia en todo el istmo panameño. El Capítulo VI recoge lo anterior y presenta las orientaciones estratégicas desde las cuales se derivarán de manera directa los diferentes instrumentos de implementación presentados en el Capítulo VII. Para la implementación de la PNGIRD se desarrollarán una serie de Instrumentos cuyo propósito es contribuir al aseguramiento de las condiciones institucionales, organizativas, de planificación y de operación para la puesta en marcha de la política tanto a nivel nacional y local, como sectorial.

Finalmente, para garantizar la gobernanza como pilar fundamental de la política, para generar el compromiso a nivel político y para propiciar medidas en todos los niveles, surge el Gabinete de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, el cual ha sido descrito en el Capítulo VIII. A partir de este punto, se describe la puesta en marcha de las acciones que permitan asegurar una rendición de cuentas equitativa y transparencia en la implementación y resultados de la Política.



II. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.1. MARCO INTERNACIONAL

La formulación de este documento de política se sustenta en una serie de compromisos adoptados por Panamá a nivel internacional y regional, que guardan relación con la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) y que han servido de base para su formulación. A nivel internacional, la República de Panamá asumió el compromiso con tres importantes acuerdos que forman parte de la agenda de desarrollo post-2015: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Derivado de este marco internacional, Panamá adoptó una serie de compromisos en materia de GIRD a nivel regional, tales como el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR). A su vez, de este marco de políticas internacionales y regionales emanan una serie de instrumentos para la gestión integral del riesgo de desastres a nivel nacional, que viene impulsando el Gobierno de Panamá.

2.1.1. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)¹ establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los países y se constituye como hoja de ruta para la planificación del desarrollo de las naciones para los próximos 15 años con miras a no dejar a nadie atrás. La Agenda 2030 incluye temas altamente prioritarios para la región de América Latina y el Caribe como la reducción de la pobreza y la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades y comunidades sostenibles y resilientes, acción por el clima, entre otros. En este documento se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas a las que los Estados se han comprometido.

Con miras a institucionalizar la Agenda 2030 en el país, la República de Panamá adoptó en el mismo año los ODS y creó la Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el apoyo y seguimiento de los ODS². Adicionalmente, para viabilizar su implementación, se elaboró en 2017 un Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, “Panamá 2030” (PEN 2030) que alinea las prioridades del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) con los ODS. Panamá presentó un Informe Nacional Voluntario ante los ODS en los años 2017 y 2020³, y planea la presentación de uno más en el año 2023.

2.1.2. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Acuerdo de París

De la mano de la Agenda 2030, las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptaron el Acuerdo de París durante la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21), celebrada en París en diciembre de 2015⁴. El Acuerdo de París es un acuerdo histórico, jurídicamente vinculante, para combatir el cambio climático y acelerar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. Su objetivo es limitar el aumento de la temperatura media mundial a muy por debajo de 2 grados centígrados, preferiblemente a 1.5 grados centígrados, con respecto a los niveles preindustriales, y aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático. Reconociendo la amenaza que constituye el cambio climático para la salud y el bienestar de la sociedad y los ecosistemas, el Gobierno de Panamá ratificó el Acuerdo de París a través de la Ley 40 del 12 de septiembre

1 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

2 Mediante Decreto Ejecutivo No. 393 de 14 de septiembre de 2015.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27870_B/GacetaNo_27870b_20150917.pdf

3 <https://hlpf.un.org/countries/panama/voluntary-national-review-2020>

4 https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

de 2016⁵, y con ello, hizo efectivo su compromiso de cambio climático a través de su Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN). Como parte de esta agenda climática, en 2019 se aprobó una Estrategia Nacional de Cambio Climático que establece acciones de adaptación y mitigación y metas climáticas al 2030, al igual que un marco de transparencia 2030-2050⁶.

2.1.3. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030

Durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Japón en marzo de 2015, los Estados miembros adoptaron el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030⁷. El Marco de Sendai tiene como objetivo principal poner en marcha una serie de medidas para reducir el riesgo de desastres, y enfatiza la importancia del enfoque preventivo del riesgo de desastres y del aumento de la resiliencia en el contexto del desarrollo sostenible. El Marco de Sendai establece una serie de trece principios rectores, siete metas mundiales y cuatro prioridades de acción a alcanzar en el año 2030. Particularmente, las prioridades del Marco de Sendai son: Comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Con la adopción del marco de Sendai, Panamá al igual que los demás Estados miembros, se comprometió a monitorear y reportar sobre los 38 indicadores globales establecidos por los países para medir los avances en las siete metas del Marco de Sendai, mediante el informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres⁸. En este contexto, la presente Política representa un paso importante de la República de Panamá en su compromiso hacia la meta E: Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020.

También es relevante señalar que el Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (MAH), el cual sirvió, junto con la PCGIR, como marco orientador para el desarrollo de una serie de instrumentos e iniciativas a nivel nacional, tales como la primera Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015, así como la conformación hacia finales del 2005 de la primera Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres en la región.

2.1.4. Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe

Para efectos de impulsar la implementación del Marco de Sendai en la región en noviembre del 2021, a través de Declaración Ministerial durante la VII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe, fue adoptada la versión actualizada del Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe (PAR)⁹, como documento fundacional, no jurídicamente vinculante, para respaldar a los países de la región en sus esfuerzos para aumentar la resiliencia en la sociedad y reducir el riesgo de desastres y sus impactos. El PAR identifica una serie de iniciativas regionales que derivan de las Prioridades de Acción del Marco de Sendai y orientan las acciones a desarrollar en los países.

2.1.5. Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, PCGIR

A nivel de Centroamérica, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en

5 https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2010/2016/2016_626_2576.pdf

6 Mediante Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de mayo de 2019.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28788_B/GacetaNo_28788b_20190604.pdf

7 https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

8 https://www.undrr.org/sites/default/files/2022-06/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Regional_SP.pdf

9 https://www.undrr.org/sites/default/files/2022-06/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Regional_SP.pdf

América Central y República Dominicana (CEPREDENAC) llevó a cabo un esfuerzo participativo en el año 2016 para armonizar la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), aprobada en junio de 2010 durante la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, de manera que la misma se encuentre alineada con los compromisos internacionales adquiridos en el Marco de Sendai¹⁰. La PCGIR armonizada tiene un período de acción a partir del año 2017 al 2030.

Los lineamientos de la PCGIR brindan una orientación para las acciones de gestión integral de riesgo de desastres en la región y para cada uno de los países, y es una referencia fundamental para la formulación de este documento de Política. Los contenidos de la PCGIR están estructurados en cinco ejes articuladores: Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible; desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad; gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático; gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza; y gestión de los desastres y recuperación.

2.1.6. Marco de integración a la estructura humanitaria internacional

El aumento en los últimos años de las necesidades humanitarias debido a la complejidad de las crisis que se prolongan en el tiempo, ha sido determinante para avanzar hacia un nuevo marco de respuesta global e integrador, que vincule la respuesta humanitaria con el desarrollo a través de la reducción de las vulnerabilidades, la mejora de la resiliencia y la reducción de riesgos futuros. En el contexto de la importancia de este nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo, se aboga por priorizar la prevención, invertir en desarrollo y responder a las necesidades humanitarias, poniendo a las personas en el centro de la respuesta y desarrollando las capacidades locales y nacionales.

El marco internacional de respuesta humanitaria está fundamentado en la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del Sistema de Naciones Unidas”¹¹. La resolución destaca la importancia de la asistencia humanitaria para ayudar a las víctimas de desastres y otras emergencias, y establece un marco para la asistencia y coordinación humanitaria a nivel mundial, así como un conjunto de principios rectores para la entrega de ayuda humanitaria. Adoptada en diciembre de 1991, la resolución establece una serie de mecanismos para fortalecer la eficacia de la acción humanitaria internacional, que incluyen: el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF), el Coordinador del Socorro en Emergencias (ERC), el Comité Permanente entre Organismos sobre la Respuesta Humanitaria (IASC) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

A nivel de los países, la resolución define el papel del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en esta materia, que incluye la capacidad de liderar junto con el gobierno del país, el Equipo Humanitario de País (EHP) durante una crisis. El EHP está compuesto por organizaciones que emprenden acciones humanitarias en el país y que se comprometen a participar en acuerdos de coordinación. En el caso de Panamá, estas organizaciones incluyen la OCHA, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Medialuna Roja (IFRC), la Cruz Roja Panameña y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros. Por otra parte, en apoyo a los esfuerzos de coordinación de asistencia humanitaria internacional, el Gobierno de Panamá creó el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLRAH), como instancia de facilitación logística para las operaciones de respuesta de los sistemas nacionales y de los organismos internacionales especializados en asistencia humanitaria ante situaciones de desastres que impacten a los países de la región¹².

¹⁰ <https://cepredenac.org/wp-content/uploads/2021/02/PCGIR-informe.pdf>

¹¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement>

¹² Creado mediante Ley No. 80 de 2017.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28426_A/GacetaNo_28426a_20171215.pdf

2.2. MARCO INSTITUCIONAL DE PANAMÁ

2.2.1. Normativa para la política pública

El marco jurídico de la política pública en Panamá se fundamenta en la Constitución Política de la República¹³ como máximo texto jurídico del país, así como por una serie de leyes como la Ley 20 de 2008, por la cual se aprueba el Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y las Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo¹⁴, la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal¹⁵, y la Ley 66 de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública¹⁶.

A través de la Ley 20 del 25 de febrero de 2008, se creó el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) como instancia de diálogo y concertación entre todos los sectores de la sociedad panameña, con miras a resolver problemas nacionales relevantes o a revisar y trazar nuevas metas para el país. Así, los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo definen una visión de Estado con objetivos y metas nacionales, cuyo logro es la responsabilidad de los gobiernos y de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas que integran la nación.

En 2017, el CCND lideró un proceso de diálogo amplio y participativo para elaborar el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030), que actualiza los Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo de 2007, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. De esta manera, el Plan concilia la Agenda 2030 con los Planes Estratégicos de Gobierno, que, según establece la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, deben alinearse con los objetivos y metas del Plan Estratégico Nacional. El PEN 2030¹⁷ propone intervenciones integrales a partir de cinco ejes estratégicos: Buena vida para todos; Crecer más y mejor; Sostenibilidad ambiental; Democracia, institucionalidad y gobernanza; Alianzas estratégicas para el desarrollo. De cada uno de estos ejes estratégicos se desprenden estrategias, objetivos y acciones, que, a su vez, incluyen aspectos relativos a la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático de manera transversal.

Por medio de la Ley 37 de 2009 que descentraliza la administración pública y la Ley 66 de 2015 que la reforma, se establece un marco para la planificación estratégica y una jerarquía de instrumentos de planificación, según los distintos niveles de la administración pública: el Plan Estratégico de Gobierno y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (nivel nacional), el Plan Estratégico Provincial (nivel provincial), el Plan Estratégico Distrital (nivel distrital o municipal) y Plan Estratégico de Corregimiento (nivel de corregimientos). A su vez, los Planes Estratégicos Provinciales, Distritales y de Corregimiento contendrán, entre otros, el Plan de Ordenamiento Territorial de su respectivo ámbito geográfico (Art. 13).

2.2.2. Legislación e institucionalidad relacionada a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

La primera referencia relevante para una política de gestión integral del riesgo de desastres dentro del marco normativo de Panamá proviene de la misma Constitución Nacional. En su Artículo 17, la Constitución Nacional establece el deber de las autoridades de la República de proteger el bienestar de los ciudadanos y extranjeros que se encuentren en el territorio nacional: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción”. De la misma manera, en el Artículo 109, 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 ésta como el completo bienestar físico, mental y social”.

13 https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/constituciones_politicas/constitucion_politica.pdf

14 <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25986/9069.pdf>

15 Art. 16. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26056/11115.pdf>

16 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf

17 <http://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-estrategico-nacional-con-vision-de-estado-panama-2030/>

Con la Ley 7 del 11 de febrero de 2005¹⁸, se reorganizó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) como la institución encargada de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos de los desastres de origen natural o antropogénico sobre la vida y bienes del conglomerado social. En particular, le corresponde la ejecución de las políticas y planes de prevención, mitigación, preparación, intervención y recuperación ante desastres (Reglamento de la Ley 7 del 11 de febrero de 2005¹⁹). Entre sus funciones específicas, está la de formular e implementar la Política Nacional de Gestión de Riesgos y el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, incorporando el tema como eje transversal en los procesos y planes de desarrollo del país, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades existentes y el impacto de los desastres en todo el territorio nacional.

El SINAPROC está adscrito al Ministerio de Gobierno, y es dirigido por una unidad administrativa denominada Dirección General, encargada de la administración y dirección técnica de la entidad. El SINAPROC está conformado por tres niveles operativos: el nivel nacional, el nivel provincial y comarcal, y el nivel municipal. Adicionalmente, mantiene tres organismos bajo su tutela, que le brindan asistencia, apoyo y colaboración en situaciones de desastre: El Centro de Operaciones de Emergencia (COE), responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta entre los diferentes niveles, jurisdicciones y funciones de las instituciones involucradas en la preparación y respuesta a emergencias y desastres; la Academia de Protección Civil, organismo encargado de desarrollar actividades de capacitación técnica y especializada en reducción de riesgos y atención de desastres, para la formación de recurso humano especializado en distintas disciplinas de la protección civil; y el Cuerpo Nacional de Voluntarios, 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.

A pesar de que el SINAPROC tiene el mandato de generar información de riesgos, esta función ha sido ejercida principalmente por dos entidades: la Dirección de Hidrometeorología de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), en lo relativo a las amenazas de origen hidrometeorológico, y el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá, para las amenazas de origen geológico. A raíz de la emergencia ambiental suscitada a finales de 2020 a causa de los huracanes Eta e Iota, se evidenció la necesidad de fortalecer la institucionalidad asociada a los servicios meteorológicos, hidrológicos y agrometeorológicos. En 2021 se aprobó la creación del Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA) como organismo responsable de generar información técnico-científica relacionada con las amenazas hidrometeorológicas en el país²⁰. El IMHPA actúa como autoridad oficial meteorológica e hidrológica en el ámbito nacional, reemplazando a la Dirección de Hidrometeorología en estas funciones. Además, dentro de sus funciones se incluye el manejo de sistemas de alerta temprana (SAT) en el territorio nacional, llenando un vacío legal en esta materia, sobre la cual no existían lineamientos institucionales claros.

En 2010, basado en los lineamientos de la PCGIR, el país aprobó una Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD)²¹, la cual define los principios y la visión de gestión integral del riesgo para el país e identifica cinco ejes articuladores con responsables institucionales para su implementación. A nivel programático, el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PNGRD) 2011-2015 orientó la implementación de la PNGIRD durante ese periodo, en conjunto con el Plan Nacional de Respuesta a Emergencias y el Marco Nacional de Recuperación Posdesastre. Adicionalmente, se formalizó la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres en 2013 como instancia para la discusión y formulación de políticas públicas para la GRD a nivel nacional²². Esta plataforma es liderada por SINAPROC en representación del Ministerio de Gobierno, y reúne a más de 40 representantes de instituciones estatales,

18 https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/25236_2005.pdf

19 Decreto Ejecutivo 177 del 30 de abril de 2008, por el cual se reglamenta la Ley 7 de 11 de febrero de 2005. <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/177-de-2008-may-23-2008.pdf>

20 Ley No. 209 de 2021, que crea el Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá Ingeniero Ovigildo Herrera Marcucci https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29269_A/GacetaNo_29269a_20210422.pdf

21 Mediante Decreto Ejecutivo No. 1101 de 2010.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26698_C/GacetaNo_26698c_20110111.pdf

22 Mediante Decreto Ejecutivo No. 41 del 25 de enero 2013.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27213_A/GacetaNo_27213a_20130128.pdf

empresas privadas, academia y sociedad civil organizada, con el objetivo de tratar todos los temas relacionados con la reducción del riesgo de desastres, la ejecución de los lineamientos de la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, y el Plan Nacional.

Más recientemente, se creó el Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres²³ como organismo asesor del Órgano Ejecutivo, para promover los lineamientos, las políticas nacionales, los planes estratégicos y programas destinados a la reducción integral de los riesgos a desastres, así como para fomentar la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa de la sociedad panameña. El Gabinete es presidido por el presidente de la República y está compuesto por representantes de once ministerios como miembros permanentes. Con la creación de este Gabinete, el Gobierno de Panamá eleva la estructura de coordinación multisectorial de la GRD al nivel de la Presidencia de la República y, con ello, su compromiso para atender la gestión del riesgo de desastres de manera integral y articulada.

En materia de gestión financiera del riesgo de desastres, la PNGIRD le asigna esta responsabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE)²⁴. Así, el MEF por medio de DICRE es responsable de la adopción de la estrategia de protección financiera, en coordinación con la Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil (DG-SINAPROC) y con la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. Para efectos de cumplir con dichas funciones, mediante el Decreto Ejecutivo No. 479 del 22 de noviembre de 2011²⁵, se adicionan funciones a la DICRE. Posteriormente, en el año 2014, se aprueba el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres que incluye como Ejes estratégicos: (I) Identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (II) Incorporación del análisis del riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública; (III) Formulación de los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo; (IV) desarrollo del mercado doméstico de seguros; (V) Fortalecimiento de la DICRE en relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera²⁶.

2.2.3. La necesidad e importancia de una Ley específica para la Gestión Integral de Riesgos a Desastres

En vista de que no existe en Panamá una ley marco para la gestión integral del riesgo de desastres, se ha planteado la necesidad de generar una normativa con dicho rango, que establezca los principios, lineamientos de política pública, procesos e instrumentos de la gestión integral del riesgo de desastres, incluyendo la asignación de responsabilidades para todas las instancias del Estado, así como un marco de actuación para la ciudadanía y el sector privado. En este sentido, la Política Nacional de GIRD aporta significativamente a ese vacío, estableciendo los principios, lineamientos y responsables de la GIRD, la misma está amparada por un Decreto Ejecutivo. Sin embargo, en evaluaciones previas sobre la GIRD en Panamá, se ha señalado que, si bien los Decretos Ejecutivos son parte de la estructura normativa del país, estos no pueden agregar funciones o modificar esquemas de responsabilidad sectorial. Además, al no ser aprobados por la Asamblea Nacional, presentan el riesgo de ser derogados o modificados²⁷. En este sentido, si bien la PNGIRD constituye un marco institucional importante, una ley marco de GIRD sigue siendo fundamental y será una tarea prioritaria de gran beneficio para el país.

23 Mediante Decreto Ejecutivo 251 del 24 de agosto 2021.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29364/GacetaNo_29364_20210830.pdf

24 Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 110 de 4 de agosto de 2009.

https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2009/2009_566_1302.pdf

25 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26919_A/GacetaNo_26919a_20111124.pdf

26 Mediante Decreto Ejecutivo No. 578 del 13 de noviembre de 2014.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27662_A/48878.pdf

27 Banco Interamericano de Desarrollo 2015. Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP).

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15502/indice-de-gobernabilidad-y-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgo-de-desastres>

2.3. MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES

2.3.1. La Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Dado que el riesgo es un proceso arraigado sociohistóricamente, que involucra factores físicos y probabilísticos, requiere ser abordado mediante una serie de procesos intersectoriales, interseccionales y holísticos, que constituyen lo que se conoce como gestión integral del riesgo de desastres (GIRD). El concepto GIRD es un proceso en evolución, pero la definición más aceptada hasta el momento es “un proceso complejo y sistemático, conformado por una serie de decisiones, acciones y actividades, así como una coordinación transversal, entre los diferentes actores institucionales y sociales, para conocer y transformar las necesidades y debilidades expresadas en las diferentes vertientes de la vulnerabilidad y exposición, en respuestas puntuales y soluciones colectivas, cuyo objetivo principal sea la deconstrucción del riesgo. Ineludiblemente, la GIRD requiere una fundamentación dirigida hacia la reducción de vulnerabilidades como eje estratégico de diagnósticos, leyes, programas y cogestión de gobierno y sociedad, donde se privilegie la salvaguarda de la vida humana, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su desarrollo integral, en un marco de respeto de los derechos humanos y, en consecuencia, con una perspectiva de género.”²⁸

2.3.2. El cambio de paradigma

Nuestro entendimiento de GIRD incluye un cambio de paradigma, se considera que la GIRD es una estrategia integrada a la gestión del desarrollo y, por tanto, es un enfoque indispensable para enfrentar el cambio climático. Los 3 son elementos intrínsecamente vinculados, dado que el impacto de los desastres se intensifica por el efecto del cambio climático, y los impactos de ambos procesos suelen interrumpir el desarrollo de las poblaciones afectadas.

El empoderamiento y reconocimiento de las capacidades de las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad es un elemento de alta importancia para asegurar que no hay brechas en los planes de gestión del riesgo. Es necesario involucrar a las poblaciones vulnerables de manera participativa, para lograr una respuesta eficaz y diferenciada respecto a sus necesidades particulares. Eso incluye un enfoque interseccional e inclusivo para “no dejar a nadie atrás,” como plantea la campaña para incluir las voces de las personas con discapacidad y los que pertenecen a otros grupos vulnerables, bajo la meta “nada sobre nosotros sin nosotros.” Esos cambios de paradigma sobre la inclusión y participación para el empoderamiento, tanto que el entendimiento de la GIRD, y el cambio climático dentro del rubro de desarrollo se aplican de manera transversal a todos a todos los sectores y niveles de gobierno del país, desde el nivel más alto del gobierno hasta todas las comunidades locales e implica un fuerte componente interinstitucional e intersectorial, incluso enfoques sustantivos que se van desarrollando a lo largo de la política, como: riesgo sistémico, corresponsabilidad, gobernanza y rol de lo local.

2.3.3. Componentes de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

La GIRD debe estar basada en la identificación y estimación o evaluación del riesgo a que se está expuesto o potencialmente expuesto, a través de una mirada tanto correctiva como prospectiva. Esto implica generar el conocimiento sobre los factores que conllevan a la construcción del riesgo, incluyendo las amenazas, tanto naturales como creadas o agravadas por el ser humano, y analizar la vulnerabilidad y exposición, para poder establecer los niveles de riesgo y reducir a su mínima expresión la incertidumbre, de manera de contribuir a la toma de decisiones para adoptar estrategias y acciones integrales de gestión del riesgo hacia una cultura de prevención, tanto a nivel público como privado. Es importante subrayar la interrelación e interdependencia de los factores que forman el riesgo sistémico, un conjunto de factores que suelen empeorar el resultado de una situación con diversos impulsores. Esto es especialmente importante para implementar una mirada más holística.

²⁸ Alcántara-Alaya et al, (2019), Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia, Instituto de Geografía UNAM, ISSN (digital): 2448-7279, www.investigacionesgeograficas.unam.mx

Gestión Prospectiva del Riesgo de Desastres

La gestión prospectiva implica mantener una mirada hacia los futuros impactos de nuestras acciones y se incluye en cada fase del ciclo de GIRD bajo el enfoque de “reconstruir mejor”, es decir el entendimiento de que cada paso dentro de estas fases es una oportunidad de reducir futuros riesgos. La gestión prospectiva incluye los componentes de identificación, evaluación, prevención y reducción del riesgo de desastres en las políticas sectoriales y la planificación estratégica institucional, así como en todas las fases de los proyectos de inversión pública y privada.

La gestión prospectiva tiene un fuerte componente relacionado al medioambiente: la identificación de amenazas asociadas con el cambio climático, y el análisis de los ecosistemas impactados para la creación de proyectos que utilizan los propios ecosistemas, llamado Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) para proteger a las comunidades. Esas estrategias se destacan por ser económicas, neutras en carbono y por su habilidad de apoyar medios de vida locales a largo plazo. Así también, la identificación de procesos que conducen al incremento de vulnerabilidades y la exposición debe conducir a proyectos que aseguren un acceso a suelo y vivienda segura, a medios de vida sostenibles, a servicios públicos adecuados.

Gestión Correctiva del Riesgo de Desastres

Diseñada para abordar, mitigar o reducir riesgos preexistentes, invirtiendo en medidas correctivas, la gestión correctiva implica identificar y evaluar las condiciones de riesgo actual existentes en la población, los bienes de significación y el ambiente, así como identificar y presupuestar las intervenciones necesarias para la reducción del riesgo existente. También suele integrar técnicas de SbN por el lado del medioambiente y el establecimiento de líneas y mecanismos de financiamiento que transversalizan y fortalecen la resiliencia a diversas amenazas. Identificar, corregir y capacitar son los elementos claves de este tipo de gestión.

Gestión Compensatoria del Riesgo de Desastres

Involucra actividades que refuerzan la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades ante el riesgo residual que no es posible reducir o corregir de manera efectiva. Incluye actividades de preparación, respuesta y recuperación, pero también una combinación de diferentes instrumentos de financiación, como los fondos nacionales para imprevistos, los créditos contingentes, los seguros y reaseguros, y las redes de protección social. La gestión compensatoria implica identificar y establecer las acciones de preparación y aumento de la resiliencia frente a desastres, diseñar e implementar protocolos de acción y acciones de respuesta, planes de continuidad, así como el marco nacional de recuperación que oriente una intervención efectiva después del evento. Las entidades del Gobierno, instituciones autónomas y servicios descentralizados, así como los municipios y autoridades tradicionales, las comunidades y el ámbito privado, abordan las acciones para la gestión compensatoria del riesgo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

En el Anexo 1 Glosario, que hace parte de la presente Política, se encuentran con mayor detalle y precisión los conceptos relacionados con la GIRD.

III. RETOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ

3.1. CONTEXTO DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ

El riesgo ante las amenazas existentes en el país se ve exacerbado no sólo por el acelerado proceso de expansión urbana registrada en las últimas décadas, la pérdida de cobertura boscosa y las condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómica que limitan la capacidad de las comunidades para reducir su vulnerabilidad y enfrentar los desastres cuando estos suceden, sino también por la falta de mecanismos efectivos de ordenamiento y planificación territorial informados por el riesgo. Todo ello configura factores de riesgo frente a amenazas de origen natural, socionatural o antrópico. Además, debido a su posición geográfica y características geotectónicas, el país está expuesto a una variedad de amenazas de origen hidrometeorológico y geofísico. En este sentido, su ubicación dentro de la Zona de Convergencia Intertropical (ZCI) lo expone a fenómenos meteorológicos extremos y relacionados con el clima, tales como inundaciones, tormentas, deslizamientos de tierra, sequías, trombas marinas y episodios de El Niño-La Niña. A esto se suma el cambio climático, que está incidiendo en la frecuencia e intensidad de las amenazas hidrometeorológicas, con impactos muy importantes asociados a sequías, inundaciones y deslizamientos, que afectan la seguridad alimentaria y la resiliencia de activos claves para el país, como el Canal de Panamá. Al mismo tiempo, el país está situado sobre el bloque o Microplaca Panamá, en la frontera de las placas Cocos y Nazca, el cual forma parte de una de las regiones sísmicamente más activas de la Tierra, el Cinturón Circumpacífico (también conocido como el “Anillo de Fuego del Pacífico”), exponiéndolo a amenazas geológicas y vulcanológicas. Los eventos sísmicos se registran con períodos de retorno más cortos en zonas con poca concentración de asentamientos, infraestructura, recursos y bienes estratégicos, mientras representan períodos de retorno más amplios en el Área Metropolitana de Panamá y Colón, incluyendo el Canal de Panamá.

De acuerdo con un estudio de puntos críticos de desastres a nivel global, Panamá ocupa el puesto número 14 entre los países más expuestos a múltiples amenazas según su superficie terrestre; con un 15% de su área y 12.5% de su población total, expuesta a dos o más amenazas²⁹. Ahora bien, si se analiza la exposición a al menos una amenaza, el 54% del territorio del país y el 75% de la población se encuentra expuesto³⁰. Según estudios de la Universidad de Panamá³¹, el país se puede dividir en cuatro regiones o zonas de amenazas según la presencia e intensidad de sismos, vientos huracanados, inundaciones y deslizamientos. Estas regiones son: región de Azuero (sequías, inundaciones, sismos y vientos huracanados); región Occidental (inundaciones, sismos y vientos huracanados); Región Metropolitana (inundaciones, vientos huracanados y sismos); y Región Oriental (sismos e inundaciones).

Cabe mencionar que Panamá, por su contexto geopolítico, como punto importante para el tránsito y comercio internacional, y por su dependencia de la economía mundial, no está exento de los riesgos asociados a las amenazas tecnológicas y biológicas. Un claro ejemplo de ello son los brotes epidémicos o pandemias, como ha sido el caso reciente del síndrome respiratorio agudo grave (S.A.R.S.-CoV-2) o COVID-19. Desde una perspectiva sistémica del riesgo, es importante también considerar los distintos tipos de amenazas a los que está expuesto el país, de origen natural, socionatural o antrópico, incluyendo las dinámicas políticas, sociales y económicas generados por los conflictos a nivel mundial.

Las inundaciones y los deslizamientos de tierra son eventos cada vez más recurrentes, impulsados

29 Banco Mundial 2005. Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7376>

30 Gordón, Carlos, 2014. Caracterización de la ocurrencia e impacto por desastres de origen natural en Panamá. 1990-2013. Disponible en: <http://ipc.org.pa/ojs/index.php/ipc/article/view/32/30>

31 Universidad de Panamá. Desastres Naturales y Zonas de Riesgo en Panamá: Condiciones y Opciones de Prevención y Mitigación. Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá. <http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc5668/doc5668.htm>

en parte por el cambio climático que está alterando los patrones climáticos, así como también por la acción antrópica sobre el territorio. Las inundaciones se producen especialmente en la ciudad capital, las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Darién y Colón y ocurren en la época de lluvias que se extiende de mayo a diciembre y con mayor intensidad en los meses de septiembre, octubre y noviembre.

Los eventos de deslizamientos, a su vez, se concentran en los distritos de San Miguelito en Panamá, Tierras Altas en Chiriquí y Santa Fe en Veraguas³². Los periodos prolongados de intensas lluvias han provocado en la historia del país deslizamientos e inundaciones con graves pérdidas económicas, muertes y heridos.

El ritmo acelerado de desarrollo e intervención sobre el territorio que se viene dando en Panamá es quizás el factor más dominante en la configuración del riesgo del país. Por un lado, explica los procesos de ocupación de áreas proclives a inundaciones, deslizamientos y expuestas al aumento del nivel del mar, y por el otro, la gran concentración de población y activos que ha tenido lugar en las últimas décadas, traduciéndose en una alta exposición al riesgo de desastres concentrada en los principales centros urbanos del país. Durante el periodo entre 1950 y 2014, la proporción de población urbana en el país pasó de un 23 a un 75%³³. Este fenómeno ha sido impulsado por el acelerado crecimiento económico experimentado por el país en las últimas décadas, que lo ha convertido en la economía de mayor crecimiento en América Latina desde inicios del siglo XXI. Hoy en día, una parte significativa de la población panameña vive en o alrededor de la Cuenca del Canal de Panamá con una migración continua desde las áreas rurales lo cual expresa claramente una dimensión de vulnerabilidad adscrita al modelo de desarrollo de elevada concentración de bienes, actividades, infraestructura, logística y población en la Gran Área Metropolitana, sin haber contemplado en su planificación e implementación los factores de riesgo en el corto, mediano y largo plazo.

El Área Metropolitana del Pacífico de Panamá, que alberga un 44% de la población y genera alrededor del 68% del PIB nacional, ha experimentado un alto crecimiento demográfico en los últimos 25 años, duplicando su población de 830 mil habitantes en 1990, a 1.7 millones en la actualidad, mientras que se triplicó su huella urbana, al pasar de 12 mil hectáreas en 1990 a más de 33 mil en la actualidad³⁴.

El modelo de desarrollo tanto planificado como no planificado no solo ha implicado la ocupación desarticulada del territorio y el asentamiento de comunidades en zonas de alto riesgo, sino también ha promovido procesos tanto de concentración de actividades, logística estratégica y centros de decisión económica y política, como de degradación ambiental, lo que tiene una importancia significativa en los patrones actuales de vulnerabilidad configurando riesgo donde inicialmente era inexistente o poco evidente.

Una de las expresiones más comunes de degradación ambiental es la pérdida de la cobertura boscosa de la República, la cual ha venido disminuyendo significativamente en las últimas décadas. Para el año 2012, se determinó que Panamá tenía el 40.4% del territorio con superficie boscosa, el cual fue reducido a 39.8 % en el 2014. Según otro diagnóstico sobre la cobertura boscosa a nivel nacional realizado por el Ministerio de Ambiente en 2019, entre el año 1992 y 2019 se perdieron unas 321,131 hectáreas (has) de bosque (11,893.74 ha anuales), pasando de 5,246,920 a 4,925,789 Ha. Las provincias con mayor cantidad de bosque perdido en los últimos 7 años fueron Veraguas, Panamá y Darién³⁵. Una menor cobertura vegetal tiene una incidencia importante en el aumento de la escorrentía superficial, en la desestabilización de terrenos y en el aumento de la sedimentación de los ríos, debido a las malas prácticas durante el desarrollo de nuevos proyectos urbanísticos (por ejemplo, los que se ven en la cuenca alta del río Juan Díaz, en la provincia de Panamá).

32 Idem

33 Gordón, Carlos, 2014. Caracterización de la ocurrencia e impacto por desastres de origen natural en Panamá. 1990-2013. Disponible en: <http://ipc.org.pa/ojs/index.php/ipc/article/view/32/30>

34 BID, IDOM, IH Cantabria, 2016. Informe final: Estudio de crecimiento urbano. Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles. https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Informe_Final_CE3_14012016.pdf

35 Ministerio de Ambiente, 2019. Diagnóstico sobre la cobertura de bosques y otras tierras boscosas de Panamá. Aprobado mediante Resolución No. DM-0285 de 2020. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29131_A/81297.pdf

Adicionalmente, las condiciones de pobreza y desigualdad de oportunidades hacen que la capacidad para hacerle frente a las amenazas naturales se vea reducida. A pesar de su crecimiento económico, en Panamá persisten poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema que se concentran en las áreas rurales, y particularmente, en las áreas indígenas³⁶.

Según el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático elaborado por el Ministerio de Ambiente³⁷, las zonas con la menor capacidad para adaptarse al cambio climático son la provincia de Bocas del Toro, algunas áreas de la Provincia de Chiriquí y Veraguas, la totalidad de la comarca de Ngäbe Buglé, algunas áreas de la zona suroeste de Veraguas, regiones norte de Coclé y el oeste de Colón, al igual que la comarca de Guna Yala, comarca Emberá y la provincia de Darién. El estudio señala que las comarcas indígenas presentan la menor capacidad para adaptarse al cambio climático, poniendo a los pobladores en una doble desigualdad, ya no solo social y económica, sino que también altamente vulnerables al cambio climático.

A partir de los análisis de los escenarios de clima futuro hacia el 2070, bajo las trayectorias de concentración representativas (RCP, por sus siglas en inglés) 6.0 y 8.5, la Tercera Comunicación Nacional de Panamá ante la CMNUCC reporta los posibles impactos del cambio climático en el país, diferenciados según región climática³⁸. Los principales impactos relativos al recurso hídrico incluyen el aumento en la frecuencia de fenómenos de precipitación extremos y el consiguiente aumento en inundaciones/deslizamientos y períodos de sequía. En el caso de las inundaciones, su impacto es común para todo el país, mientras que las sequías se consideran una amenaza principalmente para la región Pacífico Central (Arco Seco)³⁹. Además, las alteraciones en la precipitación modifican los periodos de cosecha y siembra, así como los aumentos de temperaturas, que propician la propagación de plagas y enfermedades a los cultivos, lo cual pone en riesgo la seguridad alimentaria⁴⁰ de la población. Por otro lado, el nivel de exposición al ascenso del nivel del mar cobra mayor relevancia en sitios como la Región Caribe Occidental de Panamá, particularmente el Archipiélago de Bocas del Toro, Costa Abajo de Colón, así como la región costera del Arco Seco⁴¹. Adicionalmente, el incremento de la temperatura podría generar un aumento en las enfermedades transmitidas por vectores (dengue, malaria, zika, Chikungunya, etc.).

De igual manera, se cuenta con escenarios climáticos regionalizados para los países de Centroamérica, desarrollados por el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), junto con la Cooperación Española, la Agencia Española de Meteorología y todos los servicios hidrometeorológicos de Centroamérica. Estos escenarios pueden visualizarse en la página web de Centroclima⁴², a través de la herramienta llamada Visor de Escenarios Climáticos para Centroamérica (ECC) que permite construir escenarios de cambio climático con una resolución espacial y temporal adecuada para la toma de decisiones. Los escenarios climáticos regionalizados sirven de referencia para elaborar estudios de impacto y vulnerabilidad específicos y valorar las necesidades de adaptación al cambio climático en diversos sectores socioeconómicos (como el productivo, defensa civil o infraestructuras) y sistemas ecológicos.

Recientes evaluaciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para ciudades prioritarias en el país concluyen que de continuar la tendencia actual de ocupación del territorio, en zonas de alto riesgo y sin la aplicación de medidas antisísmicas, implicaría un aumento significativo de los riesgos y costos económicos asociados. Los estudios de riesgo de inundación realizados recientemente para el área metropolitana de Panamá concluyen que, bajo el escenario tendencial de ocupación territorial,

36 INEC, Encuesta de Hogares de agosto 2011 a 2019.

<https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2019.pdf>

37 MIAMBIENTE 2021. Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de la República de Panamá.

38 Para dicho análisis se utilizó la clasificación de regiones climáticas realizada por CATHALAC, que considera el régimen de las lluvias en Panamá. CATHALAC, 2016. Una nueva Regionalización Climática de Panamá como aporte a la seguridad hídrica, trabajo de la División de Investigación Aplicada y Desarrollo. Panamá. ISSN en trámite.

https://www.cathalac.int/document/CATHALAC_regiones_%20climaticas_de_panama.pdf

39 Tercera Comunicación de Cambio Climático, 2018. <https://www.pa.undp.org/>

40 Un análisis basado en los entornos alimentarios de América Latina y El Caribe puede encontrarse en: <https://docs.wfp.org>

41 Idem.

42 Disponible en: <https://centroclima.org/escenarios-cambio-climatico/>

sumado a un nivel del mar más alto y una mayor intensidad de lluvias como resultado del cambio climático, se incrementarían significativamente los riesgos de inundación en las cuencas urbanas con altas implicaciones económicas⁴³. Por otro lado, una evaluación probabilística del riesgo sísmico llevada a cabo en 2013 para la ciudad de David, concluye que esta ciudad es la zona urbana más expuesta a la amenaza sísmica en el país y, debido a su acelerado crecimiento urbano, muchas veces sin tomar en cuenta las medidas mínimas de construcción antisísmicas, presenta un alto grado de exposición y vulnerabilidad.

3.2. CARENCIAS, DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ

En primer lugar, en cuanto a la identificación y evaluación del riesgo para promover la concientización y el conocimiento sobre los riesgos de desastres en Panamá, el marco normativo para la GRD ha estado muy limitado, al no definir claramente un actor institucional con las capacidades para asumir la responsabilidad de generar los lineamientos para la identificación del riesgo y la coordinación de su gestión en todos los niveles territoriales. En este contexto, las responsabilidades y las competencias han estado dispersas entre diferentes instituciones y sin una visión integral de fortalecimiento nacional de las capacidades para la identificación de los riesgos y la gestión de los sistemas de alerta temprana.

Por otro lado, la información sobre la existencia de amenazas, la vulnerabilidad y la evaluación de los efectos e impactos, así como la que generan los instrumentos para recopilar datos sobre daños y pérdidas, se encuentra dispersa. Las instituciones suelen manejar la información de que dispone para fines de su propio mandato, lo cual resulta en un manejo de forma fragmentada, y no hay un sistema que sirva de repositorio o gestor de la información que se genera en el país sobre temas de gestión integral del riesgo de desastres. Por lo general, los estudios existentes se realizan en el contexto de iniciativas puntuales y no 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, de organizaciones no gubernamentales, de la academia o de la población. No obstante, y en respuesta a esta problemática, el país realizó un avance importante en el año 2021 con la creación del Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA), como organismo responsable de generar información técnico-científica relacionada con las amenazas hidrometeorológicas en el país⁴⁴. Además, dentro de sus funciones se incluye el manejo de sistemas de alerta temprana (SAT) en el territorio nacional, llenando un vacío legal en esta materia, sobre la cual no existían lineamientos institucionales claros.

Otro vacío importante en la gestión prospectiva del riesgo ha sido la ausencia de mecanismos efectivos de ordenamiento territorial, tales como la definición de límites urbanos y la zonificación de suelos propensos a desastres. Además, los procesos de descentralización de competencias y responsabilidades son todavía muy incipientes y se están implementando en un contexto en que los recursos disponibles y las capacidades técnicas de los gobiernos locales todavía no corresponden con sus nuevas responsabilidades y los procesos de transferencia de competencias y recursos no alcanzan el ritmo necesario.

Adicionalmente, el actual mecanismo de evaluación y aprobación de los proyectos urbanísticos en áreas de riesgo por amenazas naturales no es integral y dificulta la articulación del desarrollo urbano con la gestión prospectiva del riesgo de desastres. En este sentido se han logrado avances importantes con la generación de normativa que establece la inclusión de criterios de GIRD y adaptación al CC en los planes y esquemas de ordenamiento territorial, sin embargo, la participación de los gobiernos locales en la definición de esta normativa no ha sido la suficiente. De igual forma, se está impulsando la inclusión de responsabilidades en gestión del riesgo de desastres en los municipios y el fortalecimiento de capacidades del personal designado para la gestión del riesgo, en el contexto de la implementación de la Ley de Descentralización.

⁴³ BID-IH Cantabria, 2016. Estudio de Riesgo de Desastres y Vulnerabilidad ante el Cambio Climático.

⁴⁴ Ley No. 209 de 22 de abril 2021, que crea el Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá Ingeniero Ovigildo Herrera Marcucci (IMHPA). https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29269_A/GacetaNo_29269a_20210422.pdf

A lo largo de la última década, Panamá ha logrado avances sustanciales en la gestión integral del riesgo de desastres, como se refleja en: (a) la mejora sustancial de la capacidad gubernamental para la GIRD; (b) la implementación exitosa de acciones prioritarias clave de la GRD por parte de los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes; y (c) la adopción por parte del Gobierno de un marco para la gestión financiera del riesgo de desastres que incorpora un conjunto integral de políticas, estrategias e instrumentos de protección financiera. A través de estas y otras acciones, el Gobierno de Panamá ha demostrado su firme compromiso con el fortalecimiento de la resiliencia del país asociada a eventos naturales, el reto que aún prevalece es el incremento de esfuerzos en materia de riesgo prospectivo

IV. EL ESCENARIO 2030: APOORTE DE LA PNGIRD

4.1. VISIÓN DE PAÍS AL 2030

La Visión compartida por Panamá después del proceso de participación y consultas con instituciones del Estado, sectores, territorios, sociedad civil y academia es:

Al 2030 Panamá toma decisiones y dirige sus esfuerzos a la reducción de la mortalidad y los daños, el conocimiento de los riesgos, amenazas, vulnerabilidades y sus necesidades diferenciadas, la generación e implementación de planificación basada en los procesos de la GIRD de acuerdo con las condiciones de los territorios y los propósitos de la descentralización, las inversiones efectivas y resilientes, la capacitación de calidad para lograr un personal mejor formado en el área de gestión de riesgos, la mayor resiliencia en eventos futuros y la utilización de un enfoque comunitario e inclusivo.

4.2. PRINCIPIOS

Tanto los principios como los enfoques prioritarios establecidos para la Política Nacional GIRD retoman y se alinean con los 13 principios rectores del Marco de Sendai⁴⁵.

4.2.1. Gobernanza

La gobernanza efectiva del riesgo se basa en una definición clara y explícita de las responsabilidades de todas las instituciones del Estado, según su área de responsabilidad y jurisdicción. La mayor parte de la implementación de los esfuerzos de GIRD es responsabilidad de los gobiernos locales, pero para su cumplimiento es indispensable un adecuado proceso de transferencia de competencias y recursos. Para favorecer el desarrollo de un sistema de gobernanza integrado a partir del refuerzo de las capacidades y la coordinación a nivel central y territorial, se requiere implementar un marco jurídico y reglamentario relativo a la descentralización, con una visión humanitaria y de desarrollo de la paz, que propicie beneficios, seguridad y sostenibilidad para la sociedad en su conjunto y que retome explícitamente el enfoque de género e inclusión de las poblaciones y grupos más vulnerables.

⁴⁵ (a) Los Estados tienen la responsabilidad primordial para prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación; (b) Responsabilidad compartida entre el Gobierno central y las autoridades nacionales, los sectores y las partes interesadas según corresponda a las circunstancias nacionales; (c) Protección de las personas y sus bienes al tiempo que promueve y protege todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo; (d) Compromiso de toda la sociedad (e) La plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local (f) Empoderamiento de las autoridades y comunidades locales a través de recursos, incentivos y responsabilidades de toma de decisiones, según corresponda (g) La toma de decisiones inclusiva y fundamentada en la comprensión de los riesgos, con un enfoque basado en múltiples amenazas; (h) Coherencia de las políticas, planes, prácticas y mecanismos de reducción del riesgo de desastres y desarrollo sostenible, a través de diferentes sectores; (i) Contabilidad de las características locales y específicas de los riesgos de desastres al determinar las medidas para reducir el riesgo; (j) Abordar los factores de riesgo subyacentes de manera rentable a través de la inversión versus depender principalmente de la respuesta y recuperación después de un desastre; (k) «Reconstruir Mejor» para prevenir la creación y reducir el riesgo existente de desastres; (l) La calidad de una alianza global y de la cooperación internacional siendo eficaz, significativa y fuerte; (m) Apoyo de los países desarrollados y de los socios a los países en desarrollo ajustado a las necesidades y prioridades identificadas por ellos.

Son necesarios instrumentos de política pública que permitan la articulación con un enfoque financiero de la gestión de riesgos sobre la base de principios de transparencia, eficacia, eficiencia, optimización y racionalización de los recursos y los medios de forma resiliente e inclusiva.

Fortalecer la gobernanza de la GIRD requiere transparencia y rendición de cuentas. Esto puede realizarse a través de la institucionalización de la participación ciudadana, y la definición de mecanismos de rendición de cuentas y de seguimiento y evaluación, especialmente por parte de los órganos de control del Estado.

4.2.2. Enfoque basado en los derechos humanos

Es indispensable definir un abordaje diferencial e interseccional que garantice los derechos humanos en la elaboración de las políticas y estrategias de gestión del riesgo de desastres. Lo anterior se fundamenta en que los desastres impactan desproporcionalmente sobre las comunidades y en particular en aquellas poblaciones y grupos más vulnerables. Es por ello que la construcción de la Política Nacional de GIRD de Panamá se basará en el siguiente marco de derechos que se relaciona con la vulnerabilidad y la exposición:

1. Derecho a la prevención de riesgos de desastres: las personas y las comunidades tienen derecho a la protección de su vida, sus bienes, sus medios de subsistencia, su cultura;
2. Derecho a la protección del Estado: las personas y las comunidades afectadas por un desastre tienen derecho a ser protegidas por el Estado sin discriminación, directamente o por intermedio de organismos nacionales e internacionales;
3. Derecho a la información sobre el riesgo: la población tiene derecho a conocer, de manera apropiada, oportuna, clara, precisa y veraz, las informaciones disponibles sobre amenazas, sobre su propia situación de vulnerabilidad, y acceder a información necesaria para tomar decisiones seguras;
4. Derecho a la totalidad de los procesos: los procesos de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo deben concebirse de manera integrada y en un sentido humano, social, económico, ambiental y cultural;
5. Derecho a la diversidad: respeto de las particularidades culturales de cada actor y sector social en las diferentes etapas del proceso;
6. Derecho a la perspectiva de género: participación de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ en todas las etapas del proceso, para que sus puntos de vista y sus necesidades sean tomadas en cuenta en la dirección, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los procesos;
7. Derecho a la inclusión de personas con discapacidad: participación de personas con discapacidad en todas las etapas del proceso para que su opinión, necesidades y aportes sean incorporados;
8. Derecho a la continuidad de los procesos: la población tiene derecho a contar con la continuidad de los servicios, en particular de los servicios esenciales, en todo momento, especialmente en el contexto de la respuesta y la recuperación;
9. Derecho frente a los medios de comunicación: respeto a la vida privada de las personas y compromiso de los medios de comunicación para facilitar los procesos de comunicación entre las comunidades afectadas y las autoridades o sectores sociales a diferentes niveles.

4.2.3. Vulnerabilidad diferenciada desde la interseccionalidad

La vulnerabilidad se refiere a las características y circunstancias de una persona, comunidad, sistema o bien material que los hacen susceptibles a los efectos de una amenaza como evento, acumulación de eventos o proceso de deterioro, interrupción y pérdida de vida útil de bienes, servicios y logística de apoyo. Estas características son el resultado de procesos dinámicos y causas de fondo, y se basa en relaciones económicas y sociales en los que confluyen etnia, estatus económico, edad, género, sexo, orientación sexual, discapacidad, etnia, entre otros. Además de la concepción e implementación de propuestas de desarrollo no sostenibles, con impactos acumulados desde los sectores y sobre los territorios y sus actores.

Los derechos y obligaciones de las personas no están igualmente distribuidos y algunos grupos son más propensos al daño y pérdidas que otros por estas características. Por lo tanto, existen niveles diferenciados de vulnerabilidad, aun cuando la amenaza es la misma.

El enfoque interseccional responde a un marco teórico y analítico que permite establecer múltiples desigualdades y otras formas de exclusión en contextos específicos en sus diferentes multiplicidades. Este enfoque apoya la búsqueda de soluciones para la gestión integral del riesgo en consideración de las brechas sociales, económicas y sus formas de representación en el territorio, con lo cual su efectividad e impacto directo en el riesgo sería mayor.

4.2.4. Resiliencia y continuidad

La resiliencia se refiere a la capacidad de una persona, sus medios de vida, un sistema, una comunidad o una sociedad potencialmente expuestas a amenazas, de asimilar, adaptarse y recuperarse del impacto de un evento. Para construir un marco normativo eficiente, eficaz y oportuno se tiene que considerar la resiliencia en todos los aspectos de la política pública y de la gestión del Estado desde el nivel local al nacional.

Para construir resiliencia es necesario enfocar el desarrollo territorial desde la autonomía del territorio, de manera que contemple su propia relación con el riesgo y busque asegurar la sostenibilidad y la continuidad de sus procesos. Una gestión local del riesgo implica responsabilidades, pero también se requiere contar con los recursos necesarios.

Por su parte, la continuidad de los servicios implica proteger la inversión social, y por tanto su eficiencia, así se puede avanzar en el cierre de las brechas sociales y en el alcance de mayor equidad social y territorial. Asegurar la infraestructura crítica no solo es desarrollar condiciones de seguridad para la población ante un impacto si no que crea resiliencia sectorial, al permitir que los flujos de transporte, comunicación, medios de vida, etc., se mantengan al servicio de todos los niveles.

4.2.5. Participación, consulta y rendición de cuentas

Establecer procesos de consulta y participación activa de todos los actores implicados, la sociedad civil organizada, incluyendo las instancias de control y vigilancia de la aplicación de los derechos y obligaciones, en un diálogo permanente entre los niveles locales y nacionales, para garantizar la legitimidad del proceso. De la misma manera, las instancias del Estado tienen la responsabilidad de rendir cuentas sobre el cumplimiento de estos procesos.

Es necesario acercar la gestión del riesgo a la población y focalizar las acciones a escala local para construir las condiciones de resiliencia y adaptación basadas en las condiciones propias de la sociedad y el territorio. Esto incluye la comunicación y educación sobre los riesgos basados en las características geográficas, económicas y sociales de cada región y comunidad; el despliegue de servicios especializados de información sobre los riesgos a nivel de la ciudadanía; la garantía de acceso del público a la información y a la prevención basada en los derechos, las condiciones diferenciadas e interseccionales de género y el énfasis en los grupos más vulnerables

Más allá de las responsabilidades específicas de cada actor, existen responsabilidades adicionales de tipo sistémico para la coordinación e implementación de esfuerzos sectoriales y territoriales para la GIRD, tales como las relacionadas con la información de riesgos, la planificación conjunta, el desarrollo de normas coherentes y complementarias, el apoyo técnico y vigilancia, entre otros.

4.2.6. Financiación y recaudación

La inversión pública y privada en la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales es esencial para reforzar la resiliencia económica, social, sanitaria, y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, y la conservación del medio ambiente. Estos elementos pueden contribuir a la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Esas medidas están justificadas desde el punto de vista económico y son esenciales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas materiales y garantizar una recuperación y una rehabilitación eficaces.

Para fortalecer la resiliencia de la comunidad es necesario establecer mecanismos de financiamiento prospectivos y correctivos y asegurar que se asignen a todos los niveles de la administración los recursos financieros y logísticos necesarios para garantizar la resiliencia de las infraestructuras y la continuidad de los servicios públicos. Es importante desarrollar la capacidad financiera nacional para la retención y transferencia de riesgos, con una combinación óptima de instrumentos financieros a todas las escalas y a todos los niveles.

4.3. ENFOQUES PRIORITARIOS

4.3.1. Responsabilidad compartida

La construcción y ejecución de la Política se basará en el paradigma de la corresponsabilidad, la participación y el compromiso de los diferentes actores que intervienen en la gestión integral del riesgo y que, a su vez, se ven afectados por los desastres. La contraloría social es fundamental como estrategia para asegurar la participación ciudadana, para favorecer la rendición de cuentas y para la vigilancia del buen ejercicio y el uso adecuado de los recursos públicos.

4.3.2. Responsabilidades del Estado a nivel nacional

Todas las estructuras del Estado, incluyendo poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de la sociedad en su conjunto tienen una responsabilidad compartida en la reducción del riesgo de desastres. Cada institución pública, ministerio, institución y organismo en su sector será responsable de la integración de la reducción del riesgo de desastres en sus infraestructuras, servicios y procesos de planificación e inversión, así como en la continuidad de sus servicios. La evaluación de la exposición de sus infraestructuras y servicios, elaborar estrategias y planes para la gestión del riesgo en sus ámbitos de actuación, así como aplicar medidas específicas de reducción de riesgos y de continuidad de las operaciones y servicios son competencia del Estado a nivel central o nacional.

Tendrán que realizar una evaluación de la exposición de sus infraestructuras y servicios, desarrollar estrategias y planes de gestión de riesgos en sus áreas de actuación y aplicar medidas específicas para la gestión de riesgos y la continuidad de las operaciones y servicios. En el marco de sus atribuciones y mandatos se encuentra:

1. Establecer mecanismos para conocer y analizar el riesgo de desastres en sus actuaciones y funciones, así como analizar el riesgo de los servicios a su cargo e identificar y priorizar el riesgo a nivel territorial y comunitario.
2. Disponer las medidas necesarias para la prevención de riesgos futuros, la reducción de los riesgos existentes y la gestión del impacto de los desastres en sus áreas de actuación.
3. Integrar medidas de reducción del riesgo de desastres durante la fase de planificación de los programas de desarrollo e infraestructura.
4. Garantizar la continuidad de los servicios públicos y proteger a su personal y usuarios.
5. Establecer planes ex ante de preparación para emergencias, planes de continuidad y recuperación de sus servicios.
6. Proteger financieramente los activos críticos a través de mecanismos de transferencia de riesgos y evaluar su capacidad financiera y fiscal para hacer frente a los desastres y la recuperación posterior.
7. Fortalecer los programas de seguros para minimizar las pérdidas económicas y de infraestructura.
8. Fortalecer los programas de comunicación e intercambio de información y conocimiento con mensajes diferenciados por grupos vulnerables para la difusión de información sobre riesgo inclusiva y efectiva.
9. Establecer mecanismos municipales, distritales, sectoriales y multisectoriales para la recuperación.

4.3.3. Responsabilidades de los gobiernos provinciales, distritales y comarcales

Las autoridades provinciales, distritales (o municipales) y comarcales deben elaborar y aplicar estrategias, planes y acciones para la gestión del riesgo de desastres en sus jurisdicciones, las que deberán ser parte integral de los planes de desarrollo provinciales, municipales, comarcales, y sectoriales de desarrollo, sobre la base de esta Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y de acuerdo con las atribuciones establecidas en el marco de una descentralización basada en procesos de transferencia de competencias y recursos. Son responsables de integrar la GIRD en todas sus acciones y en la adopción de decisiones, incluidas el ordenamiento del territorio, la expedición de permisos de construcción, la zonificación de los riesgos, la recuperación de saberes comunitarios, el fomento de la cultura de prevención, entre otros.

4.3.4. Responsabilidades del Sector Privado

El sector privado desempeña un papel fundamental tanto en la creación como en la gestión de riesgos, por ello su participación es fundamental en todos los componentes y procesos de la GIRD. Este sector es responsable del riesgo que sus empresas puedan crear, tanto en la construcción de infraestructuras como en la prestación de servicios, y que representa pérdidas tanto en sus propios negocios y como en la prestación de los servicios públicos. Pero, al mismo tiempo, la ineficiente gestión del riesgo por parte de las entidades del Estado también puede significar pérdidas al sector privado.

Por ello el sector privado, en conjunto con el Estado, es responsable de generar condiciones de resiliencia socioeconómica en el empleo, continuidad del comercio local, asociaciones público-privadas y financiación de iniciativas locales de GIRD, entre otros.

4.3.5. Responsabilidad de la academia, los centros de investigación y la ciencia ciudadana

Las entidades que producen ciencia, innovación y tecnología, tanto desde la academia y los centros de investigación privados, como desde iniciativas ciudadanas, contribuyen a la gestión de conocimiento, a la comprensión de los riesgos y a la generación de información sobre GIRD. Por ello deben asegurar que sus contribuciones propicien el acceso y uso universal, así como el respeto e inclusión de la diversidad cultural, étnica, social, de género, etaria y por discapacidad.

4.3.6. Responsabilidades del sistema nacional de control

La aplicación de todos los componentes de la gestión integral del riesgo de desastres en el diseño e implementación de las políticas públicas en general y en los proyectos de inversión pública en particular, se incluirá en los procesos de control de la Contraloría General y de las instancias de control interno de las entidades públicas y de los entes territoriales.

Las estructuras de protección de los derechos, deberán velar por la aplicación del enfoque basado en los derechos, incluyendo la gestión y el seguimiento de los SAT, así como acciones de protección social, paz y cohesión social y medio ambiente y regulación de la gestión de los recursos naturales.

4.4. ALCANCES

La PNGIRD es el mayor instrumento de orientación política, institucional y programática para la Gestión Integral de Riesgos a Desastres en Panamá y constituye un mandato para todas las instituciones del Estado. La política no es una herramienta operativa, pero provee los lineamientos estratégicos para la acción específica de las instituciones en el corto, mediano y largo plazo.

Cumpliendo fielmente los Principios y Enfoques prioritarios antes descritos, para la implementación de la PNGIRD se establece como alcance territorial los niveles comunal, comarcal, municipal, provincial y nacional. De la misma manera, y dada su naturaleza integral, tiene un alcance multisectorial y por ello buscará articularse con otras políticas de desarrollo e incluir a todos los sectores responsables del desarrollo sostenible.

En ese mismo orden, la PNGIRD asegurará la participación de las comunidades, la sociedad civil, la academia y el sector privado tanto en su diseño como en su implementación.

La vigencia de la presente Política se establece para el período 2022 – 2030, buscando un alineamiento con la Agenda 2030, el Marco de Sendai y la PCGIR.

V. PROCESO METODOLÓGICO PARA LA FORMULACIÓN DE LA PNGIRD

La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres fue elaborada a través de un proceso participativo y consultivo en diferentes niveles institucionales, sectoriales y territoriales. Dicho proceso fue liderado por la Secretaría del Gabinete GIRD en coordinación con el MINGOB y SINAPROC, y contó con la asistencia técnica de organismos internacionales como el Banco Mundial, UNDRR, PNUD y USAID.

Las principales características del proceso de formulación fueron:

1. Promovió un diálogo abierto y permanente
2. Facilitó la consulta y la participación
3. Aseguró un enfoque interdisciplinario, multisectorial y multinivel
4. Lideró procesos simultáneos y complementarios de generación de insumos y aportes

Para lograr lo anterior se conformaron diferentes espacios de participación:

Mesas multisectoriales: de manera permanente se trabajó con todas las instituciones que forman parte de la Mesa de Conocimiento del Riesgo, la Mesa de Reducción del Riesgo y la Mesa de Manejo de la Respuesta. Con estas mesas se desarrollaron talleres presenciales y múltiples jornadas virtuales de capacitación y de consulta de los diferentes apartados de la Política Nacional.

Grupo de Expertos y de Expertas: se conformó un grupo de personas expertas en GIRD, con amplia experiencia tanto académica como en diseño e implementación de políticas públicas e iniciativas en materia de GIRD. Con este grupo se generó y compartió información, se produjo análisis, se elaboraron insumos y se revisaron diferentes apartados de la Política.

Consulta territorial: El contenido de la Política fue presentado, consultado y validado con autoridades locales y sus equipos técnicos a nivel provincial, municipales y comarcal.

Consulta sectorial: la política también fue llevada a consulta con representantes del sector privado, la sociedad civil y la academia.

Grupo de Seguimiento: con la finalidad de asegurar coherencia en el proceso de formulación y en los diferentes espacios de participación, se estableció Grupo de Seguimiento conformado por la Secretaría del Gabinete GIRD, el MINGOB y SINAPROC. El grupo recibió asistencia técnica de diferentes organismos de cooperación internacional.

Al inicio del proceso se llevó a cabo una revisión de los documentos de Política y Planificación en GIRD que han sido elaborados en Panamá desde el año 2010, de forma complementaria se analizaron las experiencias que en esta misma materia se han realizado en diferentes países de América Latina. Como resultado se elaboró un Índice Comentado que incluyó una descripción de los contenidos y fue la guía para la formulación de la Política, este Índice propició el inicio del diálogo y permitió alcanzar un consenso sobre lo que debería contener la política.

Los diferentes capítulos de la Política fueron formulados de manera progresiva y con rigor técnico, posteriormente fueron revisados y complementados por las mesas multisectoriales y el grupo de expertos y expertas. Una vez se contó con un borrador de la Política, el mismo se sometió a consulta territorial y sectorial.

A lo largo del proceso se consideraron como preguntas orientadoras: ¿Cuál es la normativa y los compromisos nacionales e internacionales de Panamá en materia de GIRD? ¿Cómo ha sido la experiencia anterior en materia de política pública en GIRD? ¿Cuál es nuestra comprensión sobre la GIRD? ¿Cuál es nuestra lectura actual del riesgo? ¿Cuál es nuestra imagen del futuro al que aspiramos? ¿Cuáles son nuestras prioridades de cambio? ¿Cómo implementaremos esas prioridades? ¿Cómo se gestiona la política y cómo se rinde cuentas?

VI. EJES ESTRATÉGICOS, OBJETIVOS, PROGRAMAS Y PRODUCTOS

En correspondencia con el Escenario al que se aspira llegar en el 2030 en materia de GIRD, el presente capítulo establece las prioridades de lo que Panamá espera alcanzar en los próximos 8 años. Por ello, y para dar soporte al trabajo de las instituciones nacionales, subnacionales y locales, se presentan las orientaciones estratégicas en el mediano y largo plazo (Ejes y Objetivos) y los lineamientos para orientar la acción específica de las instituciones (Programas y Productos). De ellos derivarán de manera directa los diferentes Instrumentos de Implementación y también serán el insumo principal para el abordaje de la GIRD en los respectivos planes específicos de las instituciones (Planes Estratégicos y Planes operativos).

6.1. EJES ESTRATÉGICOS

Constituyen la orientación estratégica de mediano y largo plazo. Para el diseño de los Ejes Estratégicos y sus respectivos Programas se ha procurado un alineamiento con: (1) La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, PCGIR, (2) las Prioridades del Marco de Sendai, (3) la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y (4) los componentes y procesos GIRD. De manera complementaria se ha llevado a cabo un ejercicio de análisis de Políticas, Planes e instrumentos de GIRD llevados a cabo por otros países de América Latina.

6.1.1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible

Principales ODS relacionados: Objetivo 11 Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Prioridad del Marco de Sendai relacionada: Prioridad de Acción 1 Comprender el riesgo de desastres y Prioridad de Acción 3 Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Eje Articulador de la PCGIR relacionado: Reducción del Riesgo de Desastres en la Inversión Pública y Privada para el Desarrollo Económico Sostenible.

Componente GIRD relacionado: Gestión prospectiva y Gestión correctiva.

6.1.2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad

Principales ODS relacionados: Objetivo 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas, Objetivo 4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, Objetivo 5 Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas y Objetivo 11 Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Prioridad del Marco de Sendai relacionada: Prioridad de Acción 1 Comprender el riesgo de desastres, Prioridad de Acción 2 Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo y Prioridad de Acción 3 Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Eje Articulador de la PCGIR relacionado: Desarrollo y Compensación Social para Reducir la Vulnerabilidad.

Componente GIRD relacionado: Gestión prospectiva y Gestión correctiva.

6.1.3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático

Principales ODS relacionados: Objetivo 13 Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Prioridad del Marco de Sendai relacionada: Prioridad de Acción 1 Comprender el riesgo de desastres, Prioridad de Acción 2 Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo y Prioridad de Acción 4 Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Eje Articulador de la PCGIR relacionado: Gestión del Riesgo de Desastres y su Relación con el Cambio Climático.

Componente GIRD relacionado: Gestión correctiva y Gestión compensatoria.

6.1.4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza

Principales ODS relacionados: Objetivo 11 Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles y Objetivo 17 Alianzas para lograr los objetivos.

Prioridad del Marco de Sendai relacionada: Prioridad de Acción 2 Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Eje Articulador de la PCGIR relacionado: Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza.

Componente GIRD relacionado: Gestión prospectiva y Gestión correctiva.

6.1.5. Gestión de los desastres y recuperación

Principales ODS relacionados: Objetivo 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, Objetivo 11 Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles y Objetivo 13 Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Prioridad del Marco de Sendai relacionada: Prioridad de Acción 4 Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Eje Articulador de la PCGIR relacionado: Gestión de los Desastres y Recuperación.

Componente GIRD relacionado: Gestión compensatoria y Gestión correctiva.



6.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los objetivos Estratégicos establecen lo que se quiere alcanzar a largo plazo en cada uno de los Ejes Estratégicos. Esta relación se establece en la Tabla No. 1.

Tabla No.1: Ejes Estratégicos y Objetivos Estratégicos

Eje Estratégico	Objetivo Estratégico
EE1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible	OE1.1. Promover la inclusión de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la inversión pública y privada.
EE2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad	OE2.1. Impulsar la comprensión del Riesgo de Desastres y el fomento de la cultura de prevención en la población y en las instituciones públicas y privadas. OE2.2. Fomentar la resiliencia y la seguridad de los servicios públicos.
EE3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático	OE3.1. Promover la articulación de normativas, de coordinación interinstitucional y de desarrollo de soluciones entre cambio climático y Gestión Integral del Riesgo de Desastres.
EE4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza	OE4.1. Fortalecer las capacidades nacionales y locales para la inclusión de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la planificación y la gobernanza territorial.
EE5. Gestión de los desastres y recuperación	OE5.1. Fortalecer las capacidades, la normativa y la planificación para preparar y responder en situaciones de emergencia. OE5.2. Fortalecer las capacidades, la normativa y los instrumentos para prepararse, evaluar, planificar, implementar y monitorear la recuperación post desastre.



6.3. PROGRAMAS

Los Programas constituyen un conjunto de acciones que están orientadas a un fin específico, por lo tanto, son una unidad temática y conceptual y sus acciones tienen coherencia entre sí. Los Programas de la presente Política, a través de sus Productos, especifican el aporte esperado al cumplimiento de cada Eje Estratégico, y sus respectivos Objetivos Estratégicos, en el mediano plazo. Los programas de la Política Nacional se constituyen en las unidades o líneas para la asignación presupuestaria.

Cada Programa tendrá una entidad del Gobierno Nacional como responsable de su implementación y seguimiento.

6.3.1. Ejes Estratégicos, Programas y Responsables

Tabla No. 2: Ejes Estratégicos, Programas y Responsables

Eje Estratégico	Objetivo Estratégico	Programas	Responsables
EE1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible.	OE1. Promover la inclusión de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la inversión pública y privada	P1.1. Financiamiento e inversión para la GIRD.	Ministerio de Economía y Finanzas.
EE2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad.	OE2.1. Impulsar la comprensión del Riesgo de Desastres y el fomento de la cultura de prevención en la población y en las instituciones públicas y privadas	P2.1. Comprensión del riesgo de desastres y cultura de prevención.	Ministerio de Educación. Co-responsables: - Sistema Nacional de Protección Civil. - Universidades.
	OE2.2. Fomentar la resiliencia y la seguridad de los servicios públicos	P2.2. Servicios públicos seguros y resilientes.	Ministerio de Salud. Co-responsables: - Ministerio de Educación. - Ministerio de Obras Públicas.
EE3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático.	OE3.1. Promover la articulación de normativas, de coordinación interinstitucional y de desarrollo de soluciones entre cambio climático y Gestión Integral del Riesgo de Desastres	P3.1. Cambio Climático y GIRD.	Ministerio de Ambiente. Co-responsables: - Sistema Nacional de Protección Civil.
EE4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza.	OE4.1. Fortalecer las capacidades nacionales y locales para la inclusión de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la planificación y la gobernanza territorial	P4.1. Planificación y gobernanza territorial para la GIRD.	Ministerio de Gobierno. Co-responsables: - Sistema Nacional de Protección Civil. - Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA). - Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA). - Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimiento (CONARE).

Tabla No. 2: Ejes Estratégicos, Programas y Responsables (continuación)

Eje Estratégico	Objetivo Estratégico	Programas	Responsables
EE5. Gestión de los desastres y recuperación.	OE5.1. Fortalecer las capacidades, la normativa y la planificación para preparar y responder en situaciones de emergencia.	P5.1. Preparación y respuesta.	Sistema Nacional de Protección Civil Co-responsables: Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Seguridad Pública
	OE5.2. Fortalecer las capacidades, la normativa y los instrumentos para prepararse, evaluar, planificar, implementar y monitorear la recuperación post desastre.	P5.2. Recuperación y reconstrucción.	Sistema Nacional de Protección Civil Co-responsables: Ministerio de Economía y Finanzas

6.3.2. Ejes Estratégicos, Programas y Productos

Tabla No. 3: Ejes Estratégicos, Programas y Productos

Eje Estratégico	Objetivo Estratégico	Productos
EE1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible.	P1.1 Financiamiento e inversión para la GIRD.	Prd1.1.1. Fomento y planificación de la inversión pública y privada en GIRD. Prd1.1.2. Monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la integración de la GIRD en la inversión pública y privada. Prd1.1.3. Protección, retención y transferencia del riesgo en la inversión pública y privada. Prd1.1.4. Continuidad de flujos prioritarios, servicios y operaciones.
EE2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad.	P2.1 Comprensión del riesgo de desastres y cultura de prevención	Prd2.1.1. Sistema Nacional de Información de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Prd2.1.2. Fortalecimiento de la GIRD en la educación formal y no formal. Prd2.1.3. Comunicación, sensibilización y difusión del conocimiento del riesgo de desastres. Prd2.1.4. Investigación básica y aplicada, fomento de la innovación y desarrollo tecnológico en GIRD. Prd2.1.5. Intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel local, nacional e internacional.
	P2.2 Servicios públicos seguros y resilientes	Prd2.2.1. Reforzamiento y protección de Servicios públicos. Prd2.2.2. Consolidación de la GIRD en los servicios públicos de salud y saneamiento. Prd2.2.3. Incorporación de la GIRD en la gestión del patrimonio cultural y del turismo. Prd2.2.4. Fomento de la actividad económica local segura y resiliente.
EE3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático.	P3.1 Cambio Climático y GIRD.	Prd3.1.1. Articulación entre Cambio climático y GIRD.

Tabla No. 3: Ejes Estratégicos, Programas y Productos (continuación)

Eje Estratégico	Objetivo Estratégico	Productos
EE4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza	P4.1. Planificación y gobernanza territorial para la GIRD	Prd4.1.1. Desarrollo de capacidades y competencias en GIRD de entidades nacionales y locales, públicas y privadas. Prd4.1.2. Ciudades y comunidades resilientes, seguras e inclusivas. Prd4.1.3. Inclusión de la GIRD en la planificación y el ordenamiento territorial a nivel local y nacional. Prd4.1.4. Fortalecimiento de la gobernanza local, sectorial y nacional para la GIRD. Prd4.1.5. Participación Ciudadana inclusiva en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.
EE5. Gestión de los desastres y recuperación	P5.1 Preparación y respuesta	Prd5.1.1. Fortalecimiento de los marcos normativos de Preparación y respuesta en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Prd5.1.2. Fortalecimiento del equipamiento y capacidades para la respuesta frente a emergencias y desastres. Prd5.1.3. Coordinación regional centroamericana para la gestión de emergencias.
	P5.2 Recuperación y reconstrucción	Prd5.2.1. Sistema Integrado de Manejo de Información y Evaluación de Daños, Pérdidas Económicas y Necesidades de Recuperación. Prd5.2.2. Marco nacional de recuperación que facilite un proceso eficiente, rápido e inclusivo (BBB). Prd5.2.3. Fortalecimiento de capacidades locales y nacionales para reconstruir mejor.

6.3.2. Descripción de los Programas y los Productos

Programa 1.1 Financiamiento e inversión para la GIRD

Prd1.1.1. Fomento y planificación de la inversión pública y privada en GIRD

Desarrollar orientaciones para la inversión pública y privada segura en procesos e infraestructuras productivas en todas sus manifestaciones, con el fin de mejorar la situación de vulnerabilidad de las poblaciones, proteger sus medios de vida y reducir el riesgo en los territorios.

Implementar incentivos para el sector público y privado a través de inversiones. Inclusión de criterios de GIRD en guías de planificación y construcción. Mejorar y movilizar la inversión en GIRD a nivel nacional y local con enfoque correctivo y prospectivo. Implementar proyectos específicos de reducción de riesgos en entornos urbanos y rurales. Promoción de Inversiones en medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas y rurales. Fomentar el apoyo presupuestario y multilateral en GIRD. Contar con medidas eficientes de control de calidad.

Prd1.1.2. Monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la integración de la GIRD en la inversión pública y privada

Desarrollar o actualizar normativa, mecanismos de control, evaluación y auditoría de la inversión en GIRD a nivel nacional, sectorial y territorial.

Definir corresponsabilidades en el establecimiento de la GIRD como objeto de las entidades

de control y como una responsabilidad compartida entre todos los actores del desarrollo y la población nacional, incluyendo todas las entidades públicas, privadas y comunitarias. Definir de mecanismos de transparencia en la gestión pública y privada aplicables a la GRD que incluyan mecanismos de participación de la sociedad civil.

Prd1.1.3. Protección, retención y transferencia del riesgo en la Inversión Pública y Privada

Detectar oportunidades e implementar instrumentos financieros vinculados a los procesos de la GIRD.

Elaborar pronósticos fiscales que incorporan escenarios de desastres. Establecer y actualizar la normatividad de fondos a nivel nacional para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres, incluyendo las adquisiciones de respuesta rápida a emergencias y la recuperación. Definir competencias sectoriales en materia de protección financiera. Adoptar metodologías homologadas de evaluación económica que permitan la inclusión de la GIRD en la inversión pública y que favorezcan su adopción en el sector privado, acompañadas de un proceso sistemático de capacitación a los técnicos que tienen relación directa con la formulación y evaluación de proyectos en sus países y en la región. Asegurar la inversión pública y privada tomando en cuenta el contexto territorial específico y las situaciones y necesidades diferenciadas por género, edad, discapacidad y etnicidad. Impulsar estudios sobre buenas prácticas de financiación y transferencia del riesgo.

Prd1.1.4. Continuidad de flujos prioritarios, servicios y operaciones

Desarrollar y fortalecer capacidades e inversiones para garantizar que los servicios esenciales, los flujos económicos vinculados a los medios de vida y las operaciones por emergencias continúen brindando servicios y realizando sus actividades a niveles aceptables después de una interrupción.

Detectar y sistematizar la información sobre instituciones y organizaciones que brindan servicios esenciales (salud, agua, electricidad, cadena de frío, entre otros). Caracterizar los procesos vitales y estimar las inversiones necesarias para garantizar que los flujos prioritarios continúen sus actividades y operaciones en el momento que ocurra un impacto o afectación, esto incluye los medios de vida y los flujos económicos de las comunidades. Desarrollar planes de articulación y protocolos de actuación conjunta entre gobierno y sector privado para la continuidad de flujos, servicios y operaciones. Elaborar estrategias para financiar las inversiones que garanticen la continuidad. Promover la socialización de mejores prácticas de continuidad de flujos prioritarios, servicios y operaciones.

Programa 2.1 Comprensión del riesgo de desastres y cultura de prevención

Prd2.1.1. Sistema Nacional de Información de Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Desarrollar y actualizar la infraestructura de datos espaciales interinstitucional y colaborativa que incluya mecanismos, procesos y herramientas para la recolección, integración, intercambio, análisis datos y gestión de la información relacionados a procesos de la GIRD.

Crear nuevos procedimientos y fortalecer, expandir y adecuar los elementos existentes como plataformas de información, bases de datos y otras herramientas que recolecten o proyecten información que las instituciones generen, que incluyan en su información a las personas con discapacidad y que contengan categorías compatibles con el Sistema de Monitoreo de Sendai. Levantar o incorporar datos georreferenciados para la elaboración de escenarios de riesgo, incluyendo investigación e intercambio de información, análisis y reportes de vulnerabilidad y amenazas para modelos probabilísticos de GIRD con enfoque multiamenazas. Estandarizar periódicamente procesos para la actualización y recolección de la información. Desarrollar módulos para la consulta que aseguren la accesibilidad universal.

Prd2.1.2. Fortalecimiento de la GIRD en la educación formal y no formal

Introducir y actualizar contenidos de GIRD en todos los procesos de formación escolar, primaria y secundaria, universitaria, institucional y comunitaria.

Introducir en la currícula y desarrollar guías pedagógicas para primaria y secundaria, contenidos acordes a la edad y el territorio sobre los procesos de la GIRD desde un enfoque comunitario y de responsabilidad compartida, que incluya el tema de la atención para las Personas con Discapacidad, en situaciones de emergencias. Incorporar al sector universitario y generar puntos de articulación con incorporación al mercado de trabajo, especialmente en los sectores vinculados a GIRD. Capacitar en las instituciones del sistema de GIRD sobre la responsabilidad compartida de la GIRD incluyendo a los equipos voluntarios y en las unidades territoriales de toma de decisión. Articular procesos de formación de líderes y lideresas comunitarias que puedan incorporar los saberes ancestrales no formales a los procesos de GIRD.

Prd2.1.3. Comunicación, sensibilización y difusión del conocimiento del riesgo de desastres.

Elaborar estándares y capacitar para garantizar la comunicación y difusión de los procesos de GIRD.

Difundir comunicaciones y mensajes informados y basados en conocimiento sobre los componentes y procesos de GIRD que incluya a los medios de comunicación masiva, medios comunitarios e instituciones de la GIRD con las entidades responsables de la GIRD a través de mensajes articulados y diferenciados por género, edad, discapacidad, situación socioeconómica y territorio de las personas receptoras. Actualizar los mensajes en correspondencia con los marcos teóricos de GIRD, incluyendo la elaboración de comunicaciones y mensajes no solamente sobre los procesos de respuesta a emergencia. Difundir mensajes en medios de comunicación y redes sociales, y mediante referentes comunitarios y personal de respuesta, con credibilidad comunitaria, que sean inclusivos a la población con discapacidad.

Prd2.1.4. Investigación básica y aplicada, fomento de la innovación y desarrollo tecnológico en GIRD

Detectar necesidades e implementar acciones para el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación en procesos de GIRD.

Producir conocimiento para la GIRD a través de la investigación científica. Desarrollar herramientas tecnológicas y técnicas para el análisis en GIRD. Establecer evaluaciones y proyecciones para la identificación de prioridades en investigación e innovación. Coordinar con universidades, instancias científicas, instituciones tecnológicas y del sector privado para la realización de estudios de interés nacional. Establecer alianzas para el desarrollo de tecnología básica y aplicada.

Prd2.1.5. Intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel local, nacional e internacional

Desarrollar y estandarizar mecanismos de participación para realizar intercambios multisectoriales de experiencias y buenas prácticas para enriquecer los procesos de GIRD.

Compartir y sistematizar el intercambio de las buenas prácticas en las acciones GIRD que se realizan en las diferentes escalas del país y entre estas y otras experiencias internacionales, fortaleciendo su sistematización y asegurando el acceso a la información. Integrar experiencias, mecanismos, acciones y actividades en instituciones públicas y privadas. Establecer vínculos con temas transversales como el uso de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) como estrategia para hacer frente al cambio climático (medioambiente) y los desastres (GIRD). Difundir las experiencias de las actividades y encuentros.

Programa 2.2 Servicios públicos seguros y resilientes

Prd2.2.1. Reforzamiento y protección de Servicios públicos

Adoptar medidas resilientes de ejecución, inversión y cooperación para servicios públicos en función de la exposición a múltiples amenazas.

Desarrollar criterios para el reforzamiento y la protección de la infraestructura. Desarrollar mecanismos y herramientas que contemplen el análisis de riesgos, el diseño inclusivo y la continuidad de servicios y operaciones.

Prd2.2.2. Consolidación de la GIRD en los servicios públicos de salud y saneamiento

Adoptar medidas para fortalecer y consolidar la capacidad de las instituciones del Estado para la gestión integral del riesgo de desastres en salud y saneamiento.

Prevenir y manejar emergencias y desastres asociados a brotes de enfermedades, epidemias, pandemias y derivados del consumo de agua, así como aquellos exacerbados por el cambio climático. Consolidar la institucionalidad creada para la GIRD en salud. Desarrollar mecanismos y protocolos para el cuidado y atención de la salud mental de personas que participan de la respuesta y de aquellas expuestas a crisis por emergencias y desastres. Identificar y desarrollar protocolos, mecanismos y herramientas para la protección de infraestructura y la continuidad de servicios y operaciones en todos los establecimientos que cumplen funciones esenciales del sector salud.

Prd2.2.3. Incorporación de la GIRD en la gestión del patrimonio cultural y del turismo

Desarrollar normatividad, medidas de protección y resiliencia en el patrimonio cultural y el turismo.

Fortalecer, coordinar y articular procesos existentes entre las instancias de gestión integral del riesgo, educación, cultura y turismo, en las escalas comunal, municipal, provincial y nacional. Desarrollar inversiones para proteger el patrimonio cultural tangible e intangible, así como los ecosistemas que proveen medios de vida y fomentan el turismo resiliente frente a desastres y cambio climático. Reforzar el marco de responsabilidades de los sectores del patrimonio cultural y del turismo en relación con la gestión integral del riesgo de desastres. Fortalecer la comprensión del riesgo al que están expuestos el patrimonio cultural y el turismo y su relación con la resiliencia social y económica.

Prd2.2.4. Fomento de la actividad económica local segura y resiliente

Elaborar y fortalecer mecanismos, procesos y herramientas que contribuyan al apoyo de las economías locales, fortalezcan su resiliencia y prevengan el riesgo de desastres.

Elaborar e incorporar medidas de blindaje de carácter estructural y no estructural para proteger la inversión pública local, como seguros y obras de protección de infraestructura. Fortalecer las medidas de prevención y manejo del riesgo en las actividades productivas territoriales urbanas y rurales expuestas a las amenazas. Articular entre gobiernos nacionales y locales, incorporando organizaciones comunitarias y sector privado para impulsar medidas que preserven los medios de vida locales frente a emergencias y desastres, favoreciendo el funcionamiento y crecimiento de los mercados locales. Identificar e implementar normatividad para la compensación de daños y pérdidas ante un desastre.

Programa 3.1 Cambio Climático y GIRD

Prd3.1.1. Articulación entre Cambio climático y GIRD

Impulsar e implementar acuerdos y consensos municipales, provinciales y nacionales, para lograr una articulación entre las entidades responsables y las acciones de Cambio Climático y GIRD.

Armonizar normativas y marcos de gestión entre Cambio Climático y GIRD que contemplen la asignación de responsabilidades complementarias y roles distintivos para la ejecución acciones. Desarrollar soluciones conjuntas que atiendan necesidades sin duplicar esfuerzos y alcanzando objetivos comunes, las que pueden incluir el abordaje de la resiliencia y el fomento de Soluciones basadas en la Naturaleza. Fortalecer capacidades y conocimiento sobre Cambio Climático en las entidades nacionales y locales responsables de la GIRD.

Programa 4.1. Planificación y gobernanza territorial para la GIRD

Prd4.1.1. Desarrollo de capacidades y competencias en GIRD de entidades nacionales y locales, públicas y privadas

Fortalecer y desarrollar capacidades institucionales y asignar roles y responsabilidades en los procesos de GIRD en lo nacional, sectorial, local y territorial.

Fortalecer la capacidad institucional para formulación de políticas y la planificación estratégica e institucional, nacional y local, con base en información de riesgo. Prover asistencia técnica a gobiernos locales para la aplicación de normativas y procedimientos nacionales relacionados con la GIRD y el CC. Desarrollar programas de capacitación y formación de instructores. Implementar procesos de capacitación sistemáticos y permanentes dirigidos a las unidades territoriales.

Prd4.1.2. Ciudades y comunidades resilientes, seguras e inclusivas

Desarrollar mecanismos, herramientas y procesos que garanticen el desarrollo seguro y resiliente en las ciudades y los asentamientos humanos.

Establecer normatividad que evite la construcción en áreas susceptibles a riesgo y que proponga mecanismos de protección de espacio de alta exposición basados en el análisis de vulnerabilidades y en propuestas de soluciones sostenibles y apropiadas al contexto. Apoyar que las ciudades cuenten con herramientas para la planificación efectiva y resiliente. Elaborar e implementar normatividad para el mejoramiento integral de asentamientos humanos y el ordenamiento territorial. Clasificar la complejidad de proyectos de infraestructura pública y privada, determinando el nivel del análisis de riesgo que necesita (cualitativo o cuantitativo/probabilista). Evaluar medidas de relocalización de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo y formas de financiamiento para su ejecución, así como cambios de uso de suelo de dichas zonas.

Prd4.1.3. Inclusión de la GIRD en la planificación y el ordenamiento territorial a nivel local y nacional

Actualizar y desarrollar la normatividad de planificación y ordenamiento territorial que integre criterios de GIRD y CC.

Desarrollar mecanismos para la inclusión de la GIRD en las inversiones futuras ante riesgos de alta frecuencia. Elaborar guías de planificación y ordenamiento territorial que contemplen la prevención y reducción del riesgo en sus mecanismos y herramientas de planificación a nivel nacional y local. Identificar, analizar y estimar el riesgo y la vulnerabilidad diferenciada en los territorios. Actualizar los planes de desarrollo territorial, planes de desarrollo urbano y definir herramientas que informen los planes locales y nacionales, basados en análisis de riesgo y tomando en cuenta la accesibilidad universal. Actualizar el código de construcción de carácter normativo. Intercambiar experiencias de planificación urbana con inclusión de GRD y CC entre ciudades. Fomentar alianzas con la academia para el apoyo a los niveles municipales y provinciales.

Prd4.1.4. Fortalecimiento de la gobernanza local, sectorial y nacional para la GIRD

Establecer normatividad, mecanismos de gestión y herramientas para el fortalecimiento de la gobernanza en todos los niveles de gobierno.

Desarrollar normatividad que incentive a las Unidades de Gestión Territorial para la formación

de redes y acuerdos territoriales en GIRD. Establecer normatividad que contemple el enfoque de cuenca o eco-región para la gestión ambiental o de recursos hídricos, la formación de estructuras de gestión territorial para la gestión integrada de recursos hídricos o manejo de ecosistemas, el establecimiento de responsabilidades para las unidades de gestión territorial en la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios y la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades.

Prd4.1.5. Participación Ciudadana inclusiva en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Fomentar la participación de la sociedad civil en coordinación con las instancias nacionales y locales responsables de los procesos de GIRD.

Articular, integrar saberes y conformar equipos que integren la visión de las comunidades, el sector privado y la sociedad civil a través de mecanismos estandarizados de participación inclusiva que retomen un enfoque interseccional y diferenciado. Incorporar la sociedad civil y las comunidades en los procesos de rendición de cuentas y transparencia con participación de sectores y niveles territoriales. Desarrollar un mecanismo para informar a la ciudadanía sobre procesos de GIRD.

Programa 5.1 Preparación y respuesta

Prd5.1.1. Fortalecimiento de los marcos normativos de Preparación y respuesta en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Elaborar, actualizar, estandarizar e institucionalizar la normatividad en preparación y respuesta.

Desarrollar acciones de respuesta y asistencia humanitaria basados tanto en evaluaciones de daños y análisis de necesidades, como en el conocimiento de la naturaleza sistémica del riesgo y sus consecuencias. Establecer la organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta. Establecer mecanismos o instrumentos de manejo de crisis al más alto nivel político nacional. Integrar simulacros y simulaciones a los planes de emergencia nacionales, locales y sectoriales. Desarrollar normatividad para la coordinación de la asistencia internacional y la ayuda mutua en caso de desastre, considerando un enfoque inclusivo, interseccional y diferenciado.

Prd5.1.2. Fortalecimiento del equipamiento y capacidades para la respuesta frente a emergencias y desastres

Identificar necesidades y planificar e implementar mecanismos que aseguren el fortalecimiento de las capacidades y el equipamiento para la respuesta a emergencias.

Desarrollar normatividad para la organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta. Crear y actualizar sistemas de vigilancia y alerta temprana sobre amenazas múltiples, considerando necesidades diferenciadas por género, edad, discapacidad y etnicidad. Realizar simulacros con enfoque de género y grupos vulnerables a nivel comunitario. Fortalecer la capacidad y equipamiento de la logística para la asistencia humanitaria inclusiva y equitativa.

Prd5.1.3. Coordinación regional centroamericana para la gestión de emergencias

Desarrollar Mecanismos para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria en Caso de Desastres.

Consolidar, en alineamiento con la PCGIR, el Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana (MecReg-SICA). Promover la respuesta coordinada ante desastres operativizando la Fuerza de Tarea Centroamericana (FTC MecReg-SICA. Poner en marcha el Protocolo Centroamericano y su Procedimiento para la Facilitación del Tránsito Terrestre de Envíos de Socorro. Fortalecer el Centro logístico regional de asistencia humanitaria.

P5.2 Recuperación y reconstrucción

Prd5.2.1. Sistema Integrado de Manejo de Información y Evaluación de Daños, Pérdidas Económicas y Necesidades de Recuperación

Actualizar, adecuar y estandarizar metodologías y formatos de manejo de la información y evaluación de daños y pérdidas, EDAN, PDNA y otras herramientas tecnológicas.

Recolectar datos y registro de información que incorporen la vulnerabilidad diferenciada y el conocimiento del territorio y de las dinámicas ambientales, sociales y económicos que en ellos se desarrollan, desagregando datos de acuerdo a los indicadores globales de las siete metas del Sistema de Monitoreo del Marco de Sendai. Asegurar la recolección de datos para la fase de recuperación, entre ellos, daños físicos y su costo de reposición, las pérdidas y costos adicionales para el mantenimiento de servicios y las necesidades de recuperación.

Prd5.2.2. Marco nacional de recuperación que facilite un proceso eficiente, rápido e inclusivo (BBB)

Formular, aprobar y fortalecer capacidades para la utilización del marco nacional de recuperación.

Definir en el marco de recuperación los arreglos institucionales (roles y responsabilidad al interior del Gobierno), la visión del proceso de recuperación, los principios clave que ayudan a definir los criterios de priorización, la vinculación con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, los mecanismos de financiamiento (líneas de créditos por contingencias, sistemas de aseguramiento, cooperación internacional y sector privado), los arreglos de implementación (mecanismos de coordinación intersectorial, multi-actor y multinivel) y los sistemas de monitoreo y evaluación (para asegurar la transparencia del proceso) y de comunicación. Asegurar la sostenibilidad en la recuperación desde un enfoque integral, multisectorial y territorial, considerando la multiculturalidad, la inclusión, la equidad de género y las personas con discapacidad.

Prd5.2.3. Fortalecimiento de capacidades locales y nacionales para reconstruir mejor

Desarrollar normatividad y mecanismos para mejorar las condiciones físicas, sociales, ambientales y económicas de una comunidad afectada.

Atender población afectada y damnificada según necesidades diferenciadas de los grupos de la población. Incrementar la capacidad adaptativa de sectores críticos. Fortalecer las capacidades locales y comunitarias que aumenten su resiliencia frente a desastres y cambio climático. Estimular y garantizar la participación de la sociedad civil en los procesos de reconstrucción de las ciudades y comunidades rurales, asegurando que la participación sea inclusiva y que retome un enfoque interseccional y diferenciado. Fortalecer la participación con voz de mujeres lideresas en los procesos de recuperación y reconstrucción. Garantizar inversiones efectivas para la planificación y la ejecución de la reconstrucción.

VII. INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Para la implementación de la PNGIRD se desarrollarán una serie de Instrumentos cuyo propósito es contribuir al aseguramiento de las condiciones institucionales, organizativas, financieras, de planificación y de operación para la puesta en marcha de la política tanto a nivel nacional y local, como sectorial. En el desarrollo y en la ejecución de estos instrumentos se cuenta con un fuerte compromiso y una amplia participación de las diferentes instituciones del Estado, de la sociedad civil, del sector privado y de la comunidad internacional.

7.1. Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD)

El Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD) se entiende como el instrumento de mayor nivel derivado de la Política y proporciona lineamientos para la implementación de los Ejes Estratégicos, Programas y Productos establecidos en dicha Política. De esta manera, a partir de los compromisos internacionales, regionales y nacionales, y después de establecer un diagnóstico actualizado del riesgo en Panamá, el PENGIRD definirá los indicadores, metas y línea de base de cada uno de los Productos y orientará su implementación a nivel municipal, provincial y nacional. Para su formulación se retomará el Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos a Desastres elaborado en el año 2019 en todo aquello que armonice con la presente PNGIRD.

El PENGIRD tendrá una vigencia hasta el 2030 y será la base para la planificación institucional y operativa de las diferentes instancias de gobierno en materia de GIRD, durante ese período.

El seguimiento y evaluación, así como el reporte y la rendición de cuentas del PENGIRD alimentarán la Política en esos mismos aspectos.

7.2. Plan Nacional de Respuesta

El Plan Nacional de Respuesta se entiende como un instrumento derivado de la Política y del Plan Estratégico, con los cuales debe guardar una total correspondencia. Este Plan proporciona lineamientos y define actividades para la implementación de los Programas y Productos relacionados con la respuesta, con especial énfasis en los que derivan del Eje Estratégico V Gestión de los Desastres y Recuperación, y orientará su implementación a nivel municipal, provincial y nacional. Para su formulación se retomarán las propuestas anteriores de Planes Nacionales de Respuesta a Emergencias elaborados en Panamá, en todo aquello que armonice con la PNGIRD y el PENGIRD.

En alineamiento con la Política y el Plan Estratégico, el Plan Nacional de Respuesta se desarrollará con una vigencia al 2030 y podrá ser actualizado en sus aspectos más operativos (actividades y responsables) con una periodicidad bianual.

El seguimiento y evaluación, así como el reporte y la rendición de cuentas del Plan Nacional de Respuesta alimentará de forma directa al PENGIRD y, a través de este, a la PNGIRD.

7.3. Marco Nacional de Recuperación Post-Desastres

El Marco Nacional de Recuperación Post-Desastres se entiende como un instrumento derivado de la Política y del Plan Estratégico, con los cuales debe guardar una total correspondencia. Para su formulación se llevará a cabo una actualización del Marco Nacional de Recuperación de Panamá formulado en el año 2015, armonizándolo en todos sus contenidos con la PNGIRD y el PENGIRD, especialmente con los Ejes Estratégicos, Programas y Productos establecidos y orientando su implementación a nivel municipal, provincial y nacional.

En alineamiento con la Política y el Plan Estratégico, el Marco Nacional de Recuperación Post-Desastres se desarrollará con una vigencia al 2030.

El seguimiento y evaluación, así como el reporte y la rendición de cuentas del Marco Nacional de Recuperación Post-Desastres alimentará de forma directa al PENGIRD y, a través de este, a la PNGIRD.

7.4. Mesas de trabajo y Foro consultivo nacional

El Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres creó la Mesa de Conocimiento del Riesgo, la Mesa de Reducción del Riesgo y la Mesa de Manejo de la Respuesta, que están integradas por las entidades estatales que son parte del Nivel Ejecutor del Gabinete. Se espera establecer los perfiles de cada una de esas mesas, definiendo integrantes, roles y funciones, gobernanza, mecanismos de coordinación y funcionamiento.

A finales del año 2005 el gobierno de Panamá conformó la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres, la cual se formalizó a través del Decreto Ejecutivo No. 41 del 25 de enero 2013, constituyéndola como la instancia para la discusión y formulación de políticas públicas para la GIRD a nivel nacional, dicha Plataforma es liderada por SINAPROC y reúne representantes de instituciones estatales, empresas privadas y sociedad civil organizada. La Plataforma tendrá la función de Foro Consultivo Nacional, de manera homóloga al Foro Consultivo Regional para el caso de la Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, para ello se actualizará su perfil, incluyendo integrantes, roles y funciones, gobernanza, mecanismos de coordinación y funcionamiento.

7.5. Estrategia financiera y mecanismos de financiamiento

Con el liderazgo del Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se llevará a cabo una actualización del Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres aprobado en el año 2014, buscando una total armonización con la PNGIRD y el PENGIRD.

7.6. Sistema Nacional de Información de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Información de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres será una plataforma unificada que estará orientada a integrar y articular los productos de conocimiento y los procesos de generación de información en torno a las amenazas, las vulnerabilidades, los escenarios de riesgo, así como de las emergencias y los desastres.

En tanto plataforma unificada, el Sistema Nacional de Información de la GIRD facilitará el intercambio y transferencia entre instituciones del Estado y, por ello, toda entidad estatal que genere información estará obligada a alimentarla de forma periódica y sistemática. De la misma manera, deberá contar con módulos y mecanismos que aseguren el acceso público y permitan la consulta de la población. El SINAPROC será la entidad responsable de administrar la plataforma.

7.7. Guías para la implementación de provincias, municipios y comarcas

Las Guías de implementación serán desarrolladas como instrumentos físicos y virtuales que orienten de manera práctica tanto la acción como el cumplimiento de funciones y responsabilidades en materia de gestión integral de riesgo de desastres por parte de las instancias locales. Las guías estarán orientadas al apoyo de los niveles provincial, municipal y comarcal.

VIII. GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA

8.1. Gobernanza nacional, sectorial y territorial

El Decreto Ejecutivo 251, del 24 de agosto 2021, que crea el Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, ya establece sus niveles de toma de decisión, sus integrantes y sus funciones, dejando clara la arquitectura de la gobernanza a nivel nacional.

El Gabinete se define como el organismo asesor del Órgano Ejecutivo, para promover los lineamientos, las políticas nacionales, los planes estratégicos y programas destinados a la reducción integral de los riesgos a desastres, así como para fomentar la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa de la sociedad panameña⁴⁶ y cuenta con tres niveles de gobernanza nacional:

⁴⁶ Decreto Ejecutivo 251 del 24 de agosto 2021.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29364/GacetaNo_29364_20210830.pdf

1. Nivel político estratégico: presidido por el Presidente de la República e integrado por los y las titulares de los ministerios de Gobierno, Salud, Educación, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Obras Públicas, Ambiente, Seguridad Pública, Economía y Finanzas, Desarrollo Agropecuario, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social.
2. Nivel técnico de coordinación: a cargo de la Secretaría Técnica del Gabinete que está adscrita al Ministerio de Gobierno. La Secretaría Técnica tiene un Director y cuenta con un equipo de servidores públicos.
3. Nivel ejecutor: conformado por las entidades estatales con competencias en la GIRD que son las encargadas de la ejecución de los planes, programas y proyectos. El Decreto Ejecutivo 251 provee un listado de 38 entidades estatales que pertenecen a este nivel.
4. Cuando las necesidades y los contenidos a discutir requieran de la participación, de manera temporal, de otras carteras ministeriales, entidades del Estado, el sector académico oficial o la comunidad científica para tratar temas específicos, se convocará a una reunión del Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres ampliado⁴⁷.

Respecto a la gobernanza local, el Gobierno de Panamá está dispuesto a aumentar sustancialmente la autoridad y las responsabilidades de los gobiernos subnacionales con respecto al uso de la tierra y la gestión territorial, como parte del proceso en curso ordenado por la Ley de Descentralización (Ley No. 37 de junio de 2009⁴⁸ y Ley 66 de 2015 que la reforma⁴⁹). El Gobierno Nacional, a través de un esfuerzo coordinado de varias instancias, transferirá conocimientos técnicos y recursos a los gobiernos locales del país para fortalecer su capacidad de desarrollar y hacer cumplir sus propios planes de desarrollo territorial, incorporando perfiles climáticos, ambientales y de amenazas naturales, así como características socioeconómicas clave de sus territorios. Se espera que estas capacidades técnicas y autoridades mejoradas ayuden a los gobiernos locales en sus procesos de gestión y planificación de inversiones territoriales, asegurando la sostenibilidad a largo plazo y la adaptación climática de las inversiones públicas y privadas. Con este propósito, el Gobierno de Panamá ha creado la Dirección de Desarrollo Territorial, DDT, y ha encomendado, entre sus responsabilidades, la planificación y coordinación de actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres a nivel subnacional, Decreto Ejecutivo N° 89, de fecha 26 de febrero de 2021⁵⁰.

En términos de la gobernanza sectorial, en la implementación de la Política se vinculará a todos los sectores de la sociedad, tanto del ámbito público como del privado. Con el apoyo del Gabinete, cada ministerio que lidera un sector establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para asegurar la implementación de los Programas establecidos en la presente Política. Para coordinar el trabajo del Nivel Ejecutor del Gabinete se han organizado tres mesas multisectoriales permanentes de trabajo: Mesa de Conocimiento del Riesgo, Mesa de Reducción del Riesgo y Mesa de Manejo de la Respuesta.

8.2. Seguimiento y evaluación

La plataforma de seguimiento y evaluación de la Política estará en congruencia con las disposiciones nacionales en esta materia y deberán permitir el cumplimiento de compromisos internacionales de reporte como el establecido en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. La Plataforma será alimentada prioritariamente con los datos generados para el seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, del Plan Nacional de Respuesta y del Marco Nacional de Recuperación. También podrá obtenerse información de los otros instrumentos de implementación.

⁴⁷ Idem

⁴⁸ https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/ley_37_de_2009_que_descentraliza_la_administracion_publica.pdf

⁴⁹ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf

⁵⁰ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29228_B/GacetaNo_29228b_20210226.pdf

La unidad básica de seguimiento, reporte y evaluación serán los Programas establecidos en la Política, para ello se establecen las entidades del Estado responsables de cada uno de dichos Programas. El Plan Estratégico Nacional definirá indicadores y parámetros, metas y línea base de los diferentes Productos.

En la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia, la plataforma que se utilizará para el seguimiento y evaluación será la herramienta CORE, desarrollada con el auspicio del Banco Mundial⁵¹. El CORE retoma el mecanismo de reporte del Marco de Sendai y cuenta con la capacidad de medir en cada país los avances en los procesos de la GIRD, a partir de la identificación y reducción del riesgo, preparación para la respuesta, planificación de la recuperación y protección financiera. Adicionalmente, permite identificar espacios de oportunidad de crecimiento a nivel gubernamental, institucional y sectorial. La información obtenida se incluye en una plataforma de Power BI que permite construir informes completos o focalizados.

Tal como lo establece el Decreto 251, La Secretaría Técnica presentará al Gabinete un informe semestral de logros de los Programas. La Secretaría Técnica también podrá presentar otros informes específicos cuando así sea requerido por el Gabinete y será la responsable de preparar los reportes internacionales que forman parte de los compromisos de Panamá en materia de GIRD.

Las evaluaciones serán conducidas por la Secretaría Técnica y se presentarán a aprobación del Gabinete. Las evaluaciones serán elaboradas anualmente y se enfocarán en: (a) la implementación, que incluye los factores que contribuyeron o dificultaron el logro de los Objetivos Estratégicos y los Programas, y (b) los resultados, que establece el nivel de cumplimiento de los Resultados y Productos de los Programas.

8.3. Rendición de cuentas

Se pondrán en marcha las acciones que permitan asegurar transparencia y rendición de cuentas a la población sobre la implementación y resultados de la Política, basados en la normativa nacional desarrollada para tal fin.

El espacio institucionalizado para la rendición de cuentas será el Foro Consultivo Nacional, conformado por la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres, que reúne representantes de instituciones estatales, empresa privada, sociedad civil organizada, academia y organismos de cooperación. El Foro será la instancia amplia para informar, analizar y discutir los avances, logros y desafíos de la implementación de la PNGIRD.

Como mecanismos de transparencia frente a la población se asegurarán:

1. La difusión por canales accesibles de información actualizada sobre riesgo: exposición, amenazas y vulnerabilidad.
2. El desarrollo de módulos y mecanismos dentro del Sistema Nacional de Información de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres que aseguren el acceso público y permitan la consulta de la población.
3. La divulgación dentro de los canales disponibles de información de avances en la implementación de la política.
4. La realización de eventos a nivel local (provincial, municipal y comarcal) en aquellos territorios de mayor riesgo, con la finalidad de compartir información actualizada, de evaluar las condiciones y de establecer medidas pertinentes.
- 5.

⁵¹ Versión preliminar: CORE (coreid.org)

IX. ANEXO

Acrónimos y siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ADALPA	Asociación de Alcaldes de Panamá.
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá.
CCND	Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana.
CERF	Fondo Central de Respuesta a Emergencias
CLRAH	Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CONARE	Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimiento
COP	Conferencia de las Partes
CORE	Construyendo Resiliencia ante fenómenos naturales y cambio climático
DICRE	Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado
ECC	Visor de Escenarios Climáticos para Centroamérica
EDAN	Evaluación de daños y análisis de necesidades
EHP	Equipo Humanitario de País
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica
ERC	Coordinador del Socorro en Emergencias
FTC	Fuerza de Tarea Centroamericana
GIRD	Gestión Integral del Riesgos de Desastres
IASC	Comité Permanente entre Organismos sobre la Respuesta Humanitaria
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Medialuna Roja
IMHPA	Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MecReg-SICA	Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

PAR	Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
PDNA	Evaluación de Necesidades Post Desastre
PEN	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030”
PENGIRD	Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNGIRD	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgos de Desastres de Panamá 2022-2030
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Sistemas de alerta temprana
SbN	Soluciones basadas en la Naturaleza
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USAID/BHA	Oficina de Asistencia Humanitaria de USAID
ZCI	Zona de Convergencia Intertropical

1. **Acondicionamiento:** Reforzamiento o mejora de las estructuras existentes para hacerlas más resistentes y resilientes a los efectos perjudiciales de las amenazas. El acondicionamiento exige tener presente el diseño y la función de la estructura, las tensiones a las que puede estar sometida a raíz de amenazas o escenarios de riesgo de desastre. Fuente: OIEWG.
2. **Adaptación al Cambio Climático (ACC):** Un ajuste en los sistemas naturales o humanos como respuesta a los estímulos climáticos reales o esperados o sus efectos los cuales moderan el daño o explotan las oportunidades beneficiosas. La adaptación al cambio climático se define como al ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. Fuente: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -CMNUCC
3. **Afectados:** Las personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por un suceso peligroso. Se considera directamente afectados a aquellos que han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido evacuados, desplazados, reubicados o han padecido daños directos en sus medios de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas o añadidas a los efectos directos, al cabo del tiempo debido a interrupciones o cambios en la economía, las infraestructuras vitales, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, sanitarias y psicológicas. Fuente: OIEWG.
4. **Amenaza:** Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales.
5. **Amenaza socionatural:** es una amenaza producto de la combinación de procesos y fenómenos considerados naturales y aquellas inducidas de forma total o predominante por las actividades y las decisiones humanas. Fuente: OIEWG.
6. **Amenazas múltiples:** se refiere a las múltiples amenazas que afronta una sociedad o comunidad, en los contextos particulares en los que pueden producirse sucesos peligrosos simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa a lo largo del tiempo, y teniendo en cuenta los posibles efectos relacionados entre sí. Fuente: OIEWG.
7. **Asistencia humanitaria:** Provisión de ayuda o intervención durante o inmediatamente después de un desastre, tendiente a preservar la vida y cubrir las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Cubre un ámbito temporal inmediato, a corto plazo, o prolongado. Fuente: RMAGIR/MERCOSUR.
8. **Cambio climático:** es una variación en el estado del clima que se puede identificar (por ejemplo, mediante el uso de pruebas estadísticas) a raíz de un cambio en el valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, y que persiste durante un período prolongado, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede obedecer a procesos naturales internos o a cambios en los forzantes externos, o bien, a cambios antropogénicos persistentes en la composición de la atmósfera o en el uso del suelo. Fuente: IPCC.
9. **Capacidad de afrontamiento:** es la capacidad de las personas, las organizaciones y los sistemas para gestionar condiciones adversas, riesgos o desastres, utilizando los conocimientos y los recursos disponibles. Requiere una labor de concienciación, recursos y buena gestión permanentes, tanto en circunstancias normales como durante los desastres o condiciones adversas. La capacidad de afrontamiento contribuye a la reducción de los riesgos de desastres. Fuente: OIEWG.
10. **Desastre:** Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales. Fuente: OIEWG.

- 11. Escenario de riesgo de desastre:** fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del territorio presentes o futuras, que facilitan tanto la comprensión y priorización de los problemas como la formulación y ejecución de las acciones de intervención requeridas. Un escenario de riesgo se representa por medio de la caracterización y/o análisis de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre las causas, los actores causales, el tipo y nivel de daños que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas posibles a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir en la planeación, ejecución y control de las líneas de acción. Fuente: CAPRADE/CAN.
- 12. Evaluación del Riesgo de Desastre:** Enfoque cualitativo o cuantitativo para determinar la naturaleza y el alcance del riesgo de desastres mediante el análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de exposición y vulnerabilidad que conjuntamente podrían causar daños a las personas, los bienes, los servicios, los medios de vida y el medio ambiente del cual dependen. Las evaluaciones del riesgo de desastres incluyen: la identificación de las amenazas; un examen de las características técnicas de los peligros, como su ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad; el análisis del grado de exposición y vulnerabilidad, incluidas las dimensiones físicas, sociales, de salud, ambientales y económicas, y la evaluación de la eficacia de las capacidades de afrontamiento tanto existentes como alternativas con respecto a los escenarios de riesgo probables. Fuente: OIEWG.
- 13. Evento adverso:** Alteraciones en las personas, la economía, los sistemas sociales y el ambiente, causadas por sucesos naturales, por actividad humana o por la combinación de ambos, que requieren una atención inmediata. Fuente: USAID/BHA.
- 14. Evento o suceso peligroso:** Es la manifestación o materialización de una o varias amenazas en un periodo de tiempo específico. Fuente: CAPRADE/CAN.
- 15. Exposición:** Situación en que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas. Comentario: las medidas de la exposición pueden incluir el número de personas o los tipos de bienes que hay en una zona. Pueden combinarse con la vulnerabilidad y la capacidad específicas de los elementos expuestos a cualquier amenaza concreta para estimar los riesgos cuantitativos asociados a esa amenaza en la zona de que se trata. Fuente: OIEWG.
- 16. Factores subyacentes del riesgo de desastres:** Procesos o condiciones, a menudo relacionados con el desarrollo, que influyen en el nivel de riesgo de desastres al incrementar los niveles de exposición y vulnerabilidad o reducir la capacidad. Fuente: OIEWG.
- 17. Gestión de Desastres:** Organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre. Fuente: OIEWG.
- 18. Gestión integral del riesgo de desastres (GIRD):** La GIRD debe entenderse como un proceso complejo sistemático conformado por una serie de decisiones, acciones y actividades, así como una coordinación transversal, entre los diferentes actores institucionales y sociales, para conocer y transformar las necesidades y debilidades expresadas en las diferentes vertientes de la vulnerabilidad y exposición, en respuestas puntuales y soluciones colectivas, cuyo objetivo principal sea la deconstrucción del riesgo. Ineludiblemente, la GIRD requiere una fundamentación dirigida hacia la reducción de vulnerabilidades como eje estratégico de diagnósticos, leyes, programas y co-gestión de gobierno y sociedad, donde se privilegie la salvaguarda de la vida humana, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su desarrollo integral, en un marco de respeto de los derechos humanos y, en consecuencia, con una perspectiva de género. Fuente: Alcántara-Alaya et al, 2019.
- 19. Gobernanza del riesgo de desastres:** Sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos y otras disposiciones que tiene por objeto orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las esferas de política conexas. Fuente: OIEWG.
- 20. Infraestructuras Vitales:** Conjunto de estructuras físicas, instalaciones, redes y otros activos que proporcionan servicios indispensables para el funcionamiento social y económico de una comunidad o sociedades. Fuente: OIEWG.

- 21. Interseccionalidad:** El enfoque interseccional reconoce que las personas tendrán diferentes identidades, necesidades, prioridades y capacidades que no son estáticas, y que cambiarán con el tiempo, afectando a su capacidad para prepararse, hacer frente y responder a las amenazas y a la variabilidad del clima. Es una manera de entender y responder a las formas en que diferentes factores, como el género, la edad, la discapacidad y el origen étnico, se entrecruzan para dar forma a las identidades individuales, mejorando así la conciencia de las necesidades, intereses, capacidades y experiencias de las personas, para ofrecer una solución diferenciado en cada etapa de las políticas y los programas de GIRD. Fuente: Prevention web.
- 22. Medidas estructurales y no estructurales:** Las medidas estructurales comprenden toda construcción material que tiene por objeto reducir o evitar el posible impacto de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería o tecnología para lograr la resistencia y resiliencia a las amenazas en estructuras o sistemas. Medidas no estructurales son las que no entrañan construcciones materiales y se sirven de conocimientos, prácticas o disposiciones para reducir los riesgos de desastres y sus efectos, en particular mediante políticas y leyes, la concienciación pública, la capacitación y la educación. Fuente: OIEWG.
- 23. Mitigación:** Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso. Fuente: OIEWG.
- 24. Planificación de Contingencias:** Proceso de gestión que analiza los riesgos de desastres y establece con antelación las disposiciones necesarias para dar respuestas oportunas, eficaces y apropiadas. Fuente: OIEWG.
- 25. Preparación:** Conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes. Fuente: OIEWG.
- 26. Reconstruir mejor:** Uso de las etapas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de un desastre para aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades mediante la integración de medidas de reducción del riesgo de desastres en la restauración de la infraestructura física y los sistemas sociales, y en la revitalización de los medios de vida, la economía y el medio ambiente. Fuente: OIEWG.
- 27. Recuperación:** Restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro. Fuente: OIEWG.
- 28. Reducción del riesgo de desastres:** La reducción del riesgo de desastres está orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres y la reducción de los existentes y a la gestión del riesgo residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible. Fuente: OIEWG.
- 29. Respuesta:** Medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. La respuesta a los desastres se centra sobre todo en las necesidades inmediatas y a corto plazo, lo que a veces se denomina socorro en casos de desastre. Una respuesta eficaz, eficiente y oportuna ha de basarse en medidas de preparación informadas por el riesgo de desastres, lo que incluye el desarrollo de las capacidades de respuesta de las personas, las comunidades, las organizaciones, los países y la comunidad internacional. Fuente: OIEWG.
- 30. Riesgo de desastres:** Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad. Fuente: OIEWG.

- 31. Sistema de alerta temprana:** Sistema integrado de vigilancia, previsión y predicción de amenazas, evaluación de los riesgos de desastres, y actividades, sistemas y procesos de comunicación y preparación que permite a las personas, las comunidades, los gobiernos, las empresas y otras partes interesadas adoptar las medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres con antelación a sucesos peligrosos. Fuente: OIEWG.
- 32. Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN):** son herramientas de bajo costo, eficaces y ampliables, que pueden ayudarnos a hacer frente a los crecientes desafíos del cambio climático, el aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos y las amenazas naturales, así como otros desastres ambientales provocados por el ser humano. Definidas como acciones que protegen, gestionan de forma sostenible y restauran los ecosistemas naturales o modificados, las SbN abordan muchos retos sociales, y a la vez proporcionan bienestar humano. Son una manera de utilizar los beneficios de los ecosistemas para hacernos más resilientes frente a amenazas de desastre o cambio climático, y a la vez suelen reforzar los medios de vidas de la comunidad involucrado y la biodiversidad local. Fuente: Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- 33. Transferencia del riesgo:** Proceso por el que se trasladan de manera formal o informal de una parte a otra las consecuencias financieras de un riesgo concreto, en virtud de lo cual un hogar, una comunidad, una empresa o una autoridad del Estado obtendrán recursos de la otra parte después de un desastre a cambio de prestaciones de carácter social o económico sostenidas o compensatorias a esa otra parte. Esos mecanismos incluyen los contratos de seguros y reaseguros, los bonos para catástrofes, los mecanismos de crédito contingente y los fondos de reserva, cuyos costos se sufragan mediante primas, contribuciones de inversores, tipos de interés y ahorros anteriores, respectivamente.

Fuentes

Alcántara-Alaya et al, (2019), Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia, Instituto de Geografía UNAM, ISSN (digital): 2448-7279, www.investigacionesgeograficas.unam.mx

CAPRADE/CAN - Comunidad Andina de Naciones. Glosario de Términos y Conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Países Miembros de la Comunidad Andina, Decisión 825
<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2018619133838GlosarioGestionDeRiesgoSGCA.pdf>

CMNUCC - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

IPCC - Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2013. Glosario del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf

OIEWG - Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres; Asamblea General de las Naciones Unidas, A/71/644, 2016
https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf

RMAGIR/MERCOSUR - 2015. Glosario Básico de Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Mercado Común del Sur - Mercosur
http://www.rmagir-mercosur.org/index.php/download_file/view_inline/182

UNDRR (EIRD) - Glosario de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
<https://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>

UICN - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<https://www.iucn.org/es>

USAID/BHA- Programa Regional de Asistencia para Desastre (RDAP) del Bureau de Atención Humanitaria de USAID
<https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-humanitarian-assistance>

Bibliografía

1. Mediante Decreto Ejecutivo No. 393 de 14 de septiembre de 2015.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27870_B/GacetaNo_27870b_20150917.pdf
2. <https://hlpf.un.org/countries/panama/voluntary-national-review-2020>
3. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf
4. https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2010/2016/2016_626_2576.pdf
5. Mediante Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de mayo de 2019.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28788_B/GacetaNo_28788b_20190604.pdf6.
6. <https://cepredenac.org/wp-content/uploads/2021/02/PCGIR-informe.pdf>
7. Creado mediante Ley No. 80 de 2017.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28426_A/GacetaNo_28426a_20171215.pdf
8. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/CONSTITUCIONES_POLITICAS/constitucion_politica.pdf
9. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25986/9069.pdf>
10. Art. 16. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26056/11115.pdf>
11. <http://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-estrategico-nacional-con-vision-de-estado-panama-2030/>
12. Decreto Ejecutivo 177 del 30 de abril de 2008, por el cual se reglamenta la Ley 7 de 11 de febrero de 2005.
<https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/177-de-2008-may-23-2008.pdf>
13. Ley No. 209 de 2021, que crea el Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá Ingeniero Ovigildo Herrera Marcucci (IMHPA).
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29269_A/GacetaNo_29269a_20210422.pdf
14. Mediante Decreto Ejecutivo No. 1101 de 2010.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26698_C/GacetaNo_26698c_20110111.pdf
15. Mediante Decreto Ejecutivo No. 41 del 25 de enero 2013.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27213_A/GacetaNo_27213a_20130128.pdf
16. Mediante Decreto Ejecutivo 251 del 24 de agosto 2021.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29364/GacetaNo_29364_20210830.pdf
17. Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 110 de 4 de agosto de 2009.
https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2009/2009_566_1302.pdf
18. Alcántara-Alaya et al, (2019), Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia, Instituto de Geografía UNAM, ISSN (digital): 2448-7279, www.investigacionesgeograficas.unam.mx
19. CAPRADE/CAN - Comunidad Andina de Naciones. Glosario de Términos y Conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Países Miembros de la Comunidad Andina, Decisión 825 <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2018619133838GlosarioGestionDeRiesgoSGCA.pdf>
20. CMNUCC - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
21. IPCC - Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2013. Glosario del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf
22. Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres; Asamblea General de las Naciones Unidas, A/71/644, 2016
https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportsanish.pdf

23. RMAGIR/MERCOSUR - 2015. Glosario Básico de Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Mercado Común del Sur - Mercosur
http://www.rmagir.mercosur.org/index.php/download_file/view_inline/182
24. UNDRR (EIRD) - Glosario de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
<https://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>
25. UICN - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<https://www.iucn.org/es>
26. USAID/BHA- Programa Regional de Asistencia para Desastre (RDAP) del Bureau de Atención Humanitaria de USAID
<https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-humanitarian-assistance>



MINISTERIO DE GOBIERNO
Gabinete de Gestión Integral
de Riesgos a Desastres



REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE GOBIERNO

GABINETE DE GESTIÓN INTEGRAL DE
RIESGOS A DESASTRES

Con el apoyo de:



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF

Reduciendo las Brechas



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



UNDRR
Oficina de Naciones Unidas para la
Reducción del Riesgo de Desastres